



---

# 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 es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros,

instituciones académicas, redes, asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página [www.cries.org](http://www.cries.org).

---

# 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

## Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina (en proceso de admisión).
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia (en proceso de admisión).

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

## 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)



# Movimientos tectónicos globales y escenarios de transición regional

Más allá de los titulares del Brexit, del triunfo electoral de Donald Trump o de los dramáticos acontecimientos de la guerra civil en Siria, el mundo vive una serie de movimientos tectónicos que marcan el nacimiento de un nuevo orden mundial. De hecho, vivimos en un mundo en transición, dónde la difusión de las formas de poder tradicional están asociadas tanto a la emergencia de nuevos polos de poder como a nuevas modalidades de conceptualización de las complejas relaciones entre poder económico, político y militar. Emergen y compiten, en consecuencia, nuevas visiones globales, y se perfila un nuevo mapa geopolítico de quiénes son los que establecen y formulan las nuevas reglas de juego internacional y quiénes son las que las reciben y aceptan pasivamente, o se rebelan contra ellas. Es así que surgen múltiples narrativas para interpretar la transición –generalmente ancladas en intereses nacionales o enfoques regionales. América Latina no escapa a esta dinámica y vive una serie de escenarios de transición– tanto a nivel regional como nacional –fuertemente condicionados por estos movimientos tectónicos globales.

Mientras que la economía internacional presenta un panorama global frágil, en el que las economías desarrolladas se recuperan más lentamente de lo esperado y el comercio global se ha ralentizado, se hace patente que, desde la crisis de 2008, los principales países desarrollados

de la Cuenca Atlántica –la Unión Europea y los Estados Unidos, han tenido un crecimiento limitado, mientras que las economías emergentes (tanto China y los países del Asia Pacífico como la India) han sostenido un crecimiento económico superior, así fuere menor a años anteriores y también presenten, en algunos casos, una marcada desaceleración. Sin embargo, en la última década, el dinamismo económico en el ámbito comercial y financiero mundial ha tendido a desplazarse de la Cuenca del Atlántico al Asia Pacífico, motorizada por China que, de ubicarse como la segunda economía mundial después de los EEUU, puede convertirse –de acuerdo a la mayoría de las proyecciones– en la primera economía mundial.

Este desplazamiento habla de cómo después de más de varios siglos de concentración de poder en Occidente, reflejado tanto en su predominio en formular las normas y reglas internacionales como de imponer una agenda global, la emergencia de nuevos poderes y de un mundo multipolar da lugar a que surjan nuevos protagonistas con capacidad de impulsar una nueva normatividad internacional. Consecuentemente, este desplazamiento da lugar, asimismo, al progresivo traslado de los focos de la generación de instituciones, bienes globales y normas internacionales hacia el Asia Pacífico y, eventualmente, hacia el Sur Global.

Por otra parte, en el marco del actual debate sobre el agotamiento de la globalización, modelada sobre la base de concepciones y valores occidentales y fuertemente cuestionada por actores no-estatales por sus efectos sociales y ambientales perversos, pareciera que se desarrollan, en forma paralela o complementaria, nuevas formas de globalización –eventualmente regionalizada o fragmentaria– no necesariamente asociadas con el eje atlántico.

Las narrativas regionales dan cuenta de este proceso –con su fuerte acento regional y bajo nuevas modalidades, al punto que China plantea una globalización en sus propios términos, en tanto considera que esta la ha beneficiado en el pasado y no ha afectado ni su sistema político ni su modelo de desarrollo económico.

En este sentido, el desplazamiento señalado se ilustra cabalmente con la paralización del Tratado Atlántico de Inversión y Comercio (TTIP, por su sigla en inglés) que se avanzaba entre la Unión Europea y los Estados Unidos, y la decisión del recientemente electo presidente estadouni-

dense de cancelar el Tratado Transpacífico (TTP, por su sigla en inglés) de libre comercio en el marco de un planteamiento anti-globalización, a la que se suman tanto su decisión de revisar el acuerdo de seguridad de la OTAN como sus simpatías con Rusia que replantean, en el plano geopolítico, las relaciones entre los principales actores atlánticos.

En este contexto, el anuncio de la suspensión del TPP por parte de Trump dio lugar, en la reciente cumbre de la APEC, a dos reacciones distintivas por parte de los países participantes. Por un lado, la expresa decisión de muchos (incluyendo algunos de los países latinoamericanos miembros de la Alianza del Pacífico) de avanzar con el TPP con o sin los EEUU y, por otro, una marcada receptividad a la propuesta del presidente Xi, de China, de invitarlos a incorporarse a una Asociación Regional Económica Comprensiva (RCEP, por su sigla en inglés) en curso en Asia y, eventualmente a un Acuerdo de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP, por su sigla en inglés), dos esquemas promovidos por China sin la participación de los EEUU. A diferencia de los acuerdos de libre comercio impulsados en Occidente, éstos se concentran en las rebajas arancelarias y no toman en consideración las regulaciones laborales y ambientales y las medidas no-tarifarias.

Significativamente, estos dos acuerdos se complementan con otra iniciativa china –la “ruta de la seda” (“*one belt, one road*”) impulsada en el ámbito euroasiático– para vincular, a través del comercio y de la conectividad, la región más occidental de su territorio, con Rusia, Asia Central y, eventualmente Europa, tanto a través del desarrollo de una serie de vías terrestres como de una vía marítima.

La nueva visión rusa de una Eurasia articulada en torno a estas tres regiones en contraposición a Occidente da lugar, a la vez, a una alianza que se ha expresado, tanto en términos de seguridad como más recientemente en términos comerciales, en la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), a la que se incorporarían Irán, Paquistán y la India, como lo puso en evidencia una reunión casi desapercibida realizada en septiembre de este año en Bishkek, Kirguistán, orientada a integrar las cadenas productivas de la región euroasiática. La OSC se plantea explícitamente una vinculación con la RCEP.

Junto con las iniciativas comerciales, la creación del Banco de Inversión e Infraestructura de Asia (AIIB, por su sigla en inglés), la promoción de

los BRICS y la creación de un banco desarrollo de este grupo, entre otras medidas, configuran una serie de iniciativas que confirman la intención del gobierno chino de invertir en la globalización económica y en su propia proyección internacional apoyando el comercio multilateral en base a una normatividad, a valores y a una institucionalidad distintiva que marca diferencias, para bien o para mal, de las impuestas históricamente por Occidente.

En el marco de este complejo cuadro de interrelaciones entre diversos esquemas promovidos por China y por la Federación Rusa, las consideraciones fundamentales de la política del “*Pivot to Asia*” impulsada por la administración Obama, orientadas a fortalecer la presencia estadounidense en el Sudeste Asiático a través del TPP y a contener el crecimiento del poderío chino en el Mar del Sur de la China a través de una serie de alianzas, se frustran con la cancelación del tratado por parte de Trump y generan un vacío que rápidamente es ocupado por China.

Pero China también mira y refuerza su presencia en América Latina y el Caribe. Mientras que Trump anunciaba la revisión del NAFTA con México y Canadá y, eventualmente, del CAFTA-DR con los países de Centroamérica, el gobierno chino presentaba en noviembre de 2016 un segundo documento detallado de su política hacia América Latina y el Caribe, en el marco de una nueva etapa de relaciones signadas por la “cooperación comprehensiva” en todos los ámbitos y por la reafirmación de una “asociación estratégica” con la región. Como señala uno de los autores que contribuyen a este volumen, América Latina y el Caribe parecen, en consecuencia, configurar una pieza estratégica importante del diseño de la proyección global china en años futuros.

Más allá de las dinámicas internas, estos procesos afectan tanto el devenir de los procesos de regionalismo, integración regional y multilateralismo que se han desarrollado en América Latina y el desarrollo de mega-acuerdos de diversas características, como la sostenibilidad de la democracia y de la paz como rasgos distintivos de la región y los retos del desarrollo y de la igualdad a los que se enfrenta. Estos temas transversales se articulan –como podrán leer en este volumen– con los cambios en el desempeño internacional de tres actores clave para la región: Estados Unidos, China y la Unión Europea, y de tres actores relevantes de la misma: Brasil, México y Argentina.

Para convocar y organizar las contribuciones de destacados especialistas sobre estos temas y para editar este número especial de *Pensamiento Propio* dedicado a los escenarios de transición que afectan nuestra región, hemos invitado como editor al Profesor José Antonio Sanahuja del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). A él le debemos un muy especial agradecimiento por el esfuerzo de preparar esta edición especial, planteando las principales interrogantes que surgen en torno a este tema; estructurando este volumen y convocando a los mejores especialistas; y organizando y supervisando los materiales que lo componen. Sin su sostenido esfuerzo de dirección y coordinación, este volumen –en toda su riqueza intelectual– no hubiera sido posible.

Como es habitual, el presente número de *Pensamiento Propio* se estructura en torno a una sección de **Investigación y Análisis**, dividido en tres sub-secciones –los temas transversales de los escenarios de cambio; el rol de los actores externos (los EEUU, China y la UE), y el estudio de tres casos específicos (Brasil, México y Argentina), precedidas de una introducción del Profesor Sanahuja. A continuación se incluyen las secciones de **Reseñas**, **Pulso Bibliográfico** y **Revista de Revistas** que apuntan a mantener informados a nuestros lectores de las más recientes contribuciones de la literatura especializada sobre los temas de nuestra agenda.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin





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

José Antonio Sanahuja

### **Cambio de ciclo en América Latina y el Caribe: economía, sociedad, política**

¿Se encuentran América Latina y el Caribe en un cambio de ciclo económico, político y social? En el bienio 2015-16 convergen en la región un conjunto de procesos que, aún teniendo una fisonomía diferenciada según países, apuntan en esa dirección.

En el plano económico, en primer lugar, terminó el extraordinario ciclo de crecimiento económico que ha vivido la región, sobre todo los países sudamericanos, entre 2002 y 2013, impulsado en gran medida

por una bonanza exportadora de materias primas hacia las economías emergentes de Asia y en particular hacia China, que se ha convertido en pocos años en uno de los socios económicos más importantes de la región. Más allá de la diferente orientación de los gobiernos, progresista y neo-desarrollista, o liberal-conservadora, un elemento común a toda la región ha sido el mayor grado de dependencia de los bienes primarios y de la demanda de las economías emergentes de Asia. La excepción han sido México, Centroamérica y el Caribe, que en ese periodo profundizaron su relación económica con Estados Unidos, a cuyo ciclo económico están ahora más ligados.

Por ello, la caída de los precios de las materias primas, el deterioro de los términos e intercambio y la ralentización del crecimiento, y posterior recesión económica parecen marcar un punto de inflexión en la evolución de las economías latinoamericanas. Aunque el peor comportamiento de algunos países, como Brasil o Venezuela, responde también a las especificidades de su ciclo político y de su particular gestión macroeconómica, la finalización de esa fase de bonanza parece reactualizar para el conjunto de la región el ciclo secular de auge y caída y la “maldición de los recursos” que ha marcado la historia de América Latina y el Caribe.

La región también entra en una nueva etapa en cuanto a transformaciones sociales. El ciclo expansivo significó una expansión notable de las clases medias y rápidos avances en la reducción de la pobreza, y también hubo mejoras en muchos países en cuanto a la distribución del ingreso, gracias a las mejoras en el empleo y al activismo de los gobiernos, de uno y otro signo, aumentando el gasto social, en particular a través de programas para acabar con la pobreza extrema. Con la crisis, sin embargo, se han revertido esas tendencias positivas. Entre 2014 y 2016, por primera vez desde la crisis de 2008, han aumentado las tasas de desempleo y subempleo, en especial para las mujeres y los jóvenes. Una buena parte de los que dejaron de ser pobres durante el ciclo expansivo se encuentran dentro de la categoría que se ha denominado “vulnerable”, y la caída del empleo y el menor gasto en programas sociales —consecuencia de ajustes fiscales— pueden suponer un mayor empeoramiento de las condiciones sociales. Esta tendencia, hay que recordarlo, se produce en una región que antes de la recesión, y en parte como resultado de la ampliación de las clases

medias y las franjas de “no-pobres-pero-vulnerables”, ya experimentaba un amplio aunque difuso “malestar en la democracia”, en el que esos grupos sociales han cuestionado las tradicionales formas de gobierno, reclamando políticas públicas más eficientes, eficaces e inclusivas —en educación y salud, en seguridad ciudadana, en el transporte público, o el acceso a la justicia—, así como menos corrupción, y más transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. La región, de hecho, también parece iniciar un nuevo ciclo político caracterizado por el desgaste de los gobiernos progresistas llegados al poder desde inicios del decenio de 2000, y en algunos países, como Argentina, Brasil o Perú, ello ha significado el retorno al poder —por elecciones o por controvertidos procesos de *impeachment*— de partidos liberal-conservadores. Aunque esos cambios de gobierno puedan explicarse, en primera instancia, a partir del juego político nacional y de dinámicas domésticas como las antes mencionados, en una América Latina más integrada en la economía global, y por ello más sensible a sus ciclos y vaivenes, los procesos internos son cada vez más parte de dinámicas transnacionales tanto en sus efectos como en sus causas.

Finalmente, el cambio de ciclo económico, social y político también ha puesto en cuestión las estrategias de política exterior del anterior periodo expansivo, más asertivas y confiadas, los liderazgos regionales que las impulsaron —en particular, los de Brasil y Venezuela—, el activismo de muchos países en la cooperación Sur-Sur, o las nuevas propuestas en relación al regionalismo y la integración regional, fueran “post-liberales” o “post-hegemónicas”, o de reafirmación del “regionalismo abierto”, que fueron posibles merced a un contexto favorable de crecimiento económico, balanzas comerciales positivas, y superávit fiscales que se ha ido desvaneciendo. Por una parte, esos liderazgos se han desvanecido ante los imperativos de la crisis en cada uno de esos países. Por otro lado, esos nuevos regionalismos se han enfrentado a los límites inherentes en su diseño institucional, en sus premisas ideológicas, y en su capacidad de agencia. No se trata sólo de las propuestas post-liberales, que pierden dinamismo una vez se debilita la racionalidad neo-desarrollista y autonomista en la que se han fundamentado, así como las coaliciones de gobiernos progresistas y los liderazgos nacionales que las impulsaron. Las nuevas propuestas liberales, como la Alianza del Pacífico parecían emerger como triunfadoras de la pugna geopolítica con el regionalismo post-liberal, al presentarse como el

instrumento idóneo para que América Latina pudiera salir al mundo y participar plenamente del proceso de globalización y del creciente desplazamiento de la riqueza y el poder hacia la región Asia Pacífico. En ese momento, sin embargo, es el propio proceso de globalización el que empieza a mostrar sus límites económicos, políticos y sociales, junto a otros límites ambientales que ya estaban claramente presentes, lo que también pone en cuestión las estrategias de integración “Sur-Norte” de corte liberal impulsada por la Alianza del Pacífico.

### **Más allá del ciclo de las materias primas: ¿Crisis de la globalización, fin del globalismo?**

El fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado, en un contexto más amplio, como una fase tardía de la crisis económica global que se inició en 2008. La caída de los precios y de los ingresos por exportación de *commodities* responde a una menor demanda global inducida tanto por el débil crecimiento económico internacional, 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 otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En retrospectiva, puede afirmarse que la menor incidencia de la crisis global en gran parte de América Latina entre 2008 y 2013 fue la consecuencia de las políticas expansivas adoptadas por China y por Estados Unidos en ese periodo, que mantuvo la demanda y los precios de las materias primas mientras que otros países de la OCDE, y en particular la UE, atravesaba una fuerte crisis, en parte auto-inducida por sus propias políticas de ajuste. La retirada de esos estímulos entre 2014 y 2015, en un contexto de débil recuperación global, sería la causa primaria de que la crisis global haya llegado, aunque tardíamente, hasta América Latina.

Cabe, sin embargo, una interpretación más amplia: que el proceso de globalización, en la forma que ha adoptado desde los años noventa, se ha estancado, o incluso que ya está en crisis, y que la profunda recesión económica iniciada en 2008 sea una manifestación de sus límites y contradicciones, que distan de estar resueltas. Esa crisis se estaría manifestando, en primer lugar, en el menor crecimiento económico

y en el retroceso relativo de los flujos transfronterizos —comercio a través de cadenas globales de valor, inversión ligada a la deslocalización productiva— que lo impulsaron. Si se atiende a los datos más significativos, ese cambio de tendencia se aprecia con claridad: entre 2000 y 2008 las exportaciones crecieron a un ritmo muy superior al del PIB, lo que es un claro indicador de transnacionalización económica —para cada unidad de PIB adicional habría un mayor componente de comercio internacional, intra-industrial e intra-firma—, pero desde 2010 el crecimiento del comercio, además de ser más débil, se ha acompasado con el de la economía en su conjunto. El elevado nivel de apalancamiento y deuda en los países de la OCDE y en algunos países emergentes —tanto de los Estados como de empresas y particulares—, en parte heredado del ciclo de crédito fácil del periodo anterior la crisis, en parte de las políticas de expansión cuantitativa adoptadas por los bancos centrales en respuesta a la misma, anuncia un periodo de menor consumo e inversión, y de mayor aversión al riesgo y volatilidad financiera, en el que no es descartable una nueva crisis sistémica de deuda. Más allá de esos factores de corto y medio plazo, al incorporar factores de largo plazo como la evolución demográfica de los países de la OCDE, aparecen otros elementos preocupantes. Existe el riesgo, de hecho, de un “estancamiento secular” en las economías avanzadas, causado por poblaciones en declive y mercados sin dinamismo. Otro factor de incertidumbre está vinculado al cambio tecnológico que se anuncia—una nueva oleada de automatización, robotización, “relocalización” productiva, y de concentración y descentralización empresarial— y sus potenciales efectos disruptivos en los patrones de producción, consumo y empleo a escala global.

A lo anterior se suman lo que podrían ser considerados los límites sociales del proceso de globalización. Los indicadores globales de bienestar también parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico *de longue durée*, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera. En el conjunto de la OCDE, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo XX se registraron los mejores indicadores en materia de equidad en un periodo de doscientos años, desde la etapa anterior a la revolución industrial, si bien la desigualdad entre países siguió aumentando. El proceso de globalización, desde mediados de los ochenta, significó un cambio de ciclo: por primera vez en un siglo, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo —al menos

los emergentes— empieza a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman llama “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo está aumentando. A la hora de explicar estos cambios, hay que remitirse a la nueva “gran transformación”, por utilizar la expresión de Karl Polanyi, que ha sacudido a la economía mundial desde los años ochenta: globalización, desregulación, revolución en las tecnologías de la información, y expansión del comercio, los flujos de capital y la aparición de cadenas de suministro globales son los factores que explican tanto que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior. Esos procesos han aumentado la escala y el tamaño de los mercados, y mayores presiones competitivas que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación, con mayores retribuciones para los trabajadores de la “economía del conocimiento”, y caída de los empleos de naturaleza administrativa y/o manufacturera antes asociados a las clases medias. Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometiéndoles a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal. La bibliografía sobre esta cuestión destaca cómo el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juega un papel determinante en el aumento de la desigualdad. Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, cuando la competencia y los mercados son ya globales. Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica, que ha supuesto mayor desempleo y recortes sociales, como revela el aumento de las brechas salariales y de la desigualdad visibles en las estadísticas de Eurostat o la OCDE, dudas respecto a la sostenibilidad de los Estados del bienestar y los derechos económicos y sociales, y menores expectativas de movilidad social ascendente que las que presuponen las sociedades abiertas.

Puede alegarse que estos procesos afectan a los países avanzados más que a los países emergentes, y en son ajenos a una América Latina

cuyo ciclo económico o político, aunque también vinculado a dinámicas globales, se encuentra en una fase distinta. Pero esto pasa por alto que esos procesos sociales, en la medida que tienen ya profundas consecuencias políticas, están alterando significativamente el escenario global en el que América latina ha de encontrar acomodo. En particular, se encuentran entre los factores causales del malestar social y la desafección ciudadana hacia sistemas democráticos, que nuevos actores políticos en la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para conquistar crecientes cuotas del electorado, de poder parlamentario, e incluso para hacerse con el gobierno de algunos países. De la fuerza de estas tendencias da fe el avance de la extrema derecha en Europa, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, o triunfo electoral de Donald Trump en Estados Unidos, en una inaudita victoria frente al *establishment* económico, mediático, y sobre la cúpula del propio Partido Republicano. Ese avance también influye en fuerzas de centro derecha e incluso en el centroizquierda, que asume y “normaliza” las posiciones de la extrema derecha para no perder más votos.

El ascenso de estas fuerzas ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha aparece un nuevo *clivaje* entre globalización y nacionalismo, entre sociedades abiertas y cerradas, entre “dentro y fuera”, que supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social. Es en cuestiones como la integración económica, el libre comercio o la política migratoria donde esa divisoria aparece con más claridad, erosionando el amplio consenso existente en torno al internacionalismo liberal, compartido tanto por actores de centro-derecha, como de centro-izquierda. La revuelta contra ese consenso de amplios sectores de la sociedad, que se consideran perdedores de la globalización, y contra el *establishment* que la respalda, ya tiene consecuencias en las opciones de política exterior, en la política migratoria, y en particular en las negociaciones comerciales y otros aspectos que afectan a la gobernanza del sistema internacional. Las negociaciones de la OMC, ya estancadas, son ahora, si cabe, aún menos factibles. En la UE, el gobierno francés ya ha reclamado un alto a las negociaciones del TTIP, mientras que Alemania ha reconocido que no podrán concluirse debido a la abierta oposición de Donald Trump. El gobierno austríaco elegido a finales de 2016 también ha manifestado su clara negativa. Trump tam-

bién ha anunciado su intención de renegociar el TLCAN para que sea más ventajoso para Estados Unidos. No está claro aún si con el nuevo gobierno estadounidense se afirmará una oleada de proteccionismo y nacionalismo económico, o una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y de neoliberalismo asimétrico. Tampoco se puede afirmar aún si estos cambios suponen una crisis de la globalización y hasta qué punto proyecto y la ideología globalista que la ha impulsado; o bien, una nueva fase de ese proceso, más fragmentaria; o una era incierta de “post-globalización”. Pero cualquiera que sea el resultado, supondrá una clara erosión del entramado de normas e instituciones de las que depende la gobernanza de la globalización, y con ella, las opciones de inserción internacional de América Latina.

## Miradas para el análisis de un cambio de ciclo

Este número de *Pensamiento Propio* pretende examinar este cambio de ciclo y sus implicaciones para la región desde varios ángulos y países claves, para lo que se ha reunido a un destacado elenco de especialistas en la región. El número se estructura en tres partes. La primera, referida a cuestiones transversales; la segunda, sobre el papel de los principales actores externos, Estados Unidos, la Unión Europea, y China. La tercera examina ese cambio de ciclo desde la perspectiva de tres estudios de caso de la región: Argentina, Brasil y México.

La primera parte abre con la contribución de José Antonio Sanahuja —que es también editor invitado de este número—, que parte de las significativas divergencias que han existido en la región en cuanto a las políticas económicas y de desarrollo, el concepto y la práctica de la democracia, el papel del Estado y la acción gubernamental, o la política exterior y las estrategias de inserción internacional, que se entrelazan, como causa y efecto, con una narrativa en la que América Latina y el Caribe ha sido descrita a menudo de forma simplista, dicotómica y poco precisa como una región “fracturada”, con “dos Américas Latinas”, la neo-desarrollista y la liberal, la progresista y la conservadora, o la “Atlántica” y la “Pacífica”. El artículo, que se centra en el fenómeno de la integración y el regionalismo, desafía esta visión mostrando que no ha impedido que exista cooperación sectorial y concertación política en diversas agendas, y que en realidad, los nuevos regionalismos 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. Ello exigiría un análisis más profundo, atendiendo a factores estructurales, más que a narrativas ideologizadas, así como respuestas concertadas y un diálogo renovado más allá de la áspera y sobredimensionada confrontación ideológica que ha marcado el ciclo anterior.

Sergio Caballero, de la Universidad de Deusto, se centra en su artículo en la dimensión geopolítica y económico-comercial de la inserción internacional de la región, a través del estudio, desde la perspectiva latinoamericana, del inter-regionalismo y del multilateralismo. En particular, se examina el nuevo formato de relacionamiento interregional que suponen los “mega-bloques” comerciales como el Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Asociación Económica y de Inversión Transatlántica (TTIP, por sus siglas en inglés), analizando las opciones y demandas que supone una inserción latinoamericana por vía del regionalismo, en la confianza de que “juntos somos más fuertes”, por vía del tradicional multilateralismo a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), o finalmente por nuevas fórmulas de trans-regionalismo que apuntarían a un escenario de “globalización regionalizada o selectiva”.

2015 marca también un nuevo ciclo en la agenda global de desarrollo. Ese año expiraron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y se adoptaron los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que definen una nueva agenda de desarrollo global para 2030. El artículo elaborado conjuntamente por Carlo Tassara, de la Universidad La Sapienza de Roma, y Simone Cecchini, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) examina en primer lugar el desempeño regional en el cumplimiento de los ODM, como necesaria “línea de salida” para los ODS. Estos últimos son también objeto de atención, y en particular, cómo la cooperación internacional al desarrollo habría de actuar ante esa nueva agenda. Finalmente, el artículo realiza un análisis pormenorizado de la aplicación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, a partir del enfoque de las “brechas estructurales” aportado por CEPAL.

La primera parte de la revista, dedicada a cuestiones temáticas, analiza también la conexión entre el regionalismo, las políticas exteriores y la vigencia de la democracia en la región. La contribución de Carlos Closa (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, de España) y de Stefano Palestini (Universidad Libre de Berlín) examina a la luz de la experiencia latinoamericana con las cláusulas democráticas de los acuerdos regionales la tensión existente entre, por un lado, la protección de la democracia y, por otro, el principio de soberanía y no intervención en los asuntos internos. A partir de una exhaustiva investigación empírica, el artículo muestra que ello se ha resuelto mediante diseños institucionales que permiten una amplia discrecionalidad a los Estados parte. Ante un nuevo ciclo marcado por la recesión económica y la tendencia a la agudización de conflictos sociales y políticos, se corre el riesgo de que esos mecanismos se utilicen más como instrumentos de auto-protección de los gobiernos que de verdadera protección de la democracia, o que podría erosionar la legitimidad de las organizaciones regionales.

La segunda sección de este número, como se indicó, analiza el cambio de ciclo que afronta la región desde la perspectiva de los principales actores externos: Estados Unidos, la Unión Europea y sus Estados miembros, y China. La contribución de Tullo Vigevani (Universidad Estadual Paulista) y de Fernanda Magnotta (Fundação Armando Álvares Penteado), se centra en el primero de ellos. En las relaciones con América Latina, no se puede afirmar que Estados Unidos haya tenido una actitud de apatía hacia la región, ni que haya habido alguna mejora sustancial durante el gobierno de Obama. Se mantendrá un escenario de incertidumbre que afecta a ambas partes. En Estados Unidos, la agenda se ve impulsada, por razones estructurales, hacia un mayor aislacionismo y proteccionismo cuyas principales consecuencias pueden verse en el comercio y la inmigración. En América Latina, el fin del desarrollismo y el “giro liberal” tampoco ofrece garantía de estabilidad a largo plazo, por lo que seguirá dificultades para el diseño de escenarios futuros, y no deberían esperarse grandes cambios en las relaciones hemisféricas.

Xulio Ríos, del Observatorio de Política China, examina la creciente importancia de China en las relaciones exteriores y la inserción internacional de América Latina, que a pesar de la escasa diversificación

de productos y mercados y de la re-primarización de las exportaciones y la desindustrialización de algunas economías latinoamericanas, se caracteriza por una visible complementariedad. Tras la crisis de 2008 se observa un cambio de escenario que exige modificar ese patrón comercial, y que ambas partes den prioridad a la educación, la tecnología o las infraestructuras. Los vínculos políticos, bilaterales y multilaterales, pueden facilitar la conformación de una agenda compartida, pero según Ríos, es necesario que América Latina y el Caribe definan una agenda común hacia ese actor.

Las relaciones entre América Latina y la UE también se ven sometidas a tensiones, y en ellas se observan elementos de cambio, aunque también de continuidad. Ambas regiones, según Anna Ayuso (CIDOB) y Susanne Gratius (Universidad Autónoma de Madrid) experimentan una mayor fragmentación interna y un ciclo económico adverso. Cambia, por ello, su tradicional modelo de relación, que está transcurriendo entre el tradicional modelo del interregionalismo puro, y una relación normativa basada en la cooperación Norte-Sur, por un lado, y un interregionalismo híbrido, que combina las Cumbres UE-CELAC con el bilateralismo selectivo. Se ha producido un reequilibrio de esas relaciones, hacia una mayor horizontalidad, e incide la aparición de nuevos actores, como China. Con todo ello, no está claro si se trata de un nuevo ciclo caracterizado por el pragmatismo o por el distanciamiento.

Una tercera sección parte de tres casos nacionales; Brasil, México y Argentina. Miriam Gomes Saraiva y Paulo Afonso Velasco Júnior (Universidad del Estado de Río de Janeiro) examinan cómo la fase expansiva —y una crisis de 2008 con escasos efectos— contribuyó a importantes avances sociales y a proyectar Brasil como líder regional y global. La Presidencia de Dilma Rousseff, sin embargo, coincidió con un empeoramiento de la situación económica, una mala gestión política, y una política exterior más retraída. Esa combinación de crisis interna y menor proyección externa significó un claro declive de Brasil como actor internacional, al que se suma el viraje emprendido en 2016 por el nuevo gobierno de Michel Temer, con una clara orientación liberal-conservadora, que se sitúa en una región y un escenario internacional que también presenta cambios importantes.

Ana Covarrubias, Directora del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, examina la política exterior de ese país atendiendo

tanto al cambio de ciclo en ese país, con una transición democrática y una fallida “guerra contra las drogas” como elementos clave, como al contexto externo, marcado en este caso más por un cierto retorno de México a la concertación política en América Latina, a través de CE-LAC, y por los cambios en Estados Unidos y sobre todo por la elección de Donald Trump que por el auge y caída de las materias primas, que afecta más a Sudamérica.

Finalmente, el caso de Argentina es analizado a través de la contribución de Patricio Carmody, investigador doctoral de la École des Hautes Études Internationales, en París. Junto con Brasil y Perú, Argentina es uno de los países que ha protagonizado el “giro liberal-conservador” que se observa en la región y que es, desde la perspectiva de la política interna, uno de los elementos que permite hablar de un cambio de ciclo en la región. Este autor, partiendo de una matriz de análisis propia de la política exterior, examina el primer año de gobierno Macri, que ha supuesto una notable reorientación de dicha política, con un modelo más desideologizado y pragmático, con la intención de “volver al mundo”. El artículo refleja importantes logros, pero también dificultades internas y externas, en particular las derivadas de visible desajuste que plantean las posiciones de Estados Unidos y la UE, menos proclives a la apertura y una mayor involucramiento económico con Mercosur y en particular con Argentina.

## Comentarios finales

Los artículos que integran este número indican con cierta claridad que con la finalización de la bonanza exportadora y el ciclo expansivo, la recesión económica, y las dificultades crecientes que plantea un escenario internacional con menos oportunidades para la mejora de la inserción internacional de América Latina, ésta ha de recalibrar sus visiones del mundo, sus estrategias de política exterior, y plantearse qué papel se otorga a las organizaciones regionales como instrumentos de desarrollo económico y social, de gobernanza regional, de apoyo a la democracia, y para proyectar a la región al mundo, incidiendo en la gobernanza global y en la gestión colectiva de los riesgos globales que la afectan. Este número de Pensamiento Propio pretende hacer una modesta aportación a esta reflexión. Aunque en su diseño se ha

optado por dejar a un lado el debate teórico, los trabajos aquí reunidos plantean también interesantes aportes para el análisis de la relación entre agencia y estructura en ese cambio de ciclo y en sus manifestaciones nacionales, regionales, y globales: hasta qué punto los procesos de cambio en la región se ven influidos por transformaciones de mayor alcance en el sistema internacional, y cómo éstas pueden tener consecuencias muy distintas a partir de los procesos sociales y políticos, los actores y las instituciones de cada país. Pero esa es una reflexión que quedará en manos de quienes, leyendo estas páginas, se sientan llamados a elucidar esa cuestión.

Las últimas líneas de esta presentación son de agradecimiento a todos los autores y autoras que han participado en este número, por la calidad de sus contribuciones y por la paciencia demostrada ante los comentarios y sugerencias del editor. Agradecimiento también, y de manera especial, a Andrés Serbin, director de la revista y presidente ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), por la confianza manifestada al encomendar esta tarea, y a todas las personas que desde CRIES hacen posible esta publicación.

Madrid, diciembre de 2016





# 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<sup>1</sup>

## **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 pensamiento<sup>2</sup>.

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 la 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 veces<sup>3</sup>. 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)<sup>4</sup>.

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 acercamiento<sup>5</sup>.

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 concertación<sup>6</sup> 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 (Llenderozas, 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 los 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 Sostenible<sup>7</sup>.

### *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 terceros<sup>8</sup>.

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

evolució 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](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](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](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](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.





# El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión<sup>1</sup>

Sergio Caballero

## Introducción

La región América Latina y el Caribe en su conjunto, aunque en diferente grado según cada subregión, se ha beneficiado de un período de aproximadamente diez años (2003-2013) de significativo crecimiento económico, favorecido por el alto precio internacional de las *commodities*, lo cual ha redundado en una intensificación de su principal matriz económico-comercial: la reprimarización de exportaciones. Al mismo tiempo, en este período hemos asistido a la emergencia del regionalismo postliberal (Sanahuja, 2010) y el surgimiento de foros de concertación política de la mano de mecanismos regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) respectivamente. En

ese contexto, la apuesta regional ha sido, cuanto menos, provechosa o funcional a la hora de satisfacer las aspiraciones estratégicas de grandes actores regionales como Brasil.

Sin embargo, desde 2013-2014 una serie de sucesos tanto en el contexto internacional —por ejemplo, el fin del *boom* de precios de las *commodities*, las repercusiones de la crisis financiera internacional en los emergentes, las crecientes incertidumbres de diversa índole en los Estados Unidos y en la Unión Europea...— como en el contexto eminentemente regional —el agotamiento de la bonanza económica, la creciente desafección política y la llegada al poder de nuevos gobernantes con nuevos diseños de política exterior, entre otras, sugiere una reflexión sobre el papel de América Latina en el mundo y sobre su apuesta de relacionamiento en lo que se avizora como un nuevo ciclo para la región. De hecho, este artículo ahonda en la perspectiva de que aunque aún no seamos capaces de definir exactamente los elementos del nuevo ciclo, lo que sí parece constatable es el final del ciclo al que habíamos asistido la última década.

Así pues, en este artículo se atenderá a una de las características potenciales de este hipotético nuevo ciclo que se abriría. Concretamente, se pondrá el foco en la dimensión geopolítica y económico-comercial de la región en relación con el resto del mundo. A tal fin se analizará el desempeño del interregionalismo y del multilateralismo para la región latinoamericana, poniendo un especial énfasis en el surgimiento de un nuevo formato de relacionamiento interregional: los “megabloques” comerciales. El análisis del papel de la región —y para la región— en los actuales procesos en curso del TPP (*Trans-Pacific Partnership Agreement*), y las posibles repercusiones de la conclusión de unas exitosas negociaciones del TTIP (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership Agreement*), nos llevarán a debatir entre una inserción latinoamericana por vía del regionalismo en la confianza de que “juntos somos más fuertes”, o bien por vía del tradicional multilateralismo a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), o finalmente a través de nuevas fórmulas de transregionalismo que nos acercan a un escenario de “globalización regionalizada o selectiva”. Dado el actual decaimiento de las dos primeras, tanto por el fin del ciclo postliberal en la región como por el reiterado estancamiento en la OMC ejemplificado en la insatisfactoria Ronda de Doha, plantearemos aquí los

desafíos e incertidumbres que se abren en este nuevo ciclo de la mano de la reciente apuesta por los megabloques comerciales en detrimento de los otros instrumentos y estrategias de inserción internacional.

Para ello, este artículo se dividirá en un primer epígrafe en el que se demarcarán las características previas al contexto actual, en donde se invocarán elementos representativos del regionalismo postliberal en cuanto al relacionamiento externo de la región; un segundo epígrafe abordará la dimensión del interregionalismo y los mega-bloques comerciales, desglosándose a su vez entre unas iniciales precisiones conceptuales y el específico análisis de dichos acuerdos. Posteriormente, en un epígrafe se contrapondrá regionalismo e interregionalismo para constatar cómo en vez de retroalimentarse, en el caso que nos ocupa acaban interactuando de una manera inversa; esto es, a mayor apuesta por el trans-regionalismo, menor compromiso con el regionalismo. Se pasará así al penúltimo epígrafe en el que se aspira a desglosar los hipotéticos efectos de esta nueva inserción internacional para la región de América Latina y el Caribe. Y como consecuencia de lo anterior se cierra este artículo con unas conclusiones tentativas y la presentación de escenarios venideros, una vez más, con la intención de dotarnos de herramientas para entender las implicaciones del final de ciclo y las características que pudiera conllevar el ciclo venidero.

### La creciente presencia de la región en el mundo bajo el regionalismo postliberal (2003-2013) y la posterior crisis de las *commodities* (2013-)

Históricamente la región de América Latina y el Caribe ha buscado su particular forma de relacionarse con el mundo y, más en concreto, su propio modelo de inserción internacional, debatiendo desde la búsqueda de una mayor autonomía —como plantearan autores tales como Juan Carlos Puig— hasta la apuesta por el *bandwagoning* con la potencia hegemónica del momento, siguiendo la estela del conocido como realismo periférico de Carlos Escudé. Aparte de que los fines perseguidos por las distintas fórmulas de políticas exteriores de los países de la región fueran más o menos acertados, los medios para alcanzarlos también han sido cuestionables, suscitándose así un recurrente debate sobre el rol en el mundo de América Latina en su conjunto, y de cada

uno de sus Estados en particular. De ahí que distintas recetas fueran planteadas en distintos momentos históricos, desde la necesidad de un proyecto unitario entre los diversos países latinoamericanos como mecanismo defensivo frente al “otro” percibido como amenaza, hasta el desarrollo de una fuerte construcción nacional como forma de “crear” una identidad nacional diferenciada y proyectarse en un mundo multilateral y cada vez más globalizado (Caballero, 2015a).

En definitiva, la definición de una política exterior y la permanente búsqueda de autonomía e inserción internacional han coadyuvado al desarrollo e implementación de diversas variantes de regionalismo en Latinoamérica. A efectos de este capítulo nuestro punto de arranque serán las específicas características del regionalismo postliberal (Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010). Proyectos de coordinación y concertación política tales como la CELAC, así como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) o la UNASUR, englobados bajo la etiqueta de regionalismo postliberal, a pesar de su heterogeneidad y especificidades propias coinciden en la idea de un “retorno de la política” en las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo, el “retorno del Estado” frente al Mercado, la ampliación temática y multisectorial enfatizando una agenda “positiva” de integración, el foco en lo social y la lucha contra las inequidades, y la pretensión de una mayor inclusión de actores y sociedad civil que dote de legitimidad al proyecto (Sanahuja, 2012: 32-33). En definitiva, este regionalismo postliberal atendió a lo largo de una década a unos objetivos específicos en virtud de los cuales la integración regional era un fin en sí mismo, entendiendo por ello que el actuar de manera conjunta en la región podía generar sinergias positivas para los distintos países integrantes y redundar en mayor desarrollo y la mejora de las condiciones de vida para sus sociedades.

Dicho lo cual y más allá de sus éxitos y carencias, en los últimos años asistimos a un aparente cambio de ciclo tanto por razones particulares al interior de muchos de estos estados como por la propia coyuntura internacional. Así, la finalización del ciclo de precios altos de las materias primas y las incertidumbres generadas en el seno de la Unión Europea, unido a los nuevos derroteros en política exterior adoptado por los nuevos gobiernos latinoamericanos donde se aúna crisis económica y desafección política —con el caso paradigmático de Brasil como

referente—, nos llevan a un replanteamiento de los objetivos y fórmulas de inserción internacional. Es ahí donde surge con fuerza el actual desgaste del regionalismo postliberal a la par que la desconfianza en la posibilidad de destrabar el multilateralismo vía Organización Mundial de Comercio (OMC), motivando con ello una renovada apuesta por el interregionalismo y la participación en acuerdos mega-regionales.

De manera inédita en la historia reciente, una gran crisis económica internacional como la que tuvo su origen en los Estados Unidos en 2008 y se extendió de forma especialmente virulenta por Europa, tuvo un reducido impacto inicial en los llamados países emergentes. En ese sentido, la región América Latina y Caribe mostró diferentes caras en relación con las repercusiones de la crisis dependiendo de quiénes fueran sus principales socios internacionales y su específico modelo productivo. Por agrupar, a pesar de las evidentes simplificaciones que conlleva una visión general de trazo grueso, tanto México como la región centroamericana sufrieron severamente en primera instancia los efectos de la crisis, dada su estrecha vinculación con la economía estadounidense. A ningún lector informado se le escapará que la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) en 1994 supuso en cierto modo el definitivo anclaje de México con su vecino del norte. Esta vinculación llevará aparejado un especial sufrimiento en caso de ralentización de la economía estadounidense, como sucedió a partir de la crisis financiera internacional de 2008. Del mismo modo, implicará un relanzamiento o rebote cuando la economía estadounidense funciona y crece a buen ritmo, cómo también ha sucedido recientemente en la medida en que los Estados Unidos han empezado a crecer más rápido que otros países gravemente afectados por la recesión... Por su parte, la región del Caribe ha presentado diferentes matices aunque en general, la especial vinculación con la Unión Europea le ha granjeado los efectos colaterales de la propia crisis europea, ensimismada en sus propios problemas domésticos aparte de los externos.

En un segundo grupo, los países sudamericanos en su conjunto se vieron favorecidos por el viento de cola que suponían los altos precios de las *commodities* en el mercado internacional y el ascenso de los llamados emergentes, principalmente de la mano de los BRICS. Sin embargo, el patrón comercial basado en la exportación de productos

con poco valor añadido ahondó en una creciente dependencia de un actor que cobró cada vez mayor relevancia en la región: China. De este modo, aunque los primeros años de la crisis financiera internacional iniciado en 2008 eludieron los problemas económicos sin mayores complicaciones, el posterior freno del crecimiento chino sí ha generado un efecto dominó en virtud del cual, no sólo se ha reducido el monto de sus exportaciones, sino que se ha dificultado la recepción de inversión extranjera directa generando con ello, estancamiento económico a la par que una creciente desafección política. Esta última variable venía ya alimentada por una corrupción endémica y falta de transparencia, pero se ha agudizado en la medida en que las “nuevas clases medias” han demandado servicios públicos acordes (transporte, salud, educación...) sin que estas aspiraciones se vieran satisfechas. Esta brecha entre altas expectativas y magros resultados, abonada por el hecho de que se han reducido los recursos materiales al mismo tiempo que decrecía el crédito y capital político en los gobiernos elegidos democráticamente ha generado una suerte de tormenta perfecta en la que asistimos a sucesos que bordean peligrosamente el marco democrático —ya sea Brasil o Venezuela, por poner dos ejemplos— y escenarios donde asistimos a índices record de desaprobación y falta de respaldo de sus gobernantes, como son el caso de Chile o Paraguay, entre otros.

## El interregionalismo y los mega-bloques comerciales

### *Conceptos y precisiones*

Llegados a este punto, se antoja imprescindible abordar qué es el interregionalismo y qué significan estos mega-bloques comerciales, así como el encaje en el que se enmarca el TPP en lo referente al relacionamiento de la región con el mundo y entre sus propios miembros dentro de la propia región.

De la mano de la globalización y la regionalización en los años noventa hemos asistido al auge de lo que ha venido en llamarse nuevo interregionalismo. El interregionalismo ha sido llevado a la práctica de la mano del tradicional proceder por parte de la Unión Europea y del consabido impulso europeo a exportar su “juguete conceptual” a otras latitudes, llegando incluso la Unión Europea a aspirar a que

emulen su proceder regional otros mecanismos regionales. El hecho de mimetizar el “constructo” europeo, además de dotarla de cierta superioridad moral para actuar como poder normativo, como *civilian power*, podía simplificar o facilitar un relacionamiento gemelar a la hora de organizarse, negociar y tomar decisiones, esto es, subregiones de América Latina y Caribe comportándose como una suerte de “espejo” de la Unión Europea (Sanahuja citado en Serban, 2015: 6).

Pero precisamente porque el estudio del interregionalismo está poco desarrollado conceptual y teóricamente (Baert *et al.*, 2014: 2; Lombarde *et al.*, 2015: 753), creemos oportuno introducir aquí algunas precisiones necesarias. La primera tiene que ver con la distinción en términos causales entre un viejo interregionalismo, centrado en el tipo de actor y la capacidad de agencia, y lo que Hänggi califica de nuevo interregionalismo, poniendo el foco en el cambio sistémico y la estructura (Hänggi, 2006: 33). La segunda precisión teórico-conceptual necesaria para saber qué fenómeno entendemos por interregionalismo es la relativa a la clasificación de interregionalismo en sentido amplio y en sentido reducido. En este caso, siguiendo una vez más a Hänggi:

“puede establecerse una tipología del interregionalismo que cubra el amplio espectro de todos los casos empíricos de relaciones interregionales institucionalizadas. Como paso inicial el tema de estudio puede ser abordado desde los dos extremos del espectro: desde los casos límite, que pueden ser considerados o no interregionales dependiendo del contexto específico. En consecuencia, las relaciones exteriores de organizaciones regionales con terceros países en otras regiones y las relaciones entre estados, grupos de estados y organizaciones regionales de dos o más regiones serán entendidas como *relaciones interregionales en sentido amplio*, mientras que todos los tipos y formas de interregionalismo que se encuentren entre éstos, serán considerados como *relaciones interregionales en sentido reducido*.” (Hänggi, 2006: 40).

Estos desarrollos teóricos nos permiten, a su vez, intentar ser más analíticos para poder diferenciar entre casos límite (*borderline cases*) de interregionalismo en sentido amplio, como son los conceptos de mega-regiones (Hänggi, 2006: 46), y otros casos más cercanos a la cooperación trans-regional que no sólo comprende relaciones entre estados, sino también redes transnacionales y ONGs (Baert *et al.*,

2014: 6). Por su parte, Gardini y Malamud (2014: 6), aunque también basados en la obra de Hänggi, distinguen entre tres categorías: (i) interregionalismo puro, cuando la relación es entre grupos regionales como en el caso de las relaciones Mercosur-Unión Europea); (ii) trans-regionalismo, cuando los estados participan en estos acuerdos a título individual, como ocurre en un mega-bloque comercial como el TPP; e (iii) interregionalismo híbrido, en los casos en que un grupo regional se relaciona con un estado, como por ejemplo los partenariados y asociaciones estratégicas de la Unión Europea, o un mega-bloque comercial como el TTIP.

Estas clasificaciones conceptuales tienen su razón de ser no sólo a efectos de acotar el fenómeno y saber a qué nos estamos refiriendo, sino también para aspirar a desentrañar los mapas conceptuales que subyacen a las apuestas por cada uno de los tres tipos arriba mencionados. Así, de forma incipiente, podríamos establecer que el interregionalismo puro respondería a la pretensión de buscar el mimetismo en cuanto al proceder en cada región —el ya señalado poder normativo de la Unión Europea— y la *actorness* en la medida en que una región aspire a hablar y actuar como un ente “mayor” y por tanto, con más peso en el escenario internacional. Por su parte, el trans-regionalismo presentaría un escenario en el que prima la inserción en una globalización regionalizada o selectiva por parte de un estado a título individual. Así, en virtud de ello, por ejemplo, un mega-bloque comercial busca una mejor posición geopolítica en el escenario internacional, ya sea por un mejor acceso a ciertos mercados al eliminar barreras comerciales o ya sea por dotarse de un “sello de respetabilidad” que le favorezca para atraer inversión extranjera directa. Por último, el interregionalismo híbrido se vería reducido en la práctica a los casos específicos del relacionamiento de la Unión Europea con actores estatales, tanto para acuerdos de asociación estratégicos como para el TTIP, que más abajo contemplaremos.

### *Los mega-bloques comerciales: el caso del TPP*

Abordando específicamente los acuerdos megarregionales (como son el TTIP, RCEP<sup>2</sup>, TPP...) es oportuno acotarlos también conceptualmente. Así, éstos se caracterizan (i) por la gran dimensión espacial, poblacional y de PIB que engloban, (ii) por la aspiración de abarcar

áreas continentales, y (iii) por presentar una agenda temática plural que sobrepasa lo tradicionalmente negociado a través de la OMC (Rosales y Herreros, 2014: 1). Estos elementos denotan la novedad del fenómeno, al mismo tiempo que permiten avizorar las dimensiones de sus potenciales efectos a nivel global. Nos encontramos, por tanto, ante instrumentos con potentes connotaciones geopolíticas, en la medida en que no sólo reconfiguran los flujos de comercio internacional, sino que también habilitan para presentarse ante el mundo como un socio “confiable”, “previsible” y “respetable”. A priori, se visibilizan dos claros impactos derivados de la constitución de estos mega-bloques comerciales (Manrique y Lerch, 2015): en primer lugar, la creación y posible desviación de comercio en una suerte de “globalización regionalizada” o “bilateralismo selectivo”, cuyos efectos serían más severos en los países en desarrollo que no formarían parte de dichos mecanismos y que podrían pagar los costes de su exclusión; y en segundo lugar, la modificación del régimen multilateral de comercio global, con connotaciones geopolíticas en la medida en que los estados miembros tendrían la capacidad para fijar el nuevo “estándar global”.

El caso específico del TPP, que se erige en el mega-bloque con mayor impacto en la región América Latina y Caribe es, por tanto, útil para abordar el objeto de este artículo. Hay que apuntar que el TPP se remonta a un primer acuerdo estratégico transpacífico de asociación económica, conocido como P-4, y suscrito por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam en 2005 (Rosales *et al.*, 2013: 25). Tras el interés estadounidense por sumarse a éste en 2010 y ampliarlo, cambiaron las aspiraciones y connotaciones del mismo pasando a ser uno de los instrumentos más ambiciosos para tender puentes comerciales a ambas orillas del Pacífico. La fuerte apuesta por la región Asia-Pacífico emanada desde Washington<sup>3</sup> marcó su liderazgo en esta negociación, al mismo tiempo que suscitó el interés de otros actores por adherirse a la iniciativa. La inclusión en las negociaciones de Canadá, México y, especialmente, Japón supuso un punto de inflexión en este proceso. Hasta ese momento, el volumen comercial de los socios, excluyendo a los Estados Unidos, era muy reducido en términos relativos. Sin embargo, la irrupción de Canadá y México dotó al proyecto de mayor volumen —en términos económicos, pero también regionales al abarcar todo el TLCAN-NAFTA, y la incorporación de Japón a la mesa de negociaciones suscitó un mayor interés económico al tratarse de una

de las principales economías mundiales. Como no podía ser de otro modo, el reverso de la moneda de este hecho es que las negociaciones se dificultaron, toda vez que ya no se trataba de un proyecto con un claro sesgo asimétrico en favor de un único dominador negociador —los Estados Unidos, sino con la posibilidad de coaliciones negociadoras y acuerdos cruzados en función de diversos intereses.

Sin embargo, los doce estados que forman parte del TPP<sup>4</sup> después de años de negociaciones carentes de transparencia y a espaldas de sus opiniones públicas concluyeron con la firma del TPP el 5 de octubre de 2015. En cualquier caso, la exitosa conclusión de las negociaciones no implica la automática entrada en vigor de dicho acuerdo, toda vez que se requiere aún la aprobación y ratificación por parte de los respectivos congresos. De hecho, ni siquiera está garantizada la ratificación por parte del “socio indispensable”, los Estados Unidos, dado que ambos candidatos presidenciales —Hillary Clinton y Donald Trump, este último vencedor en las elecciones de noviembre de 2016— han mostrado sus dudas y críticas hacia el mismo, con mayor o menor énfasis. Cabe recordar que no sería la primera vez que los Estados Unidos lanzan una ambiciosa iniciativa internacional para finalmente renunciar a ella por la oposición del congreso estadounidense<sup>5</sup>.

En cierta manera se podría entender el actual “desacompasamiento” entre los Estados Unidos y la región América Latina y Caribe como una suerte de paradoja toda vez que, tradicionalmente, desde Washington se propugnó la creciente reducción de barreras comerciales estimulando un enfoque proclive al multilateralismo como favorecedor de los flujos de comercio internacional. Sin embargo, cuando se impulsaron proyectos como el ALCA en los noventa, sufrieron la firme desaprobación de diversos actores latinoamericanos, principalmente de los socios del Mercosur, que coadyuvaron a su fracaso en la famosa Cumbre de Mar de Plata de 2005. Por el contrario, el actual giro en la región América Latina y Caribe, acompañado del reacomodo de la mayoría de sus gobiernos hacia una mayor proliferación de la apertura comercial por vía del transregionalismo y el bilateralismo selectivo aquí mencionado, contrasta con un creciente escepticismo en las bondades de dicha estrategia de la sociedad estadounidense, y por ende de los candidatos presidenciales y del finalmente vencedor, Donald Trump. Ante una coyuntura internacional donde parece que prima cada vez

más el *cleavage* abierto-cerrado en relación con la percepción de ganador o perdedor por los efectos de la globalización (*The Economist*, 2016a, 2016b), se pone en entredicho la aspiración de la administración Obama de adherirse al TPP como estrategia para posicionarse en una globalización regionalizada trufada de acuerdos selectivos.

De forma notable también se reproduce esta paradoja del “desacompañamiento” o falta de *timing* en el caso de las relaciones de la región América Latina y Caribe con la Unión Europea. Así, y sin la intención de entrar a abordar en detalle negociaciones de larga data como son las de Mercosur-Unión Europea, sí es sintomático que hemos transitado desde un escenario donde la razón tradicionalmente alegada —que no la única— para justificar la no conclusión de las negociaciones era el proteccionismo y el modelo estatal desarrollista de los socios sudamericanos —principalmente de Argentina— a otro nuevo escenario donde las mayores reticencias proceden de los propios gobiernos europeos que perciben el peligroso ascenso de los partidos de extrema derecha en base a un discurso agresivo a la par que victimista alentando a los “perdedores de la globalización”.

En otro orden de cosas, en el contexto más específicamente de la región América Latina y el Caribe han seguido presentes los debates sobre la idoneidad del regionalismo como instrumento de inserción internacional. En este sentido, aparte de las críticas a su ineficacia (Gardini y Malamud, 2012) y los llamados a mejoras en ciertos proyectos regionales (Caetano, 2015), la principal novedad ha sido la irrupción de la Alianza del Pacífico (AP)<sup>6</sup>. En todo caso, es sintomático que la AP por sus objetivos, su diseño institucional y su agenda “negativa” de integración —mayoritariamente centrada en la eliminación de aranceles entre los miembros, que a día de hoy alcanza hasta el 92% del comercio; acompañado de algunas otras medidas como la eliminación de visas y la promoción de intercambios educativos y turísticos— está más cerca del regionalismo abierto de los noventa que del regionalismo postliberal de principios de este siglo. Así, en cierta manera, si aceptáramos la metáfora de que históricamente el regionalismo latinoamericano funciona como una suerte de péndulo, podríamos anticipar que tras un ciclo de regionalismo postliberal con énfasis en modelos neo-desarrollistas impulsados por el estado, nos veríamos abocados a un nuevo ciclo de regionalismo latinoamericano con un marcado sesgo comercial y pro-

mercado y de una propuesta para enfatizar la dimensión económica por encima de la estrictamente política.

En esta dirección es muy ilustrativo el recordatorio de que, a pesar de la incansable publicitación del hito que supone la eliminación de aranceles intrarregionales, en el caso de la AP este hecho es poco relevante en términos absolutos dado el pírrico flujo comercial entre los cuatro socios. Muy al contrario, su presentación como actores “responsables” y “previsibles” jurídicamente sí les habilita para ganar reputación internacional en aras a ser receptores de inversión extranjera directa. En otras palabras, uno de los objetivos implícitos —y neurálgico— de la AP no sería tanto fomentar cadenas de valor ni incrementar el comercio intrarregional, toda vez que sus flujos comerciales prioritarios son externos, sino presentar a sus integrantes como potenciales candidatos fiables para comerciar e invertir de cara a actores extra-regionales, en contraposición con sus antagónicos pares “proteccionistas” y “neodesarrollistas” encuadrados en el Mercosur. De este modo, se abonaría la creciente narrativa entre los “buenos” y los “malos” en América Latina, señalando así los estados susceptibles de ganarse la confianza de “los mercados”. En este contexto será pertinente preguntarse si más allá de un objetivo “regional” real o de una agenda integracionista, la AP no busca sino una suerte de obtención de estatus, esto es, si los miembros y los candidatos a unirse no son sino *status seekers* en una estrategia de *nation-branding* (Nolte, 2016: 6-8). Esto explicaría el gran número de observadores de este mecanismo regional, 47, y los escasos avances desde su creación. De hecho, dicho estatus sería entendido como un éxito en sí mismo para la propia AP, pero principalmente y de forma aún más importante, para cada uno de sus integrantes “a título individual”, fomentando indirectamente con esto una competencia entre ellos en detrimento de un proyecto común. En ese sentido, la AP ahondaría en esa visión de bilateralismo selectivo inmerso en una globalización regionalizada a pesar de que usara tanto los ropajes del regionalismo, al intentar presentarse como el esquema regional más exitoso, como el lenguaje del multilateralismo, al señalar su compromiso con la reducción de los obstáculos al comercio.

En línea con esta perspectiva de entender la AP como un medio más que como un fin, es decir, más como una palanca de inserción internacional, como un trampolín para poder comerciar con la dinámica región

Asía-Pacífico, entronca el desarrollo del TPP. De hecho, la vinculación entre la AP y el TPP es observable por las aspiraciones de algunos de tejer un puente directo entre ambas. Así, a pesar de la no adhesión automática de Colombia al TPP<sup>7</sup>, los países candidatos a la AP (Panamá y Costa Rica) ya han exteriorizado que parte de su motivación para integrar la AP es su ulterior interés en solicitar su adhesión al TPP. En otras palabras, aunque la AP se constituya formalmente en un mecanismo regional, lejos de fomentar una inserción internacional de región a región —en lo que sería interregionalismo en sentido estricto, podría conllevar una acentuación de la bilateralización de la política exterior de los miembros haciendo uso de un instrumento transregional o interregional en sentido amplio —en este caso el TPP— con el objetivo de satisfacer sus preferencias e intereses económico-comerciales estrictamente nacionales.

Finalmente y aunque hemos analizado con mayor detenimiento el TPP, hay que incorporar al menos algunas reflexiones en torno al TTIP, en la medida en que el trans-regionalismo responde a una estrategia combinada y complementaria de inserción en una globalización regionalizada o selectiva. Así pues, el TTIP, a pesar de encontrarse actualmente aún en período de negociaciones, nos es funcional para apreciar los característicos dos niveles (*two levels game*) de la Unión Europea, esto es, unas instituciones europeas impulsoras de dichas negociaciones en la medida en que ostentan las competencias en materia de comercio comunitario, y unos Estados miembros, que en última instancia tendrían que ratificar un hipotético acuerdo —en la medida en que se siga concibiendo como un acuerdo mixto como hasta ahora— y que manifiestan crecientes dudas respecto al mismo. Aunque esta circunstancia podría vincularse con una coyuntura momentánea basada en cálculos electorales en determinados Estados miembros, el hecho es que el escenario de una consecución exitosa de las negociaciones del TTIP no sólo se antoja a día de hoy como tremendamente difícil, sino que así es reconocido por el propio negociador jefe del TTIP por el lado europeo, Ignacio García Bercero. Es más, cabe señalar la abierta hostilidad a esta mega-bloque comercial por parte de significativos sectores de la sociedad civil europea, a la que se suman las voces críticas y reticencias a las negociaciones por parte de destacados integrantes de los gobiernos de Francia (Matthias Fekl, Ministro de Comercio) y Alemania (Sigmar Gabriel, Ministro

de Economía), en abierta contraposición con sectores institucionales europeos (como el Comisario Europeo de Asuntos Económicos, Pierre Moscovici, o la Comisaria Europea de Comercio, Cecilia Malström) que siguen alentando a reforzar las negociaciones con la intención de una conclusión satisfactoria de las mismas, aunque sin fijarse fechas<sup>8</sup>.

Estas tensiones y debates dialécticos no hacen sino mostrar una vez más la acentuación del susodicho dilema que se plantea en las sociedades de los países desarrollados entre una estrategia de inserción “abierta” o “cerrada”, esto es, ahondando en el multilateralismo o apostando por el proteccionismo y, por ende generando el riesgo de una disolución del proyecto regional. Ante esta tesitura, el trans-regionalismo “formalmente” impulsado desde las instituciones europeas significaría esa globalización regionalizada a la que estamos haciendo mención. Esto es, a la intención de encontrar un punto intermedio en el que abrirse al comercio internacional de forma selectiva, aunando así eliminación de obstáculos comerciales para los socios seleccionados en razón de su relevancia, sus semejanzas o simplemente por oportunidad geopolítica, a la vez que penalizando indirectamente con la consiguiente desviación de comercio a los excluidos de dichos mega-bloques comerciales.

## Relaciones y sinergias entre regionalismo e interregionalismo

Como es de todos conocido, mucho se ha dicho sobre el regionalismo en América Latina, a pesar de las dificultades para intentar atribuirle actualmente una etiqueta que goce de suficiente consenso entre los académicos dadas las distintas variantes que conviven. De hecho, podemos apreciar un amplio abanico en el que contemplar desde los que afirman su obsolescencia por haber alcanzado ya su cenit (Gardini y Malamud, 2012), hasta los que plantean que los solapamientos de proyectos regionales no necesariamente implica su ineficiencia sino que más bien confirma la relevancia de los mismos y su pluralidad funcional (Nolte, 2016).

En este contexto, podemos abordar la relación entre regionalismo e interregionalismo en Latinoamérica, analizando dos opciones: (i) si como pudiera parecer *a priori* de forma intuitiva ambos fenómenos se

retroalimentaran —“los éxitos del regionalismo incentivan el interregionalismo en aras a extrapolar ese modelo”; o (ii) si, por el contrario, tras el fin del ciclo del regionalismo postliberal, la región apostara por una política exterior de globalización regionalizada o bilateralismo selectivo en la que la inserción internacional viniera de la mano de acuerdos comerciales para conformar mega-regiones, esto es, una suerte de transregionalismo à la *carte*.

En virtud de la primera posibilidad, cabría deducir que el mal desempeño del regionalismo latinoamericano acarrearía la ineficacia y falta de interés por el interregionalismo, ya que no respondería a la finalidad *a priori* encomendada (Gardini y Malamud, 2014: 4). Sin embargo, atendiendo a la segunda posibilidad y entendiendo que no siempre lo declarado públicamente y lo perseguido realmente coinciden —éste es el recurrente *gap* o brecha entre retórica y realidad tan característico del regionalismo latinoamericano, se plantea de forma paradójica cómo un creciente interregionalismo por parte de los actores latinoamericanos redundaría en un debilitamiento del regionalismo latinoamericano propiamente dicho. Esto es, frente a la tesis de un regionalismo crecientemente deslegitimado por las narrativas que lo vinculan con los gobiernos pasados y su “apuesta postliberal”, los nuevos tomadores de decisión entonces apostarían marcadamente por “instrumentalizar”<sup>9</sup> un mecanismo regional —la Alianza del Pacífico— como forma de proyección nacional bajo un enfoque de globalización regionalizada o selectiva a través de un megabloque comercial como el TPP.

Este cambio de ciclo, con su “nueva” forma de entender el interregionalismo en términos de trans-regionalismo à la *carte*, no sería en ningún caso un giro repentino con un marcado punto de inflexión o con un claro hito que actuara a modo de parteaguas, sino que obedece a un paulatino cambio gradual en los diferentes actores regionales y sus tomadores de decisión. Es más, ni siquiera se explica sólo en virtud del llamado cambio de ciclo político en la región por el fin de los gobiernos de presidentes como Hugo Chávez, Pepe Mujica, Cristina Fernández de Kirchner o Dilma Rousseff, por nombrar sólo algunos. De hecho, baste como ejemplo señalar que parte de ese mencionado giro se produce en casos en los que estos dirigentes siguen ostentando el poder. Así sucedió con el inicio del segundo mandato de la presidenta brasileña Dilma Rousseff, donde el Ministro de Exteriores brasileño,

Mauro Vieira, fue encomendado desde su asunción a adoptar una diplomacia pragmática focalizada en la obtención de réditos económicos para intentar contrarrestar la creciente crisis en Brasil<sup>10</sup>. De este modo, la tradicionalmente ambiciosa diplomacia de Itamaraty y las aspiraciones regionales y globales de Brasil se vieron constreñidas y supeditadas a la necesidad e interés estrictamente nacional, persiguiendo la consecución de acuerdos comerciales y la atracción de mayores flujos de inversión (Caballero, 2016: 9-10). Asimismo, dicho giro gradual también se aprecia en países como Uruguay donde, a pesar de seguir gobernando la misma coalición partidaria (el Frente Amplio), las prioridades político-económicas han virado desde la asunción en 2015 del actual presidente, Tabaré Vázquez. Sin la intención de ser exhaustivo en la enumeración, también se puede apuntar cómo algo similar en términos de paulatino cambio de tendencia sucedería en Chile si comparamos las dos administraciones de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014).

### **Efectos de los mega-bloques comerciales en la región América Latina y Caribe**

No cabe duda de que una de las preguntas que surge al abordar el fin del actual ciclo en la región y el giro hacia nuevas estrategias de inserción internacional pasa por la idoneidad de tales iniciativas. En este sentido han sido numerosos los estudios que diseñan escenarios prospectivos y aspiran a avizorar los hipotéticos “vencedores y perdedores” de esta apuesta por el trans-regionalismo. Además de las evidentes dificultades a la hora de prever consecuencias futuras, se une la opacidad a la hora de acceder a los términos reales de las negociaciones. Dicho lo cual, sí hay una general coincidencia en los posibles efectos que la aplicación de los acuerdos mega-regionales (TTIP y TPP) podrían generar en la región en el caso de que concluyeran satisfactoriamente y entraran ambos en vigor.

Lógicamente tenemos que separar en función de los dos tipos de impactos que generan dichos acuerdos, que ya se invocaron más arriba, la creación y posible desviación de comercio internacional y la posible modificación del régimen multilateral de comercio global (Manrique y Lerch, 2015). En relación a lo primero hay cierto consenso en que

los actores internacionales insertos en esos mega-bloques podrían verse favorecidos por la desviación de inversiones en su favor al mismo tiempo que podrían facilitarse sus condiciones de acceso preferencial a los grandes mercados mundiales, principalmente Estados Unidos y la Unión Europea. Así pues, y en otras palabras, indirectamente los grandes perjudicados serían los estados que se quedarán fuera de esta globalización regionalizada y selectiva. Teniendo en consideración que los únicos integrantes latinoamericanos de este mega-bloque serían México, Perú y Chile, todo hace pensar que la gran mayoría de la región “pagaría los costes” de su exclusión de las grandes cadenas de valor y de los nuevos circuitos preferentes de comercio internacional.

De hecho, no parece que la diferencia para considerarse “vencedor” o “perdedor” en este escenario tuviera que ver con esa supuesta fractura entre la América Latina del Pacífico y del Atlántico. Como ha mostrado Sanahuja (2017), los efectos perniciosos del fin del ciclo de *commodities* afectan a la región en sus dos orillas sin hacer diferencia por su ubicación geográfica ni por su adscripción ideológica. Esto se debe a la coincidencia en su modelo de inserción económico donde prima la exportación de materias primas con un bajo valor añadido y, por tanto, se han visto afectados por los mismos sucesos internacionales de forma notable por el fin de la bonanza de precios de las *commodities*. Así, si acaso, la diferenciación entre países latinoamericanos no sería tanto por el hecho de qué océano baña sus costas ni por sus sesgos político-ideológicos, sino por la preeminencia de diferentes socios comerciales, siendo significativo el anclaje de México y Centroamérica y el Caribe con Estados Unidos y la Unión Europea respectivamente, mientras el principal destino exportador de las *commodities* sudamericanas se encuentra en el Asia-Pacífico, notablemente China.

Sin embargo, para hacer la ecuación aún más complicada, hay estudios (Felbermayr, 2013; 27, 43) que pronostican, al estimar los efectos de la hipotética aplicación de un TTIP, que uno de los pocos “terceros excluidos” que se verían favorecidos sería Brasil. Es decir, que mientras la práctica totalidad de la región América Latina y el Caribe sufriría las consecuencias negativas de la eliminación de los obstáculos comerciales entre los Estados Unidos y la Unión Europea, incluyendo a México —a pesar de su estrecha vinculación con la economía estadounidense vía TLCAN/NAFTA, Brasil podría ser de los pocos actores externos

a ese mega-bloque que podría obtener ventajas comparativas de las sinergias generadas a raíz del TTIP. Este ejemplo no hace sino reflejar nítidamente la complejidad que entraña cualquier análisis sobre la idoneidad de cada actor internacional, y de la región América Latina y el Caribe en general, para apostar o resistirse ante esta nueva globalización regionalizada que plantean los mega-bloques comerciales.

El segundo de los impactos señalados es el relativo a la configuración de un nuevo estándar global que regule el comercio internacional en el entendido de que la consecución de los mega-bloques regionales (TTIP+TPP) representaría más del 60% del comercio mundial. En este contexto hay que subrayar que lo que sería entendido como un *fait accompli*, esto es, el hecho de que en la práctica la mayoría del comercio mundial se rigiera por los esquemas del transregionalismo, nos presentaría al menos dos consecuencias obvias en relación con la región América Latina y el Caribe. La primera tendría que ver con cómo se habría consolidado una suerte de *bypass* del multilateralismo de la OMC. Esto es, dado el bloqueo del foro multilateral y de la Ronda de Doha, esta estrategia “por fuera” obligaría a la OMC a adoptar estos nuevos estándares como un hecho consumado o, por el contrario, condenarse a una creciente irrelevancia. La segunda consecuencia derivaría de este hecho: mientras que en el marco de la OMC los países latinoamericanos y caribeños tienen margen para establecer coaliciones negociadoras o incluso vetar y oponerse a acuerdos perjudiciales, la asunción tácita de un patrón comercial pactado en un contexto de bilateralismo selectivo sería impuesto en la práctica sin posibilidad real de resistirse a lo que se pudiera entender como efectos perniciosos, incluyendo con ello las medidas que pudieran erosionar ciertas cuotas de autonomía o soberanía de estos países. En relación a esto último, no podemos olvidar que una de las principales críticas vertidas frente a estos mega-acuerdos es la referente a los *Investor-State Dispute Settlements* (ISDS) con lo que conlleva de socavamiento de la soberanía de un estado al verse éste obligado a pleitear por disputas con inversores internacionales (Schmieg, 2015: 4-5).

En definitiva, aunque los impactos son inciertos y asimétricos para la región América Latina y el Caribe en su conjunto, sí hay un relativo consenso en el perjuicio que generaría no ser parte de una iniciativa capaz de generar importantes repercusiones en el terreno global –no

sólo de índole comercial, sino también geopolítico-. En este sentido ser un sujeto pasivo, sin ninguna posibilidad de incidir en la negociación y en la toma de decisiones abocaría a la gran mayoría de países de la región, y por ende a la propia región en su conjunto, a una creciente irrelevancia. Pasaremos a mencionar a continuación en el siguiente epígrafe las renovadas potencialidades que el regionalismo latinoamericano puede significar para mitigar esa hipotética posición periférica en caso de la consecución y aplicación de los acuerdos del TTIP y el TPP.

### **Conclusiones tentativas, tendencias incipientes y reflexiones**

La primera cautela que se debe manifestar es el hecho de estar estudiando un fenómeno en curso y, por tanto, la falta de perspectiva temporal nos impide ponderar el papel real de cada factor en su justa medida. Dicho lo cual y sin querer que esto sea un ejercicio de prospectiva, sí se aspira a extraer un diagnóstico fundamentado y unas claves válidas para interpretar el escenario latinoamericano, que se deriva del fin del ciclo de regionalismo postliberal, en relación con la inserción internacional de la región en clave multilateral e interregional. Como planteábamos desde la introducción, aquí se ha abordado las características del fin de un ciclo en la región y cómo las formas de relacionamiento y del rol de la región en el mundo avizoran un nuevo escenario, aún hoy por perfilarse. Pasamos a continuación a condensar una serie de conclusiones tentativas y posibles tendencias de inserción internacional que nos sirvan como claves para entender no sólo el fin del ciclo del regionalismo latinoamericano (2003-2013), sino también los rasgos definitorios para el actual ciclo que se estaría abriendo.

Así pues, a raíz de lo arriba mencionado, podemos constatar la creciente preponderancia de los acuerdos mega-regionales como forma de inserción internacional de un gran número de estados de la región. Al mismo tiempo, esta apuesta por este interregionalismo en sentido ampliado esconde un menor compromiso con la región como un todo y, por ende, un debilitamiento de lo que se ha venido en llamar como regionalismo postliberal, debido tanto a los cambios de gobierno en numerosos países como a la creciente narrativa que rechaza reconocer los éxitos cosechados de la mano de dicho regionalismo para, por

el contrario, enfatizar la imperiosa necesidad de formar parte de los nuevos flujos de comercio e inversión internacional en lo que hemos calificado como transregionalismo *à la carte*. Ante un escenario internacional de incertidumbre sobre las posibilidades de crecimiento económico<sup>11</sup>, junto a los pronósticos poco halagüeños vertidos por el Fondo Monetario Internacional que alertan contra las tendencias proteccionistas y la creciente desafección política por parte de las sociedades ante el reiterado incumplimiento de expectativas legítimas, podría parecer deseable y oportuno adoptar una estrategia “realista” basada en el estricto interés nacional. Sin embargo, ésta no deja de ser una mirada cortoplacista. De hecho, y por poner sólo un ejemplo, en el hipotético caso de que asistiéramos a la culminación de la arquitectura comercial transregional en un escenario de globalización regionalizada o selectiva, esto es, a la firma y entrada en vigor de un TPP y un TTIP, estos mega-acuerdos pasarían a funcionar *de facto* como estándares o reglas del comercio internacionales, obviando como ya se dijo arriba las deliberaciones de la OMC, o cuanto menos, induciendo a que éstas se amolden a lo ya acordado, pasando en la práctica a adoptar y aceptar lo pactado en los mega-acuerdos como el estándar a seguir. Por tanto, en ese hipotético caso se habrían fijado unas nuevas pautas comerciales de ámbito mundial sin el concurso de la mayoría de los países latinoamericanos y sin la capacidad de moldearlas según sus necesidades específicas. Así pues, en dicho contexto el papel internacional latinoamericano se vería reducido a asumir un *fait accompli* derivado de la decisión de otros actores globales, esto es, la clara asunción de un rol de *rule taker* y muy lejos de cualquier aspiración de comportamiento como *rule maker*. Qué duda cabe que el sustraerse de la posibilidad de influir o de incorporar asuntos eminentemente latinoamericanos a la agenda internacional limita tanto su relevancia geoestratégica como su cuota de soberanía, entendida aquí como el margen de actuación para actuar sobre las problemáticas específicas, tales como desarrollo, inequidad, transparencia, etc.

Frente a este panorama, todo parece indicar que la mejor receta para acometer problemáticas domésticas compartidas sería regionalizar las soluciones, esto es, decisiones coordinadas para problemas comunes transnacionalizados, desde problemas de inequidad y desarrollo hasta luchas contra la corrupción, la seguridad ciudadana o el crimen organizado. Lo que *a priori* podría ser entendido como cesión de so-

beranía o transferencia de competencias a un ente superior –en última instancia, esto es lo que significa la integración regional-, redundaría en un mayor margen de maniobra y capacidad de agencia que la pretendida “autonomía” que deriva del transregionalismo *à la carte* o de un bilateralismo selectivo.

Dicho lo cual, y a pesar de las cautelas que aquí enunciamos, la constatación empírica nos hace avizorar un escenario en que se impongan en la región América Latina y el Caribe las lógicas de buscar megabloques comerciales (independientemente de que fructifiquen los que actualmente están sobre el tapete, precisamente por el actual rechazo que éstos generan en otras sociedades, como son las estadounidenses y europeas). Señálese que incluso hay voces que han “resucitado” la idea de un Acuerdo TransAmericano (TAP)<sup>12</sup> en lo que sería una suerte de actualización del fracasado proyecto del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que fue precisamente derrotado por la entonces apuesta del momento por un regionalismo postliberal. Actualmente los incentivos y las correlaciones de fuerzas son diferentes y el creciente desgaste del regionalismo postliberal hace cada vez más creíble la posibilidad de la apertura de un nuevo ciclo para América Latina, uno en el que se pase del regionalismo postliberal al transregionalismo basado en una visión geopolítica y economicista del mundo en el que prime una concepción de una globalización regionalizada en la que se intente ser un *insider* a cualquier precio. Lejos de percibirlo como una disyuntiva de “estar dentro o fuera” de ese transregionalismo *à la carte*, quizás sea éste un buen escenario para obligarnos a repensar la idoneidad de más y mejor integración regional como el mejor antídoto ante la irremediable irrelevancia de actuar como un mero estado en un mundo guiado por megabloques restringidos, exclusivos y de membresía selectiva.

## NOTAS

1. El autor agradece los comentarios y sugerencias de José Antonio Sanahuja al primer borrador. Sin embargo, los errores siguen siendo de responsabilidad exclusiva del autor.

2. El Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership* o *RCEP*), que engloba al Grupo ASEAN+6 (es decir, los 10 miembros de la asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania y Camboya), más China, Japón, Corea del Sur, Australia, India y Nueva Zelanda.). En cierta manera se trata del modelo impulsado por China para ejercer una mayor influencia en “su región” en contraposición con el proyecto del TPP liderado por los Estados Unidos.
3. Para un análisis de las lógicas de la política exterior estadounidense y la dimensión económica-comercial, consultar el artículo de la entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton, “America’s Pacific Century” en *Foreign Policy*, noviembre 2011: <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> Último acceso: 1 septiembre 2016.
4. Brunei, Chile, Nueva Zelanda, Singapur (todos ellos desde 2005), Australia, Estados Unidos, Malasia, Perú y Vietnam (desde 2010), Canadá y México (desde 2012) y Japón (desde 2013). Además hay que resaltar el hecho de que otros países hayan mostrado su interés en participar, como Corea del Sur o Tailandia, pero que no han podido sumarse por distintas razones. Otro ejemplo es Colombia que manifestó su clara voluntad de unirse, máxime dada su pertenencia a la Alianza del Pacífico y la participación de sus otros tres socios fundadores, pero el hecho de no ser miembro de la APEC le ha impedido hasta el momento poder sentarse en la mesa de negociaciones.
5. Baste citar a tales efectos casos emblemáticos como el de la Sociedad de Naciones impulsada por el presidente Woodrow Wilson o el Protocolo de Kyoto al que se sumó el presidente Bill Clinton hasta que el Congreso de los Estados Unidos lo rechazó.
6. La Alianza del Pacífico fue creada en virtud de la Declaración de Lima de 2011 e integra a Chile, Colombia, México y Perú. Por su parte, Panamá y Costa Rica son candidatos oficiales a adquirir la membresía y cuenta además con 47 países observadores de los cinco continentes.
7. En el caso de Colombia, debido a su no pertenencia previa a la APEC, fue excluida de las negociaciones para el TPP pero todo parece apuntar a que existe la voluntad política por ambas partes para que Bogotá acabe sumándose a este megabloque comercial.

8. Las dificultades para firmar cualquier tipo de acuerdo megarregional por parte de la Unión Europea ha quedado especialmente patente en las dificultades, finalmente superadas, para concluir a finales de octubre del 2016 el *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) entre Canadá y la UE. La percepción negativa de parte de la sociedad europea (principalmente la oposición de la región belga de Valonia) ante estos megabloques ha supuesto un obstáculo que, si bien no ha sido insalvable, hay que recordar que aún queda la posterior ratificación por parte de todos los parlamentos nacionales para poder concluir que el acuerdo haya sido formal y jurídicamente validado.
9. Todo sea dicho, esta misma instrumentalización podría aducirse de la perspectiva brasileña bajo el pasado ciclo de regionalismo postliberal en la medida en que Mercosur y Unasur funcionaban en parte como trampolines para proyectar a Brasil como *global player* (Malamud 2011; Caballero, 2011).
10. Así se constataba en su discurso de asunción de la cartera ministerial: “Vamos a redoblar los esfuerzos en el ámbito del comercio internacional, buscando desarrollar o mejorar las relaciones con todos los mercados extranjeros. Por lo tanto, una línea principal de acción del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el segundo mandato de la presidenta Dilma Rousseff, será trabajar duro para abrir, ampliar, consolidar el mayor acceso posible a todos los mercados de Brasil, la promoción y defensa del sector productivo brasileño, ayudando a sus esfuerzos y coadyuvar en lo posible para atraer la inversión”. Ver en <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-01/novo-chanceler-defende-diplomacia-de-resultados> (último acceso 5 septiembre 2016).
11. Así se ejemplifica en las agendas de importantes foros internacionales como el del G-20 que tuvo lugar el 4 y 5 de septiembre de 2016 en Hangzhou, China.
12. Así los han mencionado autores como Ernesto Talvi y Antoni Esteve-deordal, con la premisa de reducir los costos del comercio hemisférico por medio de la armonización de las reglas de origen y medidas para la facilitación del comercio intrarregional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abusada-Salah, Roberto; Acevedo, Christóbal; Aichele, Rahel; Felbermayr, Gabriel y Roldán-Pérez, Adriana (2015). *Dimensiones y efectos económicos de la Alianza del Pacífico*. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung.
- Aggarwal, Vinod K. y Kwei, Elaine (2006). “Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Transregionalism with a new cause?” en Rüländ, Jürgen; Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf (eds). *Interregionalism and International Relations. A Stepping Stone to Global Governance*, Londres: Routledge.
- Baert, Francis; Scaramagli, Tiziana; Söderbaum, Fredrik (eds.) (2014). *Intersecting Interregionalism: Regions, Global Governance and the EU*, Dordrecht: Springer.
- Caballero, Sergio (2011). “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 54 (2); pp.158-172.
- Caballero, Sergio (2014). “El Acuerdo TransPacífico y su efecto en América Latina”, *Boletim Meridiano 47*, vol. 15, n° 141, enero-febrero, pp. 51-58.
- Caballero, Sergio (2015a). “Identity in Mercosur: Regionalism and Nationalism”, *Global Governance* n° 21, pp. 43-59.
- Caballero, Sergio (2015b). “La UNASUR a la luz de los estudios críticos de seguridad”, en Ríos, Jerónimo, Benito, Lázaro y Castillo, Alberto (eds.) *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*, Madrid: Libros de la Catarata, pp. 199-220.
- Caballero, Sergio (2016). “El Brasil de Dilma, ¿alejándose del regionalismo postliberal?”, Ponencia presentada en Congreso CEISAL, Salamanca, 28 de junio.
- Caetano, Gerardo (2015). “¿Hacia un nuevo paradigma integracionista en el MERCOSUR? Contextos y desafíos de la encrucijada actual”, *Revista Relaciones Internacionales UAM*, n° 30, octubre.
- CEPAL (2013). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Ferbelmayr, Gabriel; Heid, Benedikt; 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.
- Gardini, Gian Luca; Malamud, Andrés (2012). “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:1; pp.116-133.
- Gardini, Gian Luca; Malamud, Andrés (2014). “Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique –with a Transatlantic Focus”, Barcelona: CIDOB, *Atlantic Future working paper* n° 38.
- Gardini, Gian Luca (2015). “Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1); pp. 210-229.
- Giordano, Paolo (coord.) (2015). *La Recaída: América Latina y el Caribe frente al retroceso del comercio mundial*. Washington: BID, octubre.
- Hänggi, Heiner (2000). “Interregionalism: empirical and theoretical perspectives”, Paper para el the workshop “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas” Los Angeles, CA, May 18, 2000.
- Hänggi, Heiner (2006). “Interregionalism as a multifaceted phenomenon. In search of a typology” en Rüländ, Jürgen; Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf. *Interregionalism and International Relations.*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf; Rüländ, Jürgen (eds.) (2006). *Interregionalism and International Relations*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Lombaerde, Philippe de; Soderbaum, Fredrik; Wunderlich, Jens-Uve (2015). “Interregionalism”, en Jorgensen, Aarstad, Drieskens, Laatikainen y Tonra *The SAGE Handbook of European Foreign Policy volume 2*, Londres: SAGE; pp 750-765.
- Malamud, Andrés (2011). “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy”, *Latin American Politics and Society* 53 (3), pp.1-24.
- Manrique, Manuel y Lerch, Marika (2015). “The TTIP’s potential impact on developing countries: A review of existing literature and selected issues”, Bruselas: Parlamento Europeo.

- Mercurio, Bryan (2013). "The Trans-Pacific Partnership: Potential failure to game changer" en *Pathways to the Same Destination? Free Trade Negotiations in the Asia-Pacific*. Australian Institute of International Affairs, n° 14, junio, pp. 21-30.
- Nolte, Detlef (2016). "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations", Hamburgo: GIGA Focus, n° 4, agosto, pp. 1-13.
- Rosales, Osvaldo; Herreros, Sebastián; Frohmann, Alicia; García-Millán, Tania (2013). "Las negociaciones megaregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial", Santiago de Chile: CEPAL, *Serie Comercio Internacional*, n° 121, diciembre.
- Rosales, Osvaldo y Herreros, Sebastián (2014). "Mega-regional trade negotiations: What is at stake for Latin America?" Washington: *Inter-American Dialogue Working Paper*, enero.
- Sanahuja, José Antonio (2010). "La Construcción de Una Región: Sudamérica y el Regionalismo Posliberal," en Cienfuegos y Sanahuja (eds.), *Una Región en Construcción: UNASUR y La Integración en América del Sur*, Barcelona: Bellaterra / Fundación CIDOB.
- Sanahuja, José Antonio (2012). "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR" en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi, y Ramanzini (jr.), Haroldo (coord.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES pp. 19-72.
- Sanahuja, José Antonio (2017). "Beyond the Pacific-Atlantic Divide: Latin American Regionalism before a New Cycle" en Briceño, José y Morales, Isidro (eds.). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*, Londres: Routledge (En prensa).
- Schmieg, Evita (2015). "TTIP-Opportunities and Risks for Developing Countries", Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Serban, Ileana Daniela (2015). "The European Union foreign policy from pure to complex interregionalismo. The case of Latin America and the role of transregionalism" Paper presentado en ISA, New Orleans, 2015.
- Serbin, Andrés (2008). "Tres Liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Mesa, Manuela (Coord.), *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2008-2009* Madrid: CEIPAZ, pp. 141-158.

The Economist (2016a). *The New Political Divide*, 30 julio 2016. Accesible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21702750-farewell-left-versus-right-contest-matters-now-open-against-closed-new> (último acceso 26 de septiembre de 2016).

The Economist (2016b). *Drawbridges up*, 30 julio 2016. Accesible en: <http://www.economist.com/news/briefing/21702748-new-divide-rich-countries-not-between-left-and-right-between-open-and> (último acceso 26 de septiembre de 2016).

Veiga, Pedro da Motta y Ríos, Sandra (2007). “O Regionalismo Pós-liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas,” *Serie de Comercio Exterior*, no. 82, Santiago de Chile: CEPAL.

#### RESUMEN

### El desafío del mega-regionalismo: el multilateralismo en cuestión

La región América Latina y el Caribe en su conjunto, aunque en diferente grado según cada subregión, se ha beneficiado de un período de aproximadamente diez años (2003-2013) de significativo crecimiento económico, favorecido por el alto precio internacional de las *commodities*, lo cual ha redundado en una intensificación de su principal matriz económico-comercial: la reprimarización de exportaciones. Sin embargo, desde 2013-2014, una serie de sucesos tanto en el contexto internacional como en el contexto eminentemente regional sugiere una reflexión sobre el papel de América Latina en el mundo y sobre su apuesta de relacionamiento en lo que se avizora como un nuevo ciclo para la región.

Así pues, en este artículo se atenderá a una de las características potenciales de este hipotético nuevo ciclo que se abriría. Concretamente, se pondrá el foco en la dimensión geopolítica y económico-comercial de la región en relación con el resto del mundo. A tal fin se analizará el desempeño del interregionalismo y del multilateralismo para la región latinoamericana, poniendo un especial énfasis en el surgimiento de un nuevo formato de relacionamiento interregional: los “megabloques” comerciales. El análisis del papel de la región (y para la región) en los actuales procesos en curso del TPP (Trans-Pacific Partnership

Agreement), y las posibles repercusiones de la conclusión de unas exitosas negociaciones del TTIP (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership Agreement), nos llevarán a debatir entre una inserción latinoamericana por vía del regionalismo en la confianza de que “juntos somos más fuertes”, por vía del tradicional multilateralismo a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), o finalmente por nuevas fórmulas de transregionalismo que nos acercan a un escenario de “globalización regionalizada o selectiva”.

ABSTRACT

**The Challenges of Mega-Regionalism:  
Multilateralism under Challenge**

The Latin American and the Caribbean region as a whole has experienced a period (2003-2013) of significant economic growth, with more or less emphasis depending on the specific performance of each subregion. The international boom of commodities prices has also intensified its main economic pattern: the reprimarization of exports. Nevertheless, since 2013-2014 some international events as well as regional ones invite us to rethink about the role of Latin America in the world and about its international relations in a new context, which could be defined as a new cycle for the region.

Thus, in this article one of the most relevant features of this new cycle will be tackled: the geopolitical and economic relations of the region with the rest of the world. In order to do this, interregionalism and multilateralism will be analysed, focusing especially on the emergence of a new mechanism of interregionalism: trade ‘megablocs’. After having presented the ongoing process of the TPP (Trans-Pacific Partnership Agreement), and the hypothetical outputs coming from a successful negotiation of the TTIP (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership Agreement), some strategic choices for the region (and within the region) will be evaluated: insertion through regionalism, assuming that ‘together we are more powerful’; insertion through traditional multilateralism and the WTO (World Trade Organisation), and finally insertion through new ways of transregionalism which lead us towards a scenario of ‘regionalised and selective globalisation’.

## SUMMARIO

**O desafio do mega-regionalismo: o multilateralismo em questão**

A região América Latina-Caribe em seu conjunto, embora em diferentes graus segundo cada sub-região, beneficiou-se de um período de aproximadamente dez anos (2003-2013) de significativo crescimento econômico, favorecido pelo alto preço internacional das commodities. Isso redundou em uma intensificação de sua principal matriz econômico-comercial: a reprimarização de exportações. No entanto, desde o período 2013-2014, uma série de acontecimentos, tanto no contexto internacional quanto no contexto eminentemente regional, sugere uma reflexão sobre o papel da América Latina no mundo e sobre sua aposta de relacionamento no que se vislumbra como um novo ciclo para a região.

Desse modo, este artigo contempla uma das características potenciais deste hipotético novo ciclo que se abriria. Concretamente, põe o foco na dimensão geopolítica e econômico-comercial da região em relação ao resto do mundo. A tal fim, analisa o desempenho do inter-regionalismo e do multilateralismo para a região latino-americana, pondo especial ênfase no surgimento de um novo formato de relacionamento inter-regional: os “megabloco” comerciais. A análise do papel da região (e para a região) nos atuais processos em curso do TPP (Trans-Pacific Partnership Agreement) e as possíveis repercussões da conclusão das bem-sucedidas negociações do TTIP (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership Agreement) nos levam a debater entre uma inserção latino-americana pela via do regionalismo, na confiança de que “juntos somos mais fortes”, pela via do tradicional multilateralismo por meio da Organização Mundial do Comércio (OMC) ou, finalmente, pelas novas fórmulas de transregionalismo que nos aproximam de um cenário de “globalização regionalizada ou seletiva”.





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

Carlo Tassara y Simone Cecchini

## Introducción

Durante los últimos quince años América Latina y el Caribe ha consolidado su posición en un escenario internacional caracterizado por la crisis o el estancamiento de las economías más industrializadas y el auge de los países emergentes. Más allá de la heterogeneidad entre sus países, es evidente que la región ha incrementado su peso político, económico y comercial en el mundo. Esta coyuntura favorable fue impulsada por la subida del precio de las materias primas y el notable aumento de la exportación de recursos naturales (productos agrícolas, minerales y combustibles), en gran medida por la creciente demanda de países como China e India.

A lo largo del período 2000-2013 las tasas de crecimiento del PIB regional en varios años sobrepasaron el 5% y en un par de ocasiones el 6% (CEPAL, 2014b: 75; OCDE, 2014: 39-40). Entre 1995 y 2013, la deuda externa como porcentaje del PIB disminuyó del 33,3% al 21,4%, la inversión extranjera neta aumentó de unos 24.000 a unos 156.000 millones de dólares norteamericanos y tanto las exportaciones como las importaciones de bienes se cuadruplicaron (CEPAL, 2014b: 76). La bonanza macroeconómica se reflejó incluso en el aumento sostenido del ingreso per cápita. Como resultado, en la actualidad los cuarenta y uno países de América Latina y el Caribe son clasificados por el Banco Mundial<sup>1</sup> de la siguiente manera en relación con sus niveles de ingresos per cápita: quince de ingreso alto<sup>2</sup>, dieciocho de ingreso medio-alto, siete de ingreso medio-bajo, y tan sólo Haití de ingreso bajo (Tassara *et al.*, 2015: 14). Igualmente, la región ha aumentado su relevancia política, con países que se están afirmando como líderes regionales y otros, como Brasil, que hasta la crisis que llevó a la destitución de la Presidenta Dilma Rousseff estaban afianzando su influencia global.

Sin embargo, a partir de 2014 hay evidencias de un posible cambio de ciclo tanto en el escenario político, como en el económico. Lo primero está relacionado con las derrotas electorales o las graves dificultades que los gobiernos y las coaliciones de izquierda y centro izquierda que gobernaron durante el período de bonanza están enfrentando en varios países de la región, y que pueden ser ejemplificadas con el resultado de las últimas elecciones presidenciales en Argentina, el *impeachment* de la Presidenta Dilma Rousseff en Brasil o la derrota del Presidente Evo Morales en Bolivia en el referéndum que habría hecho posible su cuarto mandato. Respecto de lo segundo, la región está viviendo un período de contracción económica (estimada en -0,9% en 2016), conectada al término del súper ciclo de las materias primas y que trae como consecuencia fuertes presiones sobre el gasto público.

Este nuevo escenario constituye el telón de fondo para la implementación de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —una agenda que plantea desafíos en todos los ámbitos del desarrollo, desde lo económico a lo social y lo medioambiental, incluyendo temas de institucionalidad y gobernanza— y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015. Como apunta la Comi-

sión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL, 2016a), se trata de una agenda muy relevante para la región, dado que el actual modelo de desarrollo se ha hecho insostenible y el consenso alrededor de la Agenda 2030 plantea la necesidad de cambiarlo para avanzar hacia objetivos más ambiciosos que apuntan hacia una mayor igualdad social y económica y la protección del medioambiente.

Este artículo da cuenta del contexto geopolítico, económico y social en el cual surgió esta iniciativa y destaca sus alcances y limitaciones, así como los desafíos que la región enfrenta para cumplir con ella. Sin desconocer la urgencia de detener la degradación ambiental, se concentrará la atención en los retos para lograr una mayor igualdad socioeconómica y superar la pobreza.

Esto se debe a una serie de razones. En primer lugar, porque América Latina y el Caribe —aún siendo una región de ingresos medios— sigue exhibiendo niveles de pobreza inaceptables y la mayor desigualdad del ingreso en el mundo.

En segundo lugar, porque la Agenda 2030 expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más igualitarias, solidarias y cohesionadas, poniendo a las personas en el centro y haciendo un llamado a “no dejar a nadie atrás” en la senda del desarrollo. En particular, en la Resolución aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015a: 3), todos los países de las Naciones Unidas indicaron su deseo de “*ver cumplidos los objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados*”.

En tercer lugar, porque los ODS directamente vinculados con el desarrollo social son la mayoría y son centrales para esta iniciativa: el primer objetivo de hecho es “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (Naciones Unidas, 2015a: 8 y 16-17).

A seguir, el primer apartado aborda los principales resultados alcanzados por América Latina y el Caribe en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados por la anterior Asamblea General de septiembre 2000, evidenciando los avances insuficiente en algunos de ellos y señalando un dato preocupante: la deceleración

en la reducción de la pobreza que se registra a partir de la crisis de 2009 y comienza a revertirse en el último trienio. A continuación, se apuntan las diferencias entre los ODM y los ODS, se examina el proceso de negociación que ha llevado a la adopción de estos últimos y se evidencian las áreas grises que existen para su implementación. El tercer apartado analiza el contexto político y económico que precedió la aprobación de la Agenda 2030 y los elementos que contribuyen a configurar los posibles escenarios de una cooperación internacional para el desarrollo renovada tanto en el abordaje de los grandes desafíos globales como en las dinámicas de su gobernanza. Posteriormente, se examinan los procesos y prioridades regionales de política pública en el marco de la Agenda 2030, así como el posicionamiento de América Latina y el Caribe en su cumplimiento. Antes de concluir, el último apartado plantea de manera sintética los principales avances y retos de desarrollo social que la región aún enfrenta, enfocándose especialmente en el tema de la vulnerabilidad a la pobreza.

## Resultados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los ODS han sido lanzados como iniciativa común de las Naciones Unidas en 2015, tomando el relevo de los ODM, los cuales cumplieron su ciclo en el mismo año. Si bien hubo avances importantes a nivel mundial en el logro de varias de las metas de los ODM —aunque con resultados desiguales según los países y las regiones—, los desafíos y las deficiencias en muchas áreas seguían siendo enormes, y se hizo necesario continuar, completar y renovar la agenda de desarrollo internacional.

A nivel global, se superó ampliamente la meta de reducción a la mitad de la proporción de pobres extremos<sup>3</sup>, tal vez el ODM más importante, que pasó de 47% de la población mundial en 1990 a 14% en 2015. Con la excepción de África Subsahariana, donde solo se logró una reducción de la pobreza extrema del 28%, todas las regiones superaron la meta: Asia Oriental (con una reducción de la pobreza extrema de 94%), Asia Sudoriental (84%), África Septentrional (81%), Cáucaso y Asia Central (77%), Asia Meridional y América Latina y el Caribe (ambas 66%) (Naciones Unidas, 2015b). De las 16 metas analizadas por Naciones

Unidas (2015c) en nueve regiones en vías de desarrollo, en el 70% de los casos éstas fueron alcanzadas o mostraron un buen progreso.

Respecto a América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (2015b) estima que ha conseguido una parte sustantiva de los ODM y ha alcanzado o progresado en 13 de las 16 metas previstas, lo que quiere decir que es superada solamente por Asia Oriental y Asia Sudoriental en cuanto a mejores resultados entre las nueve regiones analizadas en el documento. Más en detalle, la región presenta un balance positivo en 29 de 44 indicadores de los primeros siete ODM, ha tenido avances poco relevantes en relación con tres indicadores<sup>4</sup> y sólo ha registrado retrocesos en seis indicadores<sup>5</sup> (Naciones Unidas, 2014).

A su vez, la CEPAL (2015a) en su último informe sobre el progreso logrado en la consecución de las metas de los ODM, señala que los países de América Latina y el Caribe han logrado avances importantes en materia de reducción de la pobreza extrema, el hambre, la desnutrición y la mortalidad infantil, y de un mayor acceso al agua potable y a mejores servicios de saneamiento. Obviamente, esto se refiere a la región en su conjunto, mientras que, debido a las diferencias existentes entre los países y al interior de los mismos, un análisis puntual revela que algunos países han cumplido con la gran mayoría de las metas previstas, como es el caso de Chile, y otros, sobre todo en América Central y en el Caribe, no han avanzado lo suficiente.

Si bien no había una meta explícita en los ODM sobre desigualdad de los ingresos, es particularmente destacable que las tendencias positivas en los indicadores de desarrollo en la región estuvieron acompañados de una significativa mejora de la distribución del ingreso de los hogares. El nivel de desigualdad medido por el coeficiente de Gini<sup>6</sup> disminuyó para el promedio regional de 0,542 en 2002 a 0,491 en 2014 (CEPAL, 2014a: 22 y 2016d: 23), alcanzando «su nivel más bajo desde los años previos al proceso de industrialización de la región» (PNUD, 2016: 6).

Varios han sido los factores que han contribuido a la disminución de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. La inclusión laboral fue un factor clave, dado que no sólo aumentó el empleo - la tasa de ocupación regional pasó del 52,7% al 55,7% entre 2000 y 2013- sino que hubo una relativa mejora de su calidad, evidenciada por el aumento de la tasa de trabajo asalariado, una reducción del peso del

empleo en sectores de baja productividad y el aumento de los salarios reales (CEPAL, 2015a: 15). Los avances se deben además a las políticas públicas implementadas a lo largo del período, como el incremento de los salarios mínimos en el ámbito de las políticas laborales o la adopción por la mayoría de los países de la región de “[...] *diversas iniciativas en el ámbito de las políticas sociales, como la expansión y redefinición de las políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza y la indigencia y a la promoción de la inclusión social, en un marco político en que esos temas pasan a ser priorizados en las agendas públicas y en las estrategias generales de desarrollo*” (CEPAL, 2015b: 19).

Al respecto, Lustig (2015: 15) afirma que “*La distribución más equitativa del ingreso laboral entre los asalariados y los trabajadores autónomos es el factor más importante, que explica 60% de la corrección de la desigualdad en la región. Esto se debe a que los sueldos de los trabajadores con muy poca escolarización aumentaron más rápido que los de los trabajadores más formados, especialmente con título terciario*” y añade que “*La expansión del acceso a la educación, especialmente en la década de 1990, surtió el efecto esperado: una reducción de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y los poco calificados*”.

Sin embargo, no se han dado avances en todas las áreas del desarrollo y en particular el progreso ha sido insuficiente en lo relativo a la conclusión universal de la educación primaria, la paridad de género tanto en el empleo como en los parlamentos nacionales, la reducción de la mortalidad materna, el acceso a servicios de salud reproductiva y la reversión de la pérdida de bosques.

Por ejemplo, la región se ha quedado muy por debajo de la meta de reducción del 75% de la mortalidad materna, logrando tan solo una reducción del 39%. Esto, conjuntamente con la escasa reducción de la fecundidad adolescente y la baja cobertura prenatal que presentan algunos países ilustra “*los diversos desafíos que enfrenta aún América Latina y el Caribe para avanzar en mejorar la salud sexual y reproductiva de las mujeres*” (CEPAL, 2015a: 43).

Otro desafío relevante concierne el ODM 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, ya que se siguieron registrando “*altas tasas de deforestación, pérdida de hábitat y de biodiversidad e incrementos de las emisiones de dióxido de carbono, entre otros fenómenos dañinos para*

*el medio ambiente*”, así como la baja capacidad de gestión de las áreas protegidas y la deficiente implementación de medidas eficaces para la conservación del hábitat y de la biodiversidad (CEPAL, 2015a: 59 y 62).

Asimismo, preocupa que el ritmo de reducción de la pobreza disminuyó después de la crisis de 2009 y hasta parece haberse revertido en los últimos tres años, especialmente en 2015 (CEPAL, 2016d: 59). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016: 12) registra que el promedio anual de personas que salieron de la pobreza fue de unos ocho millones en el período 2003-2008, se redujo a cinco millones entre 2009 y 2014, mientras que para los años 2015 y 2016 estima un aumento acumulado potencial de alrededor de 2,8 millones de personas.

## De los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los ODS (Cuadro 1) representan una iniciativa mucho más ambiciosa que los ODM, y esto se debe tanto a su mayor amplitud temática y numérica —los objetivos de desarrollo pasaron de ocho a diecisiete y las metas para monitorearlos de 22 a 169<sup>7</sup>— como por la adopción de metas más exigentes en temas clave como la pobreza. Representan asimismo una agenda de carácter universal, más que una agenda para la cooperación internacional como fue el caso de los ODM, e incluyen metas sobre los medios de implementación de la Agenda 2030<sup>8</sup>.

### Cuadro 1.

#### ODS aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Fuente: Naciones Unidas 2015a: 16.

Como lo destaca la CEPAL (2015a: 5), los ODM “tuvieron un carácter limitado, al estar dirigidos principalmente a los países en desarrollo, con la excepción del Objetivo 8, que abordaba el papel de la comunidad internacional para apoyar a los países menos avanzados”. A diferencia de los ODM, los ODS son el fruto de negociaciones entre todos los países y tienen la finalidad de orientar las políticas públicas de todos los estados miembros de las Naciones Unidas, “más allá de la mera cooperación” (CEPAL 2015a: 5). En los ODS por lo tanto se asumió un enfoque más

amplio y global, que no trata solamente problemáticas propias de los países en desarrollo, sino que abarca temas centrales de la gobernanza mundial en aspectos institucionales, económicos y ambientales (Loewe y Rippin, 2015: 1). Al respecto, vale la pena señalar, con Sanahuja *et al.* (2015: 16), que “*La vinculación axiomática entre política de desarrollo y política de ayuda se ha roto [y es necesario] abordar cuestiones como las reglas comerciales y de inversión, el acceso a la tecnología, el papel de las migraciones y la preservación de la biosfera. Ello remite [a la necesidad] de debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando atrás la arraigada tendencia a subordinarla a la política exterior y a los intereses del donante [...], y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior. Pero lo más relevante es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda.*”

También cabe evidenciar que en el ámbito social muchos de los ODS son relevantes no sólo para los países del Sur sino también para los países de ingresos altos, ya que en ellos también hay que enfrentar y resolver los graves problemas de pobreza, desempleo y desigualdad, para citar solo algunos ejemplos.

Respecto a los ODM, los ODS dan mayor centralidad a temas críticos para construir un mundo más justo como la protección social, el trabajo decente (Objetivo 8) y la reducción de la desigualdad (Objetivo 10). Si bien no hay un objetivo específico sobre protección social, este tema clave para la superación de la pobreza y la creación de un mayor bienestar —que había estado completamente ausente en los ODM— aparece de manera explícita en la Meta 1.3 —Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y lograr, para 2030, una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables— así como en metas relacionadas con la igualdad de género (5.4) y la desigualdad (10.4).

En cuanto al tema de la desigualdad, además de existir el Objetivo 10, hay una meta (18.17) en el Objetivo 17, “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”, que alienta a que para 2020 se aumente “...*significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características perti-*

*mentes en los contextos nacionales*” (Naciones Unidas, 2015a: 31). Esto es necesario para asegurar que “nadie quede atrás” en la consecución de las distintas metas y objetivos de desarrollo y “*En definitiva, todo parece indicar que el abordaje de las desigualdades internas de ingresos y oportunidades [...] podría situarse en el “corazón” de la nueva agenda post-2015*” (Domínguez, 2014: 12).

En relación con el carácter más ambicioso de las metas de los ODS, un claro ejemplo es aquella sobre la pobreza. Mientras que en los ODM la Meta 1.a se proponía reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día en un plazo de veinticinco años (entre 1990 y 2015), la Meta 1.1 de los ODS se propone erradicar la pobreza extrema medida por la misma vara en tan sólo quince años<sup>9</sup>. Asimismo, se agrega la Meta 1.2 sobre la reducción a la mitad de la pobreza “en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales” (Naciones Unidas, 2015a: 17).

Por otro lado, la Agenda 2030 y los ODS también tienen sus áreas grises. La gran cantidad de objetivos y metas es testigo de su carácter más participativo, amplio y ambicioso respecto a los ODM, pero al mismo tiempo trae a la mesa una serie de problemas, como aquello de la priorización de recursos (*The Economist*, 2015), o de cómo comunicar claramente los contenidos de tantos objetivos y metas. Asimismo, los ODS parecen ser más difíciles de monitorear en comparación con los ODM, no sólo porque involucran una cantidad mayor de objetivos, metas e indicadores, sino que también porque desde un punto de vista conceptual, varias metas no son claramente cuantificables<sup>10</sup>.

Hay que dar cuenta además que algunos temas fueron objeto de controversia en las negociaciones sobre la Agenda 2030. En primer lugar, un tema candente en las reuniones preparatorias a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible fue aquello del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en el logro de los objetivos de desarrollo. Este principio, introducido en la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y reafirmado en documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 (Naciones Unidas, 2012: 3), ha sido reconocido en el artículo 12 de la Resolución sobre la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015a: 5). Sin embargo, los países emergentes, y los de América Latina y el Caribe en primera fila, debieron empujar para

incluirlo en dicha Resolución, ya que éste implica el reconocimiento que todos los países trabajan hacia objetivos comunes, pero que los más ricos tienen la obligación de hacer más. Al contrario, los países más industrializados no querían incluirlo, “*alegando que es un principio jurídico que se ha acordado solo en un contexto ambiental limitado*” (Adams y Luchsinger, 2015: 1). Pero, si las responsabilidades fueran compartidas y no claramente diferenciadas, ¿cómo podrían los países emergentes ser directamente responsables del logro de los ODS?, especialmente teniendo en cuenta que, en una economía global, los países emergentes tienen un espacio de maniobra muy limitado para lograr el crecimiento económico y al mismo tiempo luchar contra desajustes ambientales que no necesariamente han sido provocados por ellos.

Otra cuestión controvertida fue el énfasis que puso la Unión Europea en incluir en la declaración final de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible temas como la consolidación de la democracia, la aplicación del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Esta posición fue cuestionada por muchos países emergentes, incluidos varios de América Latina y el Caribe, con el argumento de que el tema no hacía parte del mandato del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de las Naciones Unidas, violaba el principio de soberanía, y podía dar paso a nuevas formas de condicionalidad política en la erogación de la asistencia oficial al desarrollo.

## Contexto internacional y papel de la cooperación<sup>11</sup>

En el año 2000, cuando las Naciones Unidas aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el mundo era muy diferente a la realidad de 2015, año en el que los mismos cumplieron su ciclo y se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En solo quince años se dieron cambios profundos en el panorama internacional, tanto en lo referente a la situación político-económica, como a los objetivos, actores e instrumentos del desarrollo. Esto configuró una situación novedosa, que se caracteriza, entre otros, por los siguientes elementos.

En primer lugar, la crisis económica y financiera de 2008-2009 afectó profundamente los países más industrializados e hizo resurgir el tema de la desigualdad social y económica al interior en el debate político. Al

mismo tiempo, el papel de Estados Unidos como única superpotencia mundial se ha hecho menos evidente que antes. En este contexto, el crecimiento y el protagonismo de los países emergentes configuran nuevos escenarios para los futuros equilibrios políticos, económicos y comerciales del planeta, que parece estar en transición hacia un sistema internacional multipolar.

En segundo lugar, ha aumentado considerablemente el peso numérico, demográfico y económico de los países de renta media con respecto a los países de renta alta y de renta baja. El efecto conjunto de la disminución de la pobreza global y de la graduación de muchos países de renta baja al grupo de los países de renta media ha generado la “paradoja de la pobreza” (Edward y Sumner, 2014; Alkire *et al.*, 2013), según la cual la mayoría de los pobres<sup>12</sup> ya no se concentra en los países de renta baja, sino en los países de renta media. Según Alonso *et al.* (2014: 7-8) “en 2030 los países de renta media podrían continuar acumulando entre un tercio y la mitad de la pobreza global [...], o incluso más (cerca de los dos tercios) si las tendencias de la desigualdad continúan en la trayectoria actual” y “habrá un amplio colectivo de población en condiciones inseguras [...]; tres o cuatro mil millones de personas podrían encontrarse en esa situación y la mayor parte de ellos vivirán en países de renta media”. Habrá por lo tanto que tener en cuenta esta nueva geografía de la pobreza (Kanbur y Sumner, 2012) para el logro los ODS.

En relación con los países de renta media, varios autores (Alonso *et al.*; 2014; Sanguinetti y Villar, 2012) plantean el concepto de “trampas de renta media” —definidas como “aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso” (Alonso *et al.* 2014: 5)—, destacando como éstas siguen mermando el pleno desarrollo de las potencialidades, especialmente de los países de América Latina y el Caribe. Según Foxley (2012: 14) los factores más relevantes que inciden en las trampas de renta media son los siguientes: “[...] *desaceleración del crecimiento por incapacidad de lograr mejoras continuas en competitividad y productividad; baja calidad de la educación y lenta transferencia de conocimiento e ideas innovadoras; excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables; e incapacidad de las instituciones para proveer estabilidad, buena calidad de gestión y transparencia, así como una adecuada calidad en las decisiones del sistema político*”.

Es así como los países de la región tendrán que empujar para que la comunidad internacional tome en consideración la posibilidad de replantear la renta per cápita como criterio principal para la priorización de la asistencia oficial al desarrollo y la orientación de sus políticas.

El tercer elemento es que varios países de renta media ya no son únicamente receptores sino también donantes de cooperación, aunque casi exclusivamente bajo las modalidades de la asistencia técnica y el intercambio de buenas prácticas. Esto se acompaña a la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur<sup>13</sup> entre países en desarrollo, y la cooperación triangular —entre países en desarrollo con la participación de un tercer socio donante—, que en los últimos años han ganado mucho terreno, y al reconocimiento de las capacidades de los países de renta media para complementar los flujos tradicionales de cooperación y contribuir a la provisión de bienes públicos globales (Pataccini, 2013: 20-21).

En relación con esto, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2014c: 1) caracteriza la cooperación Sur-Sur como “*un instrumento privilegiado para la complementación, la unión, la integración y el intercambio horizontal de conocimiento entre [los Estados] miembros*” y reconoce además a la cooperación Sur-Sur “[...] *como un complemento y no un sustitutivo de la cooperación Norte-Sur y triangular, basada en los principios de horizontalidad, el respeto a la soberanía nacional, la igualdad, la no condicionalidad y el beneficio mutuo, para incidir en una nueva arquitectura del sistema de cooperación internacional [y abogar] por la identificación de mecanismos alternativos de financiamiento que apoyen las iniciativas de cooperación Sur-Sur a nivel intra-regional*” (CELAC, 2016: 3).

Esta situación configura la posibilidad de que la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que fueron legitimadas por el Tercer Foro sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra (2008) y reconocidas en el cuarto Foro de Busan (2011) como procesos que merecen un mayor apoyo por los donantes tradicionales, consoliden su papel en la nueva agenda de desarrollo. En todo caso, estas formas de cooperación representan aportes innovadores y complementarios a los enfoques más tradicionales y tienen un valor agregado en la colaboración entre países emergentes<sup>14</sup>.

El cuarto elemento es la movilización de los recursos necesarios. Las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002), Doha (2008) y Addis Abeba (2015) no permitieron aumentar de manera sustantiva el aporte de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Tassara, 2013b: 77-80), que en 2014 aún alcanzaba solamente el 0,29% de su producto interno bruto (PIB), bien lejos del 0,7% acordado en el lejano 1970 por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la Resolución 2626 y ratificado en Monterrey. Sin embargo, varios factores han contribuido a diversificar las fuentes de financiamiento para el desarrollo, a saber: la mayor disponibilidad de recursos nacionales, sobre todo en los países de renta media-alta; el aumento de la ayuda de los donantes oficiales no tradicionales, empezando por Brasil y China; la creación del nuevo banco de desarrollo de los BRICS basado en Shanghái, China<sup>15</sup>; la cooperación descentralizada; los fondos de las empresas y los actores no estatales en general; las remesas de los emigrantes; el mayor acceso de los países emergentes a los préstamos, nacionales e internacionales, gracias a la bonanza exportadora y a la mejor situación fiscal; y las inversiones extranjeras directas (IED).

A esto se suma el nuevo equilibrio entre el sector público y el sector privado, toda vez que aumentó de manera significativa el poder de los actores no estatales y los mercados son cada vez más desregulados y sin un control público efectivo. Según Sanahuja *et al.* (2015: 13) *“Estos procesos de cambio pueden dar sentido histórico a un siglo XXI que ya parece anunciarse como post-Occidental o post-hegemónico, y al tiempo como un mundo más globalizado e interdependiente. Comportan nuevas constelaciones de poder que desafían las jerarquías y equilibrios tradicionales, y al mismo tiempo redefine los desafíos y responsabilidades globales, como los que integran la agenda del desarrollo y la cooperación internacional”*.

En quinto lugar, la Declaración de Busan sobre el desarrollo eficaz y el debate que le siguió, por un lado reafirmaron los principios rectores de la cooperación internacional para el desarrollo<sup>16</sup> y por el otro replantearon algunos temas de su agenda y gobernanza (BRICS Policy Center, 2011; Kharas, 2011; AGCED, 2014). Uno de ellos es la problematización de la representatividad y legitimidad de la estruc-

tura cerrada, liderada por el CAD y los países más industrializados, que desde los años sesenta rige la agenda y las reglas del juego de la cooperación internacional al desarrollo, y que tuvo una gran influencia sobre los ODM<sup>17</sup>. Es así como en los últimos años se ha reconocido la *“diversidad de modelos, estrategias, políticas, instrumentos y prácticas de cooperación, y en particular la cooperación Sur-Sur y la protagonizada por el sector privado, la sociedad civil y los actores descentralizados, asumiendo que las definidas por el CAD son un modelo más y no el modelo de referencia que emular”* (Sanahuja *et al.*, 2015: 20).

Al respecto, Ocampo (2015: 15-16) propone seis criterios para el diseño de una nueva estructura de gobernanza global del desarrollo: (1) reconocimiento del principio de subsidiariedad; (2) necesidad de un entramado de instituciones mundiales, regionales y nacionales; (3) superación de la tensión entre inclusividad y eficacia; (4) participación equitativa de los países en vías de desarrollo; (5) introducción de instrumentos más eficaces para el monitoreo y el cumplimiento de los compromisos internacionales; y (6) coherencia del sistema de gobernanza global.

Asimismo, después de Busan se insistió mucho en la importancia de avanzar más decididamente en temas como el empoderamiento de la sociedad civil, el enfoque de género y la definitiva superación de la relación jerárquica entre donantes y receptores, en pro de una cooperación cada vez más horizontal, totalmente abierta a los actores no estatales, y basada en la transparencia y la rendición de cuentas mutua (Tassara, 2013b: 85). También se planteó *“[...] la necesidad de debatir el papel de las políticas de desarrollo en la acción exterior de donantes y receptores, dejando atrás la arraigada tendencia a considerar la ayuda como instrumento de política exterior al servicio de diversos intereses del donante —una tendencia que también aparece con fuerza en los nuevos actores de la cooperación Sur-Sur [...]—, y hacer del desarrollo un elemento central del conjunto de la acción exterior. No se trata de plantear un idealismo ingenuo o banal, sino de adoptar un “nuevo realismo” cosmopolita que asuma la premisa de que hoy la verdadera realpolitik exige una acción colectiva eficaz para el desarrollo global”* (Sanahuja, 2014: 57).

Finalmente, la discusión alrededor del desarrollo eficaz enfatizó incluso *“la necesidad de mantener una coherencia entre todas las políticas*

*públicas para promover el desarrollo*”, especialmente en el comercio, el papel del sector privado, la regulación de las finanzas, las migraciones, el medio ambiente y el cambio climático (Van Rompaey, 2012: 11). Sobre esta base se creó la Asociación Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) —cuya primera reunión se realizó en México en abril de 2014—, que cuenta con un comité directivo plural y representativo y trabaja con el apoyo del CAD y el PNUD.

Todo lo anterior hace necesaria una revisión de fondo de la filosofía y los alcances de la cooperación internacional al desarrollo y su replanteamiento como parte de una agenda más amplia que tenga su norte en el logro de “un conjunto de derechos universales que habrían de materializarse para todos y cada uno de los seres humanos” y coloque el análisis y el fomento de los procesos de desarrollo no sólo a nivel nacional sino en el espacio transnacional. Ello implica reconocer “*los diferentes problemas y situaciones de partida que enfrenta cada sociedad y cada estado, asumir diferentes prioridades, estrategias y enfoques de desarrollo, establecer responsabilidades y exigencias diferenciadas*” (Sanahuja *et al.*, 2015: 16).

En fin, la cooperación internacional al desarrollo hace parte de un sistema más amplio de colaboración entre los países, que a su vez está caracterizado por un alto nivel de fragmentación e incoherencia. De ahí la importancia de ir más allá de los enfoques tradicionales y crear vínculos y sinergias entre los distintos subsistemas internacionales (Naciones Unidas, G-7, G-20, organizaciones regionales, etc.) para abordar la agenda de gobernanza global y enfrentar exitosamente los grandes desafíos de la humanidad (Janus *et al.*, 2015: 165-166).

## Agenda 2030 y procesos regionales

Los países de la región, reunidos desde 2010 en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han trabajado para consolidar la misma como institución legitimada para coordinar con autoridad las políticas públicas a nivel regional y representar los intereses de los países miembros a nivel internacional. Han buscado asimismo consensuar una posición común que les permitiera influir en la llamada “agenda post 2015”, hoy Agenda 2030.

En relación con la visión regional sobre el desarrollo, los países de la CELAC han acogido con fuerza la propuesta de la CEPAL (2010<sup>a</sup>; 2012b y 2014c) sobre reducción de las desigualdades y transformación de las economías, plasmada en la visión de la igualdad como eje estratégico del desarrollo. Reconocer la relevancia de ese tipo de análisis ha implicado acoger un “[...] *abordaje estructuralista del desarrollo con un horizonte de igualdad y la política como instrumento. De esta forma, además, se cierra de una vez por todas el ciclo de hegemonía ortodoxa, que favorecía el retiro del Estado para enfrentar los dilemas públicos con soluciones de mercado, y se abre el camino a la redefinición de una nueva ecuación, más democrática, entre el Estado, el mercado y la ciudadanía*” (CEPAL, 2015a: 5).

En particular, se han identificado una serie de “brechas estructurales” que son propias de América Latina y el Caribe, tales como el ingreso por habitante y su desigual distribución, la desigualdad de género, de raza, etnia y territorio, la pobreza persistente, la exigua inversión y el bajo ahorro, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la insuficiente calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales, la infraestructura insuficiente, la limitada inversión en investigación e innovación y el medio ambiente (CEPAL, 2012a). Obviamente, las brechas de desarrollo pueden ser definidas y analizadas bajo distintos enfoques, pero más allá de la diferencia en las definiciones, es clave hacer referencia a las múltiples dificultades que son propias de los países de renta media para consolidar su desarrollo.

Asimismo, en 2013, la CEPAL destacó algunas prioridades para la región a lo largo de los pilares del desarrollo sostenible, las que permitirían hacer frente a las brechas estructurales (Cuadro 2) (Comisiones Regionales de Naciones Unidas, 2013: 69-70). Una vez aprobada la Agenda 2030, la misma organización reconoció la importancia de promover el crecimiento y el empleo, pero sin agudizar al mismo tiempo los graves problemas ambientales, lo que demanda la adopción de «políticas fiscales expansivas, con inversiones concentradas en tecnologías, bienes y servicios asociados a senderos de producción y consumo bajos en carbono» (CEPAL, 2016a: 10). Si bien no existe un modelo único para materializar el cambio en el estilo de desarrollo, pues implica transformaciones determinadas por las especificidades de cada

país, bajo esta visión las instituciones y las políticas públicas se deben articular «en torno a un gran impulso ambiental transformador de la estructura productiva, que complemente la incorporación de progreso técnico, la sostenibilidad y la igualdad. Esta es la base para un aumento de los empleos de calidad y de la productividad, que ampliaría y haría sostenibles más y mejores políticas sociales» (CEPAL, 2016b: 145).

**Cuadro 2.**  
**Prioridades de América Latina y el Caribe para la agenda post 2015**

<p style="text-align: center;"><b>Sostenibilidad económica</b></p> <p>Intensificar la diversificación productiva.</p> <p>Crear empleo productivo y decente y facilitar oportunidades de trabajo para todos.</p> <p>Cerrar las brechas de productividad y protección social entre los diferentes sectores y estratos de la economía.</p> <p style="text-align: center;"><b>Sostenibilidad social</b></p> <p>Cerrar las brechas de bienestar y las desigualdades que se perpetúan a nivel intergeneracional.</p> <p>Combatir la pobreza extrema y el hambre.</p> <p>Promover la inclusión y la participación de los ciudadanos en el desarrollo económico y social (énfasis en la igualdad de género y la diversidad étnica y racial).</p> <p style="text-align: center;"><b>Sostenibilidad ambiental</b></p> <p>Incorporar los principios del desarrollo sostenible al diseño de políticas y estrategias de desarrollo nacionales.</p> <p>Abordar el cambio climático y minimizar la pérdida de biodiversidad.</p> <p style="text-align: center;"><b>Gobernanza</b></p> <p>Promover una alianza mundial para el desarrollo y contrarrestar las consecuencias de la crisis mundial.</p> <p>Promover la cooperación internacional para el desarrollo y cumplir el 0,7% de AOD/PIB.</p> <p>Identificar fuentes innovadoras de financiación (p.ej. impuestos sobre transacciones financieras y paraísos fiscales).</p>
---

Fuente: Elaboración de los autores a partir de Comisiones Regionales de Naciones Unidas, 2013: 69-70.

Las declaraciones de las cumbres de la CELAC dan cuenta de los consensos que se lograron alrededor de la agenda post 2015. La declaración de la Segunda Cumbre de la CELAC celebrada en enero de 2014 en Cuba<sup>18</sup>, retomó la filosofía de las prioridades trazadas por la CEPAL y afirmó los siguientes elementos para caracterizar la agenda post 2015: (1) promoción de un “cambio estructural para la igualdad”, con el propósito de eliminar las brechas existentes en la calidad de vida de la población a nivel internacional, regional y nacional; (2) énfasis en el fortalecimiento de la gobernanza democrática, no solo en los países sino también en los organismos multilaterales, y el reconocimiento concreto del derecho al desarrollo; (3) adopción de medidas específicas para facilitar la transferencia de tecnología y fortalecer las capacidades de innovación; (4) construcción de una alianza global para el desarrollo más eficaz, que consolide y amplíe los acuerdos alcanzados en las Conferencias sobre financiación para el desarrollo de Monterrey y Doha, e incluya objetivos, indicadores y plazos claros para la planificación e inversión de los recursos necesarios; (5) complementación de la asistencia oficial al desarrollo con otros mecanismos de financiación para el desarrollo<sup>19</sup>; (6) adopción de un enfoque universal, pero con la flexibilidad necesaria para tener en cuenta particularidades y prioridades de cada país (CELAC, 2014a: 2-3).

Por otra parte, en la Tercera Cumbre de la CELAC, realizada en enero de 2015 en Costa Rica, la Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post 2015 (CELAC, 2015) solicitó avanzar en dos puntos claves para la conformación de una efectiva alianza global para el desarrollo sostenible: la estrategia internacional de financiación para el desarrollo y «un Plan de acción integral para la cooperación con países de renta media, vinculado a los ODS, que evite que este colectivo de países quede “arrinconado” en la futura agenda post 2015, como sucedió con los ODM, que se focalizaron en los países de menores ingresos» (Sanahuja *et al.*, 2015: 33).

Los países de América Latina y el Caribe llegaron a la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de 2015 con mayor confianza en sí mismos, después de un período de crecimiento acelerado, que junto al aumento de la inversión social y la adopción de políticas redistributivas les permitieron lograr avances importantes en la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los servicios de salud y educación. Es así como

se ha llegado a afirmar que “*los países latinoamericanos ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar*” (Sanahuja, 2013: 13). Esto revela un cambio de fondo, porque América Latina y el Caribe -como las demás regiones en desarrollo- no participó activamente en la formulación de los ODM y solo unos pocos países concurren en la definición de la agenda de la eficacia de la ayuda<sup>20</sup>.

Sin embargo, para cumplir con su nuevo papel y con los compromisos adquiridos con la Agenda 2030, en el próximo futuro los países de la región tendrán que enfrentar varios desafíos, tanto de carácter internacional como interno. En el ámbito internacional, precisarán asumir más responsabilidades directas en la cooperación internacional al desarrollo y en el abordaje de los problemas globales, promoviendo el diseño e implementación de una institucionalidad reconocida internacionalmente en lo referente a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, que requieren “*la creación de normas y estructuras que hagan posible gestionar sus prácticas*” (Sanahuja et al., 2015: 102).

A fines de fomentar la coordinación regional en la implementación de los compromisos de la Agenda 2030 ya se constituyó el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, una instancia creada por los representantes gubernamentales reunidos en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL, realizado en Ciudad de México en mayo de 2016. En este contexto, la CEPAL —bajo cuyos auspicios se convocará el foro— ha planteado la necesidad de tomar medidas como las siguientes: (1) enlazar el foro con la arquitectura institucional ya existente en la región para darle más eficacia en el desempeño de sus tareas; (2) fortalecer el análisis y el diálogo de políticas en torno a las dimensiones clave de la implementación de la Agenda 2030; (3) fomentar la integración de los ODS en los planes de desarrollo y en los presupuestos nacionales; (4) promover la integración de los procesos de medición relacionados con los ODS en los sistemas estadísticos nacionales y regionales y consolidar la capacidad operativa de estos sistemas (CEPAL, 2016c: 9-14).

En el plano interno, que será analizado con mayor detalle en el siguiente apartado, los países de la región deberán avanzar más deci-

didamente para superar la pobreza y cerrar las brechas de bienestar y las desigualdades que se perpetúan a nivel intergeneracional, lo que requiere el fortalecimiento de los sistemas de protección social y, en última instancia, la construcción de un estado de bienestar. Esto no es un asunto menor, sobre todo a la luz del actual complejo escenario económico y político.

## Desarrollo social entre avances y desafíos

A nivel mundial, América Latina y el Caribe se caracteriza por la desigualdad del ingreso más alta y persistente, como resulta evidente comparando los valores del índice de Gini entre las grandes regiones<sup>21</sup>. Esta elevada desigualdad del ingreso tiene un impacto muy fuerte en las condiciones de vida de la población de la región, ya que los frutos del crecimiento y del desarrollo no son repartidos equitativamente, sino que terminan en las manos de pocos y dejan a muchos en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad a la pobreza. Esto no solo es algo injusto y que impide la plena realización de los derechos económicos y sociales de todos los latinoamericanos y caribeños, sino que también tiene efectos negativos sobre el propio proceso de desarrollo y sobre el crecimiento económico.

A inicios del nuevo milenio, la coyuntura favorable generada por el crecimiento económico y el contexto político que permitió aumentar la inversión en servicios y políticas sociales, tuvo como efecto un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población de la región. Para citar algunos ejemplos, la tasa de desempleo regional disminuyó del 11,3% en 2002 a 6% en 2014 (CEPAL, 2014b: 75), las personas mayores de 65 años que reciben pensiones subieron del 37,0% en 2002 al 41,9% en 2011 (Cecchini *et al.*, 2014: 33), la esperanza de vida al nacer aumentó de 70,0 años en 1995 a 74,8 años en 2013<sup>22</sup>, el porcentaje de jóvenes que concluyen los principales ciclos educativos creció de manera relevante y el índice de Gini promedio bajó a lo largo de una década en alrededor un 10% (CEPAL, 2014a: 22).

Si bien las políticas fiscales y sociales en la región aún se caracterizan por una insuficiente progresividad, especialmente en comparación con los países más industrializados<sup>23</sup>, estos avances fueron alentados por la

consolidación de las políticas fiscales y de los presupuestos públicos (CEPAL, 2014a: 49-50), que favoreció el aumento de los recursos disponibles para la implementación de las políticas sociales. Esto no hubiera sido posible sin la superación del paradigma basado en el Consenso de Washington, que buscaba la reducción del papel del estado, y sin la progresiva asunción de un enfoque de derechos orientado a la ciudadanía, cohesión<sup>24</sup> e igualdad social en la formulación de las políticas públicas de corte social.

Pese a los avances logrados, en 2015 la incidencia de la pobreza alcanzaba un 29% de la población regional, incluyendo un 12% que vivía en condiciones de pobreza extrema (o indigencia). Estas cifras corresponden, respectivamente, a 175 millones de pobres y 75 millones de indigentes (CEPAL, 2016d: 18-19).

Pero además de estos grandes contingentes de personas que viven en la pobreza, hay que considerar que son muchas también los hogares que viven en una condición de fuerte vulnerabilidad, con ingresos que los sitúan apenas por encima de los límites definidos por las líneas de pobreza. Si bien estos grupos sociales más vulnerables al empobrecimiento logran satisfacer sus necesidades básicas, no tienen las capacidades suficientes para hacer frente a situaciones de riesgo como pueden ser crisis económicas, enfermedades o desastres naturales (Cecchini et al. 2012: 33-36). Otro aspecto preocupante es que tanto la pobreza como la vulnerabilidad a la pobreza revelan grandes asimetrías por edad, género, raza, etnia y territorio (CEPAL, 2015b: 35; Tassara, 2014: 10).

Por eso, Hardy (2014: 13) plantea que “*América Latina no está transitando de una región de ingresos medios a una de clases medias, sino a sociedades marcadas por inseguridades económicas basadas en las desigualdades que segmentan los ciudadanos*”. En otras palabras, la región experimenta una mezcla de excesiva desigualdad y desprotección de los grupos vulnerables, factores que llevan a la trampa de los países de renta media. Cuestiona asimismo el optimismo sobre la progresiva ampliación de la clase media —manifestado en algunos estudios del Banco Mundial (Ferreira et al., 2013)—, y evidencia cómo una parte muy relevante de la misma sigue manifestando una alta vulnerabilidad y, bajo ciertas circunstancias, corre el riesgo de caer nuevamente en la pobreza. En su análisis, Hardy (2014: 23-24<sup>25</sup>) muestra que la vulnera-

bilidad social y la inseguridad económica son las nuevas peculiaridades de América Latina. No obstante los avances logrados en la reducción de la pobreza a inicios de nuevo milenio, evidencia la existencia de amplios sectores sociales que, a pesar de no ser clasificados como pobres o indigentes según los umbrales existentes, «revelan condiciones de fragilidad económica que los hace altamente vulnerables a las contingencias, sean externas, nacionales o familiares» (Hardy, 2014: 30).

Al sumar el total de los pobres con el estrato vulnerable, la misma autora llega a la conclusión que en su conjunto estos hogares son el grupo social más numeroso y que alrededor de 2011-2012, el 68% de la población de la región se encontraba en una situación de pobreza o vulnerabilidad. Además, el total de la población pobre o vulnerable rebasa la mitad de los ciudadanos en dieciséis países sobre dieciocho, representando más de las dos terceras partes de los habitantes en diez países, y excede el 80% en cuatro de ellos. Por otro lado, la magnitud de los estratos no pobres pero vulnerables supera a los sectores pobres en catorce países (Hardy, 2014: 71). La CEPAL (2015b: 21), mediante una metodología propia<sup>26</sup>, llega a conclusiones algo menos dramáticas, mostrando que al 2013 los que se encontraban en una situación de pobreza o vulnerabilidad representaban algo más de la mitad de la población de la región (50,9%).

De todas formas, hay acuerdo que la reducción de la vulnerabilidad representa uno de los desafíos prioritarios para América Latina. Según Hardy (2014: 31) estos estratos “[...] son los más desprotegidos [...] por dos razones: en primer lugar, porque suelen quedar fuera de las políticas sociales [...] altamente focalizadas hacia los segmentos de mayor pobreza y, en segundo lugar, porque carecen de capacidades económicas que les permitan hacer frente a sus necesidades con relativa solvencia y estar preparados ante contingencias personales y familiares, de origen nacional o hasta internacional, como lo fue la reciente crisis mundial.”

La amplia difusión de la vulnerabilidad sugiere la hipótesis de que en América Latina la salida de la pobreza no conlleva necesaria, aunque paulatinamente, a la situación de estabilidad y seguridad típica de los sectores medios. Al contrario, parece darse una transición a una condición de no pobreza que mantiene fuertes rasgos de fragilidad y que en cualquier momento puede originar la recaída en la pobreza.

Como se destacó anteriormente, preocupa además la disminución del ritmo en la reducción de la pobreza y la posible inversión de ese proceso. Es por ello que habrá que encontrar soluciones políticas y programáticas al doble desafío de la inclusión social y laboral, conjugando transferencias monetarias con acceso a servicios sociales y programas de inclusión laboral y productiva (CEPAL, 2015b). Esto es particularmente urgente frente a los evidentes límites de expansión del mercado laboral —especialmente del sector de servicios que absorbió las dos terceras partes de los nuevos empleos creados en la región (PNUD, 2016: 13)— y a los persistentes altos niveles de informalidad.

La consolidación de sistemas universales de protección social, en particular, es crucial para asegurar el bienestar, superar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030, especialmente durante coyunturas económicas negativas. Al proteger el ingreso de las personas y sus dependientes ante diversos choques y riesgos (individuales y colectivos) de tipo social, económico y climático; al fomentar el acceso a servicios públicos y sociales como la educación y la salud y al atender las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a lo largo del ciclo de vida, el aporte de la protección social constituye un bien público que debe consolidarse a nivel regional y nacional.

El complejo contexto económico de la región hace que el tema de las políticas públicas para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad vuelva a ser central. Debido a la contracción de la demanda y la disminución de los precios de las materias primas, la región experimentó una tasa de crecimiento del PIB de -0,5% para 2015. Las perspectivas de crecimiento para los próximos años son pocos alentadoras, y la CEPAL (2016b: 42) proyecta una tasa de -0,9% para 2016. Esto, junto a las crisis políticas en importantes países como Brasil y Venezuela, significa que ya se están comenzando a ver recortes en los presupuestos para las políticas y programas sociales, tanto de corte universal como redistributivo, justo en el momento en que se hace más probable un aumento de la pobreza y la vulnerabilidad.

De ahí la importancia del llamado hecho por la CEPAL a los países de la región reunidos en la Primera Conferencia de Desarrollo Social, que tuvo lugar en Lima, en noviembre de 2015, a mantener un adecuado nivel de inversión social y a seguir expandiendo las políticas de

superación de la pobreza, junto a buscar una mejor articulación con políticas orientadas a «la universalización de la protección social y creación de sinergias con las políticas sectoriales de carácter universal para impugnar las causas de la pobreza, en especial con las de salud, nutrición y educación» (CEPAL, 2015b: 126).

Otro llamado que la región no puede dejar de oír es aquello de la Agenda 2030 “no dejar a nadie atrás” en la senda del desarrollo. Esto significa prestar particular atención a incluir a todos en el desarrollo, sin discriminación por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica u otras características pertinentes en los contextos nacionales (CEPAL, 2016e).

La altísima desigualdad del ingreso —así como en otras dimensiones como el género, la raza y etnia y el territorio— y los elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad experimentados por la población de América Latina y el Caribe a lo largo del ciclo de vida, requieren una importante transformación de las sociedades y economías de la región. La Agenda 2030 con su énfasis en un estilo sostenible de desarrollo representa una oportunidad para contribuir a dicha transformación.

En el ámbito social, en particular, metas como aquellas sobre la erradicación de la extrema pobreza y la reducción a la mitad la pobreza, la disminución de la desigualdad del ingreso y la construcción de pisos de protección social apuntan a la construcción de un estado de bienestar que aún estamos bastante lejos de realizar pero que es necesario para poder alcanzar un verdadero desarrollo. El logro de una mayor igualdad social, aún en un contexto económico negativo, en particular, debe mantenerse al centro de las estrategias de desarrollo en los países de la región, porque sin reducir la desigualdad no será posible sacar a millones de latinoamericanos y caribeños de la pobreza y a los países salir de la trampa de renta media.

Esto conlleva la necesidad de ampliar y profundizar la coordinación de las políticas públicas en la región, con especial referencia al sector social. Hoy en día las políticas sociales representan una prioridad para múltiples actores y organizaciones internacionales, tanto en la vertiente de la cooperación para el desarrollo como en la vertiente de la cooperación regional (Tassara, 2016b).

Sin embargo, al respecto, existe una disyuntiva entre los avances logrados y los desafíos que existen en relación con la creación de múltiples instancias de coordinación de metas y políticas sociales. Por un lado, no siempre es claro qué capacidad tengan las instituciones de integración regional y los propios países para dar seguimiento a los compromisos acumulados y alcanzar los objetivos acordados. De hecho, *“la proliferación de instancias puede convertirse en un espacio de dispersión y competencia, con consecuencias más negativas que positivas en cuanto a sostenibilidad e impacto de las acciones”* (CEPAL, 2015b: 95). Además, no es infrecuente que las agrupaciones regionales y subregionales avancen y retrocedan en una u otra dirección debido a factores ajenos a las efectivas prioridades sociales de la región (SELA, 2014: 125).

Por otro lado, a menudo se da una marcada discontinuidad entre una administración nacional y otra, así que los vaivenes de las coyunturas políticas vinculadas con las elecciones nacionales y los cambios de gobiernos —que en un contexto democrático son la constante más que la excepción— complican la coordinación intergubernamental y la capacidad de planificar a mediano y largo plazo.

Asimismo, a veces las urgencias de las agendas nacionales —sobre todo en las épocas de crisis— impulsan a los gobiernos *“a actuar de forma unilateral y en contravía de los convenios [internacionales]”*, mientras que *“las políticas sociales comunes no son vinculantes y las entidades encargadas del tema en cada agrupación no tiene capacidad decisoria”* (SELA, 2014: 125).

Frente a esta situación, los países de la región podrían aprovechar la oportunidad representada por la Agenda 2030 y encontrar la forma más apropiada para coordinar con más autoridad las políticas públicas a nivel regional. Al respecto, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social en América Latina y el Caribe de la CEPAL, que se llevó a cabo por primera vez en Lima, en noviembre de 2015, y el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible representan grandes oportunidades de coordinación que los países no debieran desaprovechar.

## NOTAS

1. Fuente: Datos de libre acceso del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>) y Clasificación de los países según el ingreso (<http://blogs.worldbank.org/opendata/es/clasificacion-de-los-paises-segun-el-ingreso>). Consulta del 11/09/2016.
2. Sin pasar por alto que la gran mayoría de ellos está constituida por pequeños estados insulares caribeños, como Antigua y Barbuda, Bahamas y Barbados, mientras que los únicos países continentales de ingreso alto son Chile y Uruguay.
3. Calculada sobre la línea internacional de pobreza extrema de 1,25 dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA) al día.
4. Consumo del quintil más pobre de la población, trabajadores por cuenta propia y relación entre niñas y niños en la enseñanza secundaria.
5. Uno relativo a la igualdad de género, dos al combate contra las pandemias y otros tres relacionados con el ambiente. No ha sido posible evaluar el desempeño en los seis indicadores restantes por falta de información.
6. El índice o coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso y varía entre 0 y 1. Se puede expresar también con valores comprendidos entre 0 y 100.
7. Inicialmente las metas de los ODM eran dieciocho, pero en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 se acordó agregar cuatro más, sobre los temas de empleo productivo y trabajo decente, el acceso a servicios de salud reproductiva, el acceso a tratamiento para el VIH/SIDA y la biodiversidad (CEPAL, 2009: 61-62).
8. Estas metas son reconocibles por el uso de una letra en su enumeración, por ejemplo la Meta 1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.
9. Hasta hace poco la pobreza extrema se cuantificaba con un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día. Poco después del lanzamiento de los ODS, el Banco Mundial anunció su actualización, que ahora es de 1,90 dólares al día.

10. Para que una meta de desarrollo pueda ser monitoreada y evaluada, es necesario que indique los niveles cuantitativos a alcanzar en un determinado plazo. Bajo este criterio, por ejemplo, en 2030 no será posible determinar precisamente si un país logró cumplir o no con la Meta 1.5 “Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales” (Naciones Unidas, 2015a: 17).
11. Este apartado se basa principalmente en Tassara, 2016a.
12. La paradoja se mantiene independientemente del sistema de medición utilizado, a saber: umbrales de pobreza monetaria, tanto internacionales (1,25 o 2 dólares/día en PPA) como nacionales, e indicadores de pobreza multidimensional.
13. A partir del Foro sobre la eficacia de la ayuda de Accra se evidenció la insuficiencia del enfoque clásico de la cooperación internacional al desarrollo para enfrentar las problemáticas globales del desarrollo.
14. Sin olvidar que a menudo las prácticas de la CSS de algunos países, empezando por China, están supeditadas a sus intereses políticos y comerciales a corto plazo (Tassara, 2013a: 59; Rowlands, 2008: 28) y reproducen vicios propios de la cooperación Norte-Sur de los años sesenta y setenta. Igualmente, algunos actores internacionales cuestionan la CSS por su escasa transparencia en la gestión de los recursos, la rendición de cuentas y la evaluación de las actividades realizadas (ALOP, 2010: 27).
15. La primera utilización del acrónimo BRICS remonta al 2001, aunque los países que lo conforman (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) lo asumieron oficialmente en 2008. Estos países tienen en común una gran población, un territorio muy extenso, una enorme cantidad de recursos naturales y, en el momento en que se concibió la sigla, un crecimiento acelerado del PIB y la participación en el comercio mundial, lo que los hace atractivos como destino de inversiones.
16. Los principios son los siguientes: apropiación, enfoque orientado a resultados, asociación para un desarrollo inclusivo, transparencia y mutua responsabilidad y rendición de cuentas.

17. Los ODM son parientes muy cercanos de los Objetivos Internacionales de Desarrollo que fueron presentados en 1996 por el CAD de la OCDE en su documento *Dando forma al siglo XXI. La contribución de la cooperación al desarrollo* (Cecchini, 2005).
18. En la misma cumbre, la CELAC aprobó también una Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe, que reivindica *“la solidaridad de los países de renta media con los países menos avanzados, a través de la cooperación Sur-Sur, y que dichos esfuerzos necesitan el apoyo de la comunidad internacional”* (CELAC, 2014b: 2).
19. Deuda externa, promoción de la cooperación Sur-Sur, comercio y finanzas internacionales.
20. Colombia y Chile, participaron activamente en la definición de la agenda de la eficacia de la ayuda. Al contrario, Brasil mantuvo una posición renuente, ya que en su entender esta agenda era promovida por los donantes tradicionales según una lógica Norte-Sur.
21. Fuente: Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?display=default> (Consulta del 30/08/2016).
22. Fuente: Datos de libre acceso del Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/> (Consulta del 10/09/2016).
23. Como destaca la CEPAL (2015b: 22) *“en la región el índice de concentración de Gini solo cae 3 puntos porcentuales tras la acción fiscal directa, en tanto que la provisión pública de servicios educativos y de salud lo reduciría unos 6 puntos porcentuales adicionales. A su vez, en las economías de la OCDE el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal alcanza en promedio valores de alrededor de 17 puntos porcentuales del coeficiente de Gini, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público alcanza los 7 puntos porcentuales”*.
24. Como señala Chiodi (2013: 191), *“el enfoque de la cohesión social, si bien se le identifica con una trayectoria política exógena, es considerado afín a las agendas públicas que vienen desarrollando los países latinoamericanos, fundamentalmente por su ligazón con una cultura de los derechos sociales que incorpora dimensiones y consignas actuales del discurso político predominante en la región, tales como inclusión social, equidad, pertenencia, etc.”*

25. Este análisis se basa en las encuestas de hogares realizadas entre 2011 y 2012 en dieciocho países de América Latina, identifica cuatro estratos sociales clasificados con base en el ingreso per cápita diario. El estrato pobre, que reúne las personas con un ingreso per cápita diario de hasta 4 dólares estadounidenses y que se articula a su vez entre pobre extremo (hasta 2,5 dólares) y pobre moderado (entre 2,51 y 4 dólares); el estrato vulnerable, que percibe entre 4,1 y 10 dólares; el estrato medio, que dispone de entre 10,1 y 50 dólares; y el estrato alto, caracterizado por un ingreso diario superior a los 50 dólares. Dólares estadounidenses ajustados por paridad de poder adquisitivo para permitir la comparación entre países.
26. Desde la publicación de la edición 2009 del Panorama social de América Latina, la CEPAL (2010b: 32-33 y 152-161) ha definido la situación de vulnerabilidad a partir de los ingresos expresados en grandes cortes de líneas de pobreza, ordenando a la población en cuatro grandes categorías: (i) indigentes o altamente vulnerables a la indigencia, que incluye a quienes se encuentran en situación de indigencia o en sus límites y que, por tanto, tienden a entrar y salir de dicha situación (hasta 0,6 líneas de pobreza); (ii) pobres o altamente vulnerables a la pobreza, es decir, aquellos cuyos ingresos son inferiores o cercanos a la línea de pobreza y que entran y salen de esa condición en ciclos económicos normales (entre 0,6 y 1,2 líneas de pobreza); (iii) vulnerables a la pobreza, que comprende a aquellos cuyos ingresos se sitúan entre 1,2 y 1,8 líneas de pobreza, y (iv) no vulnerables, que incluye a aquellas personas cuyos ingresos son superiores a 1,8 líneas de pobreza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, Barbara y Luchsinger, Gretchen (2015). “La Declaración 2015: entre expectativas y sospechas”. *Global Policy Watch*, Disponible en <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=34>
- AGCED (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avance 2014* (versión preliminar), Paris y Nueva York: Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) / OCDE / PNUD).

- Alkire, Sabina; Roche, José Manuel y Sumner, Andy (2013). “Where do the multi-dimensional poor live?” Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper.
- Alonso, José Antonio; Glennie, Jhonatan, y Sumner, Andy (2014). “Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN/DESA), *DESA Working Paper* n°135.
- ALOP (2010). *Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de la ayuda*. Medellín: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP).
- BRICS Policy Center (2011). *BRICS, Cooperation for Development and the Busan 4<sup>th</sup> HLF on Aid Effectiveness*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center.
- Cecchini, Simone (2005). “Objetivos de Desarrollo del Milenio y pobreza en América Latina, Visages d’Amérique Latine”, *Revista de Estudios Iberoamericanos* n° 2, pp .27-29.
- Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando y Robles, Claudia (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*, Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas sociales n° 202.
- Cecchini, Simone; Espíndola, Ernesto; Filgueira, Fernando; Hernández, Diego y Martínez, Rodrigo (2012). “Vulnerabilidad de la estructura social en América Latina: medición y políticas públicas”, *Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía*, (3) 2, mayo-agosto, pp. 32-45.
- CELAC (2016). *Declaración especial 19 sobre el Financiamiento para el desarrollo*. IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Quito, 26-27 de enero. Disponible en <http://www.cuartacumbrecelac.com/wp-content/uploads/2016/02/19.-Declaracion-Especial-19-Financiamiento-para-el-Desarrollo.pdf>
- CELAC (2014a). *Declaración especial sobre la Agenda de desarrollo post 2015*. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero. Disponible en [http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc\\_3\\_6\\_agenda\\_post\\_2015\\_espanol.pdf](http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_6_agenda_post_2015_espanol.pdf)

- CELAC (2014b). *Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe*. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero. Disponible en [http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc\\_3\\_9\\_paises\\_de\\_ingreso\\_medio\\_espanol.pdf](http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_9_paises_de_ingreso_medio_espanol.pdf)
- CELAC (2014c). *Declaración especial sobre cooperación internacional*. II Cumbre de la CELAC, La Habana, 28-29 de enero. Disponible en <http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/03-declaracion-cooperacion.pdf>
- CEPAL (2016a). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL (2016b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016c). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016d). *Panorama social de América Latina 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2016e). *La matriz de desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL
- CEPAL (2015a). *América Latina y el Caribe: Una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015b). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014a). *Panorama social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014b). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014c). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2012a). *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: CEPAL.

- CEPAL (2012b). *Cambio estructural por la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010a). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010b). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chiodi, Francesco Maria (2013). “Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades y perspectivas”, en *Investigación & Desarrollo*, (21) 1, pp. 185-208. Monográfico “Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas”.
- Comisiones Regionales de Naciones Unidas (2013). *A regional perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://www.regionalcommissions.org/post2015regionalreport.pdf>
- Domínguez, Rafael (2014). “Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, (1) 2, pp. 5-32.
- Edward, Peter y Sumner, Andy (2014). “Estimating the scale and geography of global poverty now and in the future: How much difference does the method and assumptions make?”, *World Development*, (58) junio, pp. 67-82.
- Ferreira, Francisco; Messina, Julián; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis-Felipe; Lugo, María Ana y Vakis Renos (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington DC: Banco Mundial.
- Foxley, Alejandro (2012). *La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina*. Santiago de Chile: Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN).
- Hardy, Clarisa (2014). *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Janus, Heiner; Klingebiel, Stephan y Paulo, Sebastian (2015). “Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Develop-

- ment Cooperation”, *Journal of International Development*, (27) 2, pp. 155-169.
- Kanbur, Ravi y Sumner, Andy (2012). “Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty”, *Journal of International Development*, (24) 6, pp. 686-695.
- Kharas, Homi (2011). “Coming together: How a new global partnership on development cooperation was forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness”. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)* 164/2012. Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e/ARI164-2011\\_Kharas\\_Busan-Summit\\_Global\\_Partnership\\_Development\\_Cooperation.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e/ARI164-2011_Kharas_Busan-Summit_Global_Partnership_Development_Cooperation.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e)
- Loewe, Markus y Rippin, Nicole (eds.) (2015). *Translating an Ambitious Vision into Global Transformation. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Lustig, Nora (2015). “La mayor desigualdad del mundo”, *Finanzas y Desarrollo*, septiembre, pp. 14-16. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Naciones Unidas (2015a). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas, A/RES/70/1, 21 de octubre.
- Naciones Unidas (2015b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2015c). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Tabla de progreso 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2012). *El futuro que queremos. Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)*. Río de Janeiro, 20-22 de junio de 2012. Disponible en [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_spanish.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf)
- Ocampo, José Antonio (2015). “Gobernanza global y desarrollo: una comprensión cabal de las instituciones y las prioridades”, en: Ocampo,

- José Antonio (ed.) *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 13-28.
- OCDE (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo*. París: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), CEPAL, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Pataccini, Valeria (2013). “Los países de renta media: una lectura política y debates recientes sobre su rol y desempeño en la cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano”, en Colacrai, Myriam (comp.) *La cooperación internacional desde la visión de los países de renta media*. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional del Rosario (UNR), pp. 15-36.
- PNUD (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rowlands, Dane (2008). *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*. Ottawa: International Development Research Center (IDRC).
- Sanahuja, José Antonio; Tezanos Vásquez, Sergio (Directores); Kern, Alejandra y Perrotta, Daniela (2015). *Más allá de 2015: Perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”, en Mesa, Manuela (coord.). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario 2014-2015*. Madrid: Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 49-83.
- Sanahuja, José Antonio (2013). “Prefacio”, en Tassara, Carlo. *Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Sanguinetti, Pablo y Villar, Leonardo (2012). “Patrones de desarrollo en América Latina: ¿Convergencia o caída en la trampa del ingreso medio?”. Caracas: Corporación Andina de Fomento (CAF). *Documentos de trabajo* n° 2012/02.

- SELA (2014). *Informe sobre el Proceso de Integración Regional 2013-2014*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Tassara, Carlo (ed.); Ibarra, Antonio y Vargas Faulbaum, Luis Hernán (2015). *¿Graduarse de los PTC o salir de la desigualdad? Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile*. Madrid: Programa EUROsociAL.
- Tassara, Carlo (2016a). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Ediciones Unisalle.
- Tassara, Carlo (2016b). “Cooperación internacional y políticas públicas: análisis de casos latinoamericanos”, en Calderón Sánchez, Dulfary (ed.). *Políticas públicas: aportes para la gobernabilidad*. Bogotá: Universidad Santo Tomás, pp. 79-106.
- Tassara, Carlo (2014). “Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, (1) 1, pp. 6-33.
- Tassara, Carlo (2013a). “La cooperación Sur-Sur de Colombia entre liderazgo y desafíos”, en Said Hung, Elías (ed.). *Cooperación, comunicación y sociedad. Escenarios europeos y latinoamericanos*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte, pp. 1-66.
- Tassara, Carlo (2013b). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- The Economist (2015). “The 169 commandments”. 28 de marzo
- Van Rompaey, Karen (2012). *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo. Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*. Montevideo: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

RESUMEN

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

En el período 2000-2013 América Latina y el Caribe ha consolidado su posición en un escenario internacional caracterizado por la crisis o el estancamiento de las economías más industrializadas y el auge de los países emergentes. Este desarrollo fue impulsado por la subida de los precios de las materias primas y el aumento de la exportación de *commodities* gracias a la creciente demanda de países como China e India. Sin embargo, a partir de 2014 hay evidencias de un posible cambio de ciclo tanto en el escenario político, como en el económico. Esta coyuntura constituye el telón de fondo para la implementación de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Este artículo da cuenta del contexto geopolítico, económico y social en el cual surgió la Agenda 2030, destacando sus alcances y limitaciones, así como de los desafíos que la región enfrenta para cumplir con ella, concentrando la atención en los retos para lograr una mayor igualdad socioeconómica y superar la pobreza.

ABSTRACT

**2030 Sustainable Development Agenda: Equality Challenges in Latin America and the Caribbean**

During the 2000-2013 period, Latin America and the Caribbean strengthened its position in an international scenario characterized by the crisis or stalling of industrialized economies and the rise of emerging economies. This development was driven by increases in the prices of raw materials and growth in the exports of commodities because of the growing demand from countries such as China and India. However, since 2014 there is evidence of a possible change of cycle both in the political and the economic scenario. This trend constitutes the backdrop of the implementation of the new Agenda 2030 for Sustainable

Development and the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs) approved by the United Nations General Assembly in September 2015.

This article spells out the geopolitical, economic and social context under which the Agenda 2030 originated, highlighting its scope and limitations, as well as the challenges that the region faces to abide by it, focusing in particular on the challenges to achieve greater socio-economic equality and to overcome poverty.

#### SUMMARIO

### **Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável: Desafios de igualdade para a América Latina e o Caribe**

No período 2000-2013, a América Latina e o Caribe consolidaram sua posição em um cenário internacional caracterizado pela crise ou o estancamento das economias mais industrializadas e o auge dos países emergentes. Esse desenvolvimento foi impulsionado pela alta dos preços das matérias-primas e o aumento das exportações de commodities graças à crescente demanda de países como a China e a Índia. Contudo, desde 2014 há evidências de uma possível mudança de ciclo tanto no cenário político quanto no econômico. Esta conjuntura constitui o pano de fundo para a implementação da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a conquista dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015.

Este artigo põe em foco o contexto geopolítico, econômico e social no qual a Agenda 2030 surgiu, destacando seus alcances e limitações. Também aborda os desafios que a região enfrenta para cumprir com ela, concentrando a atenção nos que visam a alcançar uma maior igualdade socioeconômica e superar a pobreza.



# 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

## Introducción

El cambio de ciclo en la integración regional en América Latina está marcado, entre otros factores, por cambios ideológicos en los gobiernos de algunos Estados claves (por ejemplo, Argentina y Brasil) que afectan, esencialmente, a sus percepciones de la democracia. Durante la primera década de los 2000, los gobiernos progresistas hicieron del uso intensivo de los mecanismos regionales para la protección de la democracia un aspecto distintivo del así llamado regionalismo post-

liberal o post-hegemónico. Dada la imprecisión y el amplio margen de maniobra que estos instrumentos consienten a los ejecutivos, cabe preguntarse si los nuevos gobiernos serán igualmente proclives a su uso (si bien en sentido opuesto a sus antecesores) o, por el contrario, harán del distanciamiento de los mismos un rasgo distintivo, precisamente, de este nuevo ciclo.

Las organizaciones regionales de América Latina y el Caribe han adoptado mecanismos de protección de la democracia (MPD) muchos de los cuáles han sido formalizados en los respectivos tratados constitutivos desde el fin de la Guerra Fría. Con estos instrumentos, las organizaciones regionales latinoamericanas han intervenido con grados de involucramiento variable en 21 episodios de inestabilidad política entre 1990 y 2015, emitiendo declaraciones, organizando misiones e incluso en algunos casos, tales como en Honduras en 2009 y en Paraguay en 2012, aplicando sanciones.

Las organizaciones latinoamericanas no están solas en este proceso. En efecto, organizaciones europeas y africanas (las organizaciones asiáticas y del Medio Oriente son la notable excepción) también han adoptado instrumentos y cláusulas que les permiten intervenir en Estados miembros cuyas prácticas se alejen de los principios, normas y reglas de un régimen democrático (Closa, 2013; Heine y Weiffen, 2016; Pevehouse, 2016). Si compartimos el supuesto de que la democracia es comparativamente preferible a otros sistemas políticos, esta tendencia debiera ser bienvenida. En efecto, académicos y analistas han tendido a coincidir que la membresía en organizaciones regionales ha contribuido a la democratización, lo que ha permitido el surgimiento de la democracia como un “derecho global” implementado a través de regímenes multilaterales tales como las organizaciones regionales (ver Franck, 1992; Börzel y Van Hüllen, 2015; Pevehouse, 2005; 2016). La adopción de MPD sería, por tanto, un indicador adicional de esta tendencia positiva.

Sin embargo, la protección de la democracia por parte de organizaciones regionales esconde una tensión de origen, que no se puede obviar. Cuando un Estado miembro acepta la adopción de MPD autoriza que su comportamiento sea *legítimamente* escrutado, interpretado e incluso sancionado por terceros y, de esa manera, acepta limitar el principio de no-intervención e injerencia en asuntos internos. En

otras palabras, la protección de un principio implica la vulneración de otro. De qué manera los actores estatales y no-estatales resuelven esta tensión, constituye pues una pregunta empírica cuya respuesta ofrece variaciones de un contexto político a otro (ver Tarditi, 2016).

Este artículo explora dicha tensión en el caso de las organizaciones de América Latina y el Caribe que conforman un caso particularmente interesante no solo por el número alto de intervenciones (en comparación con Europa, por ejemplo), sino especialmente porque las intervenciones se han extendido más allá de los casos flagrantes de ruptura democrática (Boniface, 2009; Heine y Weiffen, 2016). En efecto, en la década de 1990 los MPD (por ejemplo, el Protocolo de Washington de la OEA, o el Protocolo de Ushuaia de Mercosur) fueron adoptados como instrumentos específicamente orientados a actuar en casos de golpes de Estado normalmente ejecutados por las fuerzas armadas. Sin embargo, el panorama político de la región ha visto aparecer una serie de nuevos eventos de inestabilidad que no encajan con el modelo tradicional de golpe de Estado. Durante las primeras décadas del nuevo milenio, las organizaciones mostraron diversos grados de actuación en casos de cuestionamiento de los resultados electorales (Perú 2000, Haití 2000, Venezuela 2013), en disputas entre los poderes del Estado (Nicaragua 2004, Ecuador 2005), en amenazas de secesión (Bolivia 2008), en casos de violencia política (Venezuela 2013-2016) y en casos de juicio político o *impeachment* de los Presidentes electos (Paraguay 2012, Brasil 2016<sup>1</sup>). El nuevo escenario global, marcado por un desempeño económico de la región desfavorable, así como por una potencial agudización de conflictos sociales y político, impone un test exigente a las organizaciones regionales y sus mecanismos de protección de la democracia.

La diversidad de episodios de inestabilidad y su naturaleza muchas veces ambigua y abierta a interpretaciones diversas, ha agudizado la tensión entre los principios de defensa de la democracia y no-intervención. Nuestro argumento en este artículo es que los Estados en América Latina y el Caribe han resuelto dicha tensión a través de la adopción y diseño de MPD que permiten un alto nivel de discrecionalidad por parte de los gobiernos. Esto se evidencia en diseños institucionales con nula delegación de competencias a los órganos supra-estatales de las organizaciones, con reglas y procedimientos imprecisos y con un monopolio del poder decisorio por parte de los ejecutivos nacionales.

Este tipo de diseño comporta amenazas, a nuestro juicio, para la legitimidad de las organizaciones regionales. En un contexto de mayor inestabilidad política como el que la región enfrenta, los MPD son percibidos por la ciudadanía como instrumentos de auto-protección de los gobiernos más que de “protección democrática”, lo cual se acentúa aún más debido a la total exclusión de las organizaciones de la sociedad civil tanto del diseño, como de la activación de los mecanismos (Closa, Palestini y Castillo, 2016).

Desarrollamos este argumento en cuatro partes. En la primera de ella abordamos el proceso de adopción de los MPD. La segunda parte describe los diseños institucionales de los MPD en términos de su nivel de obligación, precisión y delegación, para luego analizar en la tercera parte los casos de aplicación de los MPDs en episodios concretos de inestabilidad política. Cerramos el artículo con algunas consideraciones finales.

## 1. La adopción de mecanismos de protección democrática

En este artículo definimos MPD como reglas y procedimientos formales, semi-formalizados o informales a través de los cuáles organizaciones internacionales pueden intervenir en caso de una posible crisis democrática (Closa, Palestini and Castillo, 2016: 20). Los MPD forman parte de una categoría más amplia de mecanismos para la *promoción* de la democracia que incluye misiones electorales y programas de creación de capacidades (Pace, 2011; Heine y Weiffen, 2014). Cuando los MPD están formalizados en un instrumento de derecho internacional, tales como un tratado constitutivo o protocolo de una organización, hablamos típicamente de una “cláusula democrática” por medio de la cual la organización exige como condición de membresía que los Estados sean y/o permanezcan democráticos.

A pesar de que la OEA y el Pacto Andino establecieron la democracia como un objetivo de la organización ya con anterioridad al fin de la Guerra Fría, las organizaciones regionales en América Latina adoptaron MPD con procedimientos formales a partir de 1990 de manera consecutiva a los procesos de transición que conforman la llamada

*Tercera Ola* de democratización (Huntington 1991; Agüero 1995). Pero, ¿por qué los nuevos gobiernos democráticos deciden adoptar este tipo de compromisos abriendo la posibilidad a posibles injerencias en sus “asuntos domésticos”? En la respuesta a esta pregunta confluyen tanto incentivos y/o presiones provenientes de actores externos, como necesidades de supervivencia de los propios regímenes políticos en la región.

### *Actores externos*

Una primera posible explicación teórica es la influencia de actores externos (ver Van der Vleuten y Ribeiro-Hoffmann, 2010). En efecto, Estados Unidos lanza en 1990 una serie de iniciativas de liberalización comercial con el objetivo explícito de expandir la democracia y la economía liberal de mercado en el hemisferio. A través de iniciativas tales como la *Enterprise for the Americas Initiative*, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los gobiernos de George H.W Bush y de Bill Clinton prometieron el acceso al mercado estadounidense, bajo la condición de que los gobiernos latinoamericanos adoptaran reformas orientadas a la consolidación de la democracia formal, y de la economía de libre mercado. En paralelo, la UE forjó una red de acuerdos bilaterales con países latinoamericanos que preveían la suspensión de los mismos en caso de rupturas democráticas. Durante ese período los esquemas de regionalismo abierto, SICA, CAN y Mercosur establecen compromisos colectivos con la democracia a través de declaraciones presidenciales, tales como la Declaración Presidencial de las Leñas (1992) y de Potrero de los Funes (1996) del Mercosur, y la Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración de CAN (1998).

También el proceso de institucionalización de los MPD a nivel de la OEA se puede relacionar con los cambios en la política externa de Estados Unidos (Legler y Tiekü, 2010). Durante la Guerra Fría, el compromiso con la democracia de la OEA se encontraba bajo la influencia de las doctrinas de seguridad nacional de los Estados Unidos –Mann y Kirkpatrick– lo que queda en evidencia, por una parte, en la suspensión de Cuba y, por otra, en la tolerancia de los regímenes autoritarios de seguridad nacional (ver Whitehead, 1986; Cooper

y Legler, 2001; Duxbury, 2011). Con la Declaración de Santiago de Chile del Compromiso con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (1991), la OEA inaugura una senda de modernización y renovación del compromiso con la democracia que continuará con la adopción de la Resolución 1080, el Protocolo de Washington (1992) y que concluye con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en 2001 (Levitt, 2006; Herz, 2012). Como sugieren Jorge Heine y Brigitte Weiffen (2016: 25) “Así como el ALCA fue diseñado para formalizar el compromiso con un cierto tipo de economía de mercado, la Carta Democrática Interamericana surgió como marco y conjunto de principios comprometidos con un cierto tipo de democracia”

### *Necesidades internas*

Además de la influencia de actores externos, es posible encontrar factores explicativos de la institucionalización de MPD a nivel intra-regional y doméstico. En efecto, a través de la adopción de instrumentos y normas internacionales, los tomadores de decisiones buscan resolver problemas específicos en sus propios sistemas políticos (Moravcsik, 2000; Pevehouse, 2005; Mansfield y Pevehouse, 2006; Genna y Hiroshi, 2015). Siguiendo esta lógica, los MPD son funcionales para los gobiernos en la medida en que permiten disuadir posibles actores anti-democráticos y, de este modo, reducir la incertidumbre política y aumentar las probabilidades de subsistencia del propio régimen (Moravcsik, 2000). En Sudamérica, por ejemplo, líderes tales como Raúl Alfonsín en Argentina o Tancredo Neves en Brasil, lideraron procesos de democratización con altos niveles de incertidumbre política debido a las debilidades institucionales propias de regímenes en transición. A través de la integración regional y la creación de bloques y organizaciones regionales, las nuevas elites democrática buscaron construir una red de seguridad democrática que disuadiera potenciales actores golpistas y asegurara los logros democráticos alcanzados (Schnably, 2000; Dabène, 2004).

Estos cálculos políticos se traducen en la Declaración de Iguazú (30 de noviembre de 1985) y luego en el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) entre Argentina y Brasil, antecedente directo del Mercosur. De modo similar, los países miembros de SICA adoptaron en 1995 un Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica sustituyendo previos acuerdos sobre seguridad y de-

fensa acordados por la Carta de la Organización de los Estados Centro Americanos (ODECA) (Sanahuja, 1998; Somavía e Insulza, 1990). Una característica que distingue este Tratado Marco de MPD en otras organizaciones, es el especial énfasis en los aspectos de seguridad y gobernabilidad, lo que se explica por la comparativamente mayor inestabilidad política de la región centroamericana. En su Artículo 8, por ejemplo, afirma la obligación de las partes de “abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y orden del Estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de Las Partes”<sup>2</sup>.

### *Percepciones y expectativas asimétricas*

Como se ha argumentado hasta ahora, la interacción de actores externos (i.e. los Estados Unidos) por un lado, y las necesidades funcionales internas de gobiernos de democracias jóvenes por otro, explica la adopción de los MPD en América Latina y el Caribe. Nuestro propio trabajo sobre la formalización de cláusulas democráticas en Mercosur y Unasur nos permite profundizar en esta explicación.

A través del análisis de entrevistas con los tomadores de decisiones que participaron en el diseño del Protocolo de Ushuaia (Mercosur, 1998), el Protocolo de Georgetown (Unasur, 2010) y el Protocolo de Montevideo-Ushuaia II (Mercosur, 2011), comprobamos una serie de hipótesis para explicar por qué los gobiernos de los Estados miembros transitaron desde compromisos con la democracia declaratorios (i.e. declaraciones presidenciales) a cláusulas formales (protocolos y cláusulas). Nuestro análisis arrojó tres conclusiones principales.

En primer lugar, la formalización de cláusulas en Mercosur y Unasur obedeció a eventos críticos específicos que afectaron a la región. El intento de golpe en contra del Presidente Wasmosy de Paraguay (1996) cataliza el tránsito de la Declaración de Las Leñas a la adopción del Protocolo de Ushuaia de Mercosur, mientras que el golpe de Estado en contra del Presidente Zelaya de Honduras (2009), y el intento de golpe en contra del Presidente Correa de Ecuador (2010) catalizan la adopción del Protocolo de Georgetown en Unasur<sup>3</sup>.

La segunda conclusión a la que arribamos fue que la decisión de adoptar los protocolos varía dependiendo de las percepciones que los gobiernos de la época tenían de su propia estabilidad. Mientras algunos gobiernos que se consideraban inestables demandaron la adopción de los protocolos en cuanto instrumentales para su propia seguridad interna, los gobiernos que se percibían estables aceptaron la adopción en la medida en que los MPD eran *funcionales para otros* y no para ellos mismos. Este fenómeno de *percepciones asimétricas* implica que para ciertos Estados que se perciben poderosos y/o estables las cláusulas democráticas operan como mecanismos de tutelaje de países percibidos como inestables. En el caso del Protocolo de Ushuaia, por ejemplo, ninguno de los tomadores de decisiones argentinos, brasileros, chilenos ni uruguayos pensó que el Protocolo fuese necesario ni aplicable en sus propios países. Todos, incluidos los tomadores de decisiones paraguayos consideraron que el Protocolo era funcional para Paraguay. Por ello se puede decir que el Protocolo de Ushuaia fue concebido como un instrumento de *tutelaje* para un Estado miembro específico.

Finalmente, la tercera conclusión a la que nos llevó el análisis, fue que la decisión de adoptar los protocolos también varía respecto a las expectativas que tenían los tomadores de decisiones respecto a la probabilidad de que los MPD se aplicaran en contra de sus propios gobiernos. El mapa mental (*mental frame*) que pareciera operar en los tomadores de decisiones es que la aplicación de los MPD es *creíble* (ergo probable) sólo en aquellos gobiernos de países pequeños. A este fenómeno lo llamamos *expectativas de aplicación asimétricas*. En efecto, tomadores de decisiones brasileros y argentinos descartaron la posibilidad de que ninguno de los tres protocolos pudiese ser aplicado en contra de sus propios países. Algunos tomadores de decisiones uruguayos, tales como el ex Presidente Luís Alberto Lacalle, manifestaron su preocupación de que este tipo de instrumentos pudiese dar cabida a que países grandes interviniesen en países pequeños<sup>4</sup>.

Lo significativo de estos hallazgos es que muestran que los tomadores de decisiones efectivamente adoptan MPD para reducir incertidumbre política, pero lo hacen bajo percepciones y expectativas asimétricas. Mientras algunos países pequeños que enfrentan mayor inestabilidad política consideran que los MPD son necesarios para ellos mismos,

países que se perciben grandes y/o estables consideran los MPD como instrumentos de *tutela* útiles para “otros”.

Como veremos en la siguiente sección, estas percepciones y expectativas asimétricas se traducen en diseños institucionales imprecisos y con baja delegación de competencias, en los cuales el proceso decisorio es concentrado a nivel de los jefes de gobierno, facilitando un uso discrecional de los instrumentos.

## 2. El diseño

A través del diseño institucional de las cláusulas y otros MPD, los gobiernos pueden controlar el riesgo de que dichos instrumentos puedan afectar la soberanía de sus propios Estados en el futuro. Esto se puede hacer de diversas formas. Siguiendo el marco analítico de Kenneth Abbott y colegas (Abbott *et al.*, 2000), podemos analizar los MPD a través de tres dimensiones: obligación, precisión y delegación. Nuestro argumento es que los gobiernos pueden reducir los riesgos de pérdida de soberanía limitando una o varias de estas dimensiones simultáneamente.

### *Obligación*

Esta primera dimensión refiere al grado en que ciertas reglas y compromisos son vinculantes para los gobiernos y otros actores-no estatales que los adscriben. A nivel mundial, hay un número importante de organizaciones internacionales que han adoptado normas de compromiso con la democracia, pero sin (o con baja) obligación para los Estados miembros. En América Latina y el Caribe, la mayoría de las organizaciones regionales ha formalizado sus compromisos de defensa de la democracia a través de instrumentos legales adicionales a sus tratados constitutivos y, por ende, comportan un nivel de obligación para los Estados miembros. No obstante, y como veremos más abajo, el hecho de que las organizaciones supediten la activación de los MPD al consentimiento del gobierno afectado por una potencial crisis democrática, matiza la *obligatoriedad* de los mismos.

Dos organizaciones (CARICOM y CELAC) plantean ambigüedades en relación a la obligatoriedad de sus MPD. CARICOM no menciona la democracia ni en su tratado constitutivo (Tratado de Chaguaramas) ni en su versión actual reformada, lo que permitió, entre otras cosas, que Cuba pudiese desarrollar vínculos diplomáticos con la organización caribeña (León, 2000; Closa, Palestini y Castillo, 2016). La Carta de la Sociedad Civil adoptada en 1997, hace una declaración de compromiso democrático que, sin embargo, tienen un carácter programático sin efecto vinculante para las partes (Berry, 2004).

La Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia, adoptada en Caracas en 2011, establece el compromiso con la democracia de la CELAC. Sin embargo, debido a que este foro regional carece de un tratado constitutivo, su compromiso democrático permanece declaratorio y no vinculante (Closa, Palestini y Castillo, 2016; Sanahuja, 2015).

### *Precisión*

Precisión refiere a que las reglas y procedimientos definen sin ambigüedades el tipo de conducta que autoriza, requiere o prescribe (Abbott *et al.*, 2000: 401). Es en esta dimensión donde se puede observar un alto grado de variación de un MPD a otro. Así mismo, es a través de la *imprecisión* de la definición del bien a proteger (la democracia) y de los procedimientos para hacer valer dicha protección, donde a nuestro juicio los gobiernos aseguran la discrecionalidad en la aplicación de los MPD.

A nivel Latinoamericano, la Carta Democrática Interamericana de la OEA (2001) destaca como el instrumento de mayor precisión en sus definiciones. En su Artículo 3 enumera los elementos esenciales de lo que se entiende por democracia: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”<sup>5</sup>. Vale destacar que, en esta definición, la OEA explicita su adhesión a un paradigma específico de democracia (representativa),

que, sin embargo, va más allá de los meros aspectos electorales<sup>6</sup>. Por ejemplo, en sus Artículos 2 y 6, establece la importancia de la participación ciudadana como “condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”<sup>7</sup>. La Carta Democrática no sólo incluye definiciones sustantivas de mayor precisión, sino también definiciones procedimentales las que se establecen en su Capítulo IV, Art. 17- 22 (para un análisis exhaustivo del diseño de la Carta Democrática, ver Heine y Weiffen, 2016).

Las demás organizaciones en la región muestran grados ostensiblemente inferiores de precisión tanto de las definiciones sustantivas como procedimentales. El Tratado Marco sobre Seguridad Democrática de SICA, por ejemplo, define un exhaustivo catálogo de principios vinculando la democracia con la seguridad y defensa, pero no define procedimientos para proteger la democracia en caso de una potencial violación por parte de un Estado miembro (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 50-52; Cánepa, 2015). El Protocolo Adicional “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia” de CAN (2000) es en cierto modo el caso opuesto al de SICA. El Protocolo de CAN define procedimientos en caso de ruptura del orden democrático, incluyendo sanciones, pero no define qué se entiende por “democracia”, “orden democrático” y, en consecuencia, “ruptura del orden democrático” (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 49). El Protocolo de Montevideo-Ushuaia II (Mercosur, 2011), y el Protocolo de Georgetown (Unasur, 2010), que presentan textos idénticos, agregan nuevos elementos de imprecisión al autorizar a que las respectivas organizaciones puedan intervenir no solo en caso de rupturas, sino también en casos de “amenaza de ruptura del orden democrático” y de “cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos” sin definir dichos elementos<sup>8</sup>. CAN, por su parte, no ha intervenido hasta la fecha en ningún episodio de crisis democrática que haya afectado a uno de sus Estados miembros, más allá de declaraciones condenatorias.

La imprecisión de los textos puede ser atribuida a la dificultad de alcanzar consensos sobre conceptos polisémicos y políticamente sensibles tales como “democracia”. Sin embargo, la existencia de textos de mayor precisión, como el de la Carta Democrática de la OEA, hace pensar que la vaguedad patente en los demás MPD puede constituir

una elección deliberada con el fin de aumentar la discrecionalidad en la interpretación y aplicación de los instrumentos. La imprecisión facilita que la aplicación de los MPD quede al criterio de los gobiernos de turno y de los intereses y preferencias contingentes en episodios concretos de inestabilidad; por ejemplo, si el gobierno afectado es un Estado grande, pequeño, inestable o estable (ver Closa y Palestini, 2017). Esta interpretación es avalada cuando analizamos la tercera dimensión.

### *Delegación*

Delegación significa que los Estados confieren a terceras partes la competencia de implementar, interpretar y aplicar determinadas reglas, de modo de resolver disputas y eventualmente generar nuevas reglas (Abbott *et al.*, 2000; Tallberg, 2003). Como en las anteriores dimensiones, la delegación no debe entenderse como una variable dicotómica, sino más bien como un continuo con varios niveles de gradación dependiendo no sólo de la organización, sino también del área o ámbito de políticas que se esté analizando (ver Hooghe y Marks, 2014). Evidentemente, la delegación de competencias es el área más sensible del diseño de una organización internacional, pues atañe directamente las competencias y poderes de los Estados. Sin embargo, la delegación puede ser parcial en términos de competencias y de ámbitos. En el caso de los MPD, los gobiernos pueden, por ejemplo, delegar a la secretaría general de la organización (o crear un órgano especializado) el monitoreo permanente de aspectos ligados al orden democrático en los Estados miembros; los Estados puede también delegar a la secretaría general la conformación de misiones investigativas (de *fact-finding*). Un nivel mayor de delegación, sería delegar a las cortes internacionales regionales la interpretación y aplicación jurídica de los MPD.

La experiencia muestra que las organizaciones Latinoamericanas muestran un bajísimo grado de delegación en el diseño de sus MPD. Con la parcial excepción de la OEA, los textos de las cláusulas y protocolos prácticamente no asignan ninguna competencia a las secretarías generales. El Artículo 20 de la Carta Democrática Inter-Americana, confiere al Secretario General (así como a cualquier otro Estado miembro) la convocatoria del Consejo Permanente “para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente”<sup>9</sup>. A pesar de contar con esta competencia, la casuística indica

que la mayor parte de las veces es el Estado afectado el que inicia las gestiones conducentes a la eventual invocación de la Carta, creando una suerte de intervención “por invitación”: A menos que el gobierno del Estado afectado considere que está siendo amenazado, será improbable que la organización obtenga su consentimiento para intervenir (Legler y Tiekü, 2010; Heine y Weiffen, 2016<sup>10</sup>). El 23 de junio de 2016, el Secretario General de la OEA – Luis Almagro – haciendo uso de la competencia otorgada por la Carta Democrática, convoca una sesión extraordinaria del Consejo de Representantes Permanentes con el fin de aprobar la activación de la Carta en contra del gobierno venezolano. La reacción de varios representantes nacionales fue furibunda: la canciller venezolana sostiene que “el Secretario General está dando un golpe de Estado a la organización y, a través de ella [la OEA] un golpe de Estado a Venezuela”<sup>11</sup>. El representante de Nicaragua, por su parte, reitera una solicitud de renuncia al Secretario General debido a la “extralimitación de sus funciones”, y recuerda que “el Secretario General es un funcionario administrativo supeditado a los Estados”<sup>12</sup>. Una vez aprobada la orden del día (por 22 votos a favor y 12 en contra), el secretario Almagro presenta una detallad informe sobre la situación de Venezuela relacionando, explícitamente, la crisis económica con las decisiones políticas del gobierno. El Secretario inicia su intervención advirtiendo a los representantes nacionales que “La OEA tiene que saber hoy si su Carta Democrática es un instrumento fuerte para defender los principios de la democracia, o si es para los archivos de la Organización. Ustedes, definitivamente, tienen la palabra”<sup>13</sup>. El episodio marca un precedente histórico, en el que un Secretario General defiende sus competencias y las de la organización regional frente a los representantes nacionales. Está por verse si este precedente genera algún cambio institucional futuro, o si por el contrario intensificará las preferencias de los gobiernos por limitar aún más las competencias de la Secretaría General en un nuevo contexto regional de mayor inestabilidad social y política.

Tampoco se observa que exista una delegación de competencias de monitoreo. En 2007, la Secretaría General de la OEA emite un informe en cumplimiento de las Resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06) con el fin de dotar a la organización de “procedimientos que faciliten la cooperación para el cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Intera-

americana”. Una de las propuestas fue la generación de un mecanismo de monitoreo y evaluación de la democracia en los Estados miembros de modo de “evaluar los distintos rasgos democráticos que enumera la Carta”<sup>14</sup>, incluyendo la evaluación del sistema de partidos y de los sistemas judiciales. Una de las ventajas de este sistema de evaluación mencionada por el Informe de la secretaría es que permitiría la participación de la sociedad civil. La propuesta es reiterada en un segundo Informe en 2010, pero finalmente es rechazada por los gobiernos y archivada<sup>15</sup>. El Mercosur, por su parte, creó en 2007 un *Observatorio de la Democracia* que podría generar información permanente sobre el desempeño de los Estados miembros. Sin embargo, el Observatorio se ha limitado hasta la fecha a coordinar las actividades de las misiones electorales (Ribeiro-Hoffmann, 2016).

Los textos tampoco confieren ninguna competencia a los tribunales y cortes regionales existentes en el contexto de Mercosur, SICA y CAN. Más aún: la propia jurisdicción de estos cuerpos colegiados en casos de violación de derechos humanos y de derechos políticos (que caerían dentro de la definición “orden democrático” de acuerdo la OEA) es materia de discusión. En un caso, sin embargo, un tribunal ha utilizado expresamente las reglas existentes para establecer su propia competencia sobre la materia. Después de la suspensión de Paraguay de Mercosur, el Presidente interino de ese país elevó el caso al Tribunal de Revisión Permanente del Mercosur. Este, en un importante Laudo (01/2012)<sup>16</sup> estableció que nada impide que los jueces juzguen casos políticos. El Tribunal, sin embargo, evitó pronunciarse sobre el fondo del asunto aludiendo a cuestiones formales (Acosta, 2012; Paz, 2012; Ribeiro-Hoffmann, 2016). Por una parte, no se cumplían los requisitos necesarios para activar el procedimiento excepcional de urgencia (es decir, afectar al comercio) que Paraguay había invocado. Por otra parte, más importante, el Tribunal señaló (aunque sólo por mayoría) que su intervención inmediata resultaba inadmisibles sin el consentimiento de los otros estados miembros, como requiere el Protocolo de Olivos. En todo caso, la jurisdicción de las cortes regionales es una cuestión que continúa abierta.

En síntesis, la baja precisión y la falta de delegación de competencias por parte de los gobiernos, hace que éstos puedan interpretar y aplicar los MPD con discrecionalidad. Esto se ve además evidenciado la total

exclusión de organizaciones de la sociedad civil en la implementación y aplicación de los instrumentos (Legler y Tiekku, 2010). Todo sumado hace que los MPD aparezcan más como instrumentos diseñados para la protección de gobiernos que para la protección de la democracia en un sentido amplio, más allá de los aspectos electorales.

### 3. La aplicación

Las organizaciones regionales han intervenido en 21 casos de inestabilidad política en América Latina y el Caribe, como se puede observar en la Tabla 1. Como se mencionó en la introducción, las organizaciones parecen estar actuando ante situaciones que no necesariamente corresponden a un flagrante golpe de Estado. La ampliación del rango de acción se hace más evidente desde el 2000 en adelante y tiene, en cierta medida, un correlato con los textos de las últimas cláusulas aprobadas que autorizan la acción de la organización no solo en casos de ruptura (i.e. golpe de Estado), sino también en casos “de amenaza de ruptura del orden democrático”, concepto bajo el cual caben situaciones de la más variada índole.

**Tabla 1:**  
Casos de Intervención de Organizaciones Regionales ante episodios de crisis política (1990-2015)

Caso	Año	Tipo de crisis	Organización Regional	Invocación de MPD formales
Haití	1991	Golpe de estado	OEA	Sí (Resolución 1080)
Perú	1992	Autogolpe	OEA	Sí (Resolución 1080)
Venezuela	1992	Intento de golpe	OEA	No
Guatemala	1993	Autogolpe	OEA	Sí (Resolución 1080)
República Dominicana	1994	Cuestionamiento electoral	OEA	No
Paraguay	1996	Intento de golpe	OEA MERCOSUR	Sí (Resolución 1080) No

<b>Ecuador</b>	1997	Destitución del ejecutivo	OEA	No
<b>Paraguay</b>	1999	Magnicidio y desestabilización	OEA MERCOSUR	No No
<b>Paraguay</b>	2000	Intento de golpe	OEA MERCOSUR	No No
<b>Perú</b>	2000	Cuestionamiento electoral	OEA	No
<b>Ecuador</b>	2000	Golpe de estado	OEA	No
<b>Venezuela</b>	2002	Golpe de estado	OEA	No
<b>Haití</b>	2000-2004	Cuestionamiento electoral - Golpe de estado	OEA CARICOM	Sí (Carta Democrática) Sí (Carta de la Sociedad Civil) (* )
<b>Nicaragua</b>	2004-2005	Intento de destitución	OAS SICA	Sí (Carta Democrática) No
<b>Bolivia</b>	2005	Destitución del ejecutivo	OAS CAN	No No
<b>Ecuador</b>	2005	Destitución del ejecutivo	OAS CAN	Sí (Carta Democrática) No
<b>Bolivia</b>	2008	Desestabilización y violencia política	UNASUR OEA CAN	No No No
<b>Honduras</b>	2009	Golpe de estado	OAS SICA	Sí (Carta Democrática) No
<b>Ecuador</b>	2010	Intento de golpe	UNASUR OEA	No No
<b>Paraguay</b>	2012	Destitución del ejecutivo	MERCOSUR UNASUR OEA CELAC	Sí (Protocolo de Ushuaia). No No No(**)
<b>Venezuela</b>	2013-2015	Cuestionamiento electora y violencia política	UNASUR	No

Fuente: Closa, Palestini y Castillo 2016

*Solapamiento de mandatos y forum shopping*

Un aspecto que llama la atención en la Tabla 1 es que la misma crisis ha sido abordada por más de una organización regional. El solapamiento o superposición (*overlap*) de la membresía y/o el mandato de las organizaciones regionales en América Latina es uno de los fenómenos que más ha suscitado interés por parte de la academia en los últimos años (ver Malamud, 2013; Weiffen *et al.*, 2013; Nolte, 2014). En África dicho solapamiento se ha resuelto – al menos formalmente – introduciendo un principio de subsidiariedad bajo el cual las organizaciones sub-regionales son las primeras en actuar ante un *cambio inconstitucional de gobierno*, dejando a la Unión Africana (AU) como el mecanismo de último recurso. En América Latina dicho principio no ha sido introducido dejando la interacción entre la OEA con las organizaciones sub-regionales al arbitrio y preferencia de los gobiernos de turno (Coe y Palestini, 2017). El análisis de los casos de intervención muestra que a pesar de existir evidencia tanto de cooperación como de competencia entre la OEA y las organizaciones sub-regionales. Así, por ejemplo, SICA fue un importante *partner* de la OEA en el largo proceso que siguió a la destitución del Presidente Zelaya en Honduras. En el caso de CARICOM, si bien hay registro de misiones conjuntas, también ha habido casos de tensión entre la organización caribeña y la OEA. Por ejemplo, con posterioridad a que una misión de la OEA constatará serias irregularidades en la elección del Presidente Aristide en Haití en 2000, CARICOM inició gestiones orientadas a apoyar al presidente electo, instando a la OEA a un mayor involucramiento en la crisis institucional en Haití, y presionando a la organización hemisférica para que intercediera con el fin de que el Banco Mundial y el Banco Inter-Americano de Desarrollo reactivaran la ayuda financiera al gobierno haitiano. Con posterioridad a la destitución de Aristide ocurrida en 2004, CARICOM presionaría fuertemente para que la OEA activase la Carta Democrática, bajo el supuesto de que para los países pequeños como los caribeños el respeto de los principios democráticos es esencial para la propia seguridad (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 87-88).

A pesar de estas tensiones, la relación entre la OEA y CARICOM podría describirse como de *partnership*: CARICOM brinda a OEA legitimación a nivel sub-regional, mientras que la OEA provee el músculo

institucional representado por la Carta Democrática (recordemos que CARICOM cuenta sólo con instrumentos no vinculantes). En cambio, la relación entre la OEA, por un lado, y Mercosur y Unasur, por el otro, se han hecho más difíciles en especial con posterioridad al año 2010. Durante la crisis en Bolivia en 2008, la OEA y Unasur organizan una misión diplomática conjunta que permite reactivar el diálogo entre el gobierno de Evo Morales y la oposición, previniendo así un intento de secesión de la zona llamada Media Luna en el oriente del país. Cabe mencionar que la cooperación entre OEA y Unasur en aquel episodio fue facilitada por las buenas relaciones entre la Presidenta Pro-Tempore de Unasur –la Presidenta chilena Michelle Bachelet– y el Secretario General de la OEA –el chileno José Miguel Insulza. A pesar de lo exitoso de dicha gestión, la competencia entre estas organizaciones durante episodios recientes, ha ido en aumento (Heine y Weiffen, 2016). Así por ejemplo el intento del Secretario General Insulza de conformar una misión inter-organizacional con Unasur y Mercosur para investigar el proceso de juicio político en contra del Presidente Lugo de Paraguay (2012), fracasa y finalmente son las organizaciones sudamericanas las que adquieren protagonismo.

El solapamiento de mandatos de las organizaciones sin una adecuada diferenciación funcional entre las mismas, ha generado un fenómeno que la literatura ha denominado de *forum shopping* (Helfer, 1999; Busch, 2007). Los Estados que son miembros de más de una organización, eligen la organización que mejor represente sus intereses, valores o ideologías. Hay indicios de que este fenómeno se está produciendo en América Latina, y fundamentalmente en detrimento de la Carta Democrática Interamericana de la OEA. Quizás el caso más emblemático ha sido la constante renuencia del gobierno venezolano a recurrir a la organización hemisférica, y su preferencia por contar en cambio con los buenos oficios de la Unasur durante la desgastante crisis política que afecta al país desde 2013. Como no existe un principio de subsidiariedad entre la OEA y Unasur, la preferencia de Venezuela por esta última requiere una explicación. Frecuentemente se aduce que habría una mayor sintonía ideológica entre los gobiernos que conforman la Unasur, y que existiría el deseo de excluir a los Estados Unidos –miembro de la OEA pero no de Unasur– del proceso de mediación (Weiffen *et al.*, 2013). Sin necesariamente contradecir estas conjeturas, nuestro argumento agrega nuevos elementos explicativos. Como se vio

en la sección anterior, el Protocolo de Unasur es considerablemente más *impreciso* y *delega* menos competencias a la secretaría general que la Carta Democrática de la OEA. En otras palabras, el ejecutivo venezolano posee mayor influencia sobre el proceso de toma de decisiones a nivel de la Unasur que de la OEA. Hasta el momento esto se ha traducido en una serie de procesos de *acompañamiento* o buenos oficios encabezados primero por ministros de relaciones exteriores, luego por el propio secretario general de Unasur (ex Presidente colombiano, Ernesto Samper) y, al momento de escribir este artículo, por un grupo de “amigos de Venezuela”. Este último grupo fue conformado a petición del Presidente venezolano Nicolás Maduro, con posterioridad a una reunión personal con el ex Jefe de Gobierno español José Luís Rodríguez Zapatero en mayo de 2016. Un día más tarde se conforma el grupo de “facilitadores” integrado por los ex Presidentes de República Dominicana, Leonel Fernández, y de Panamá, Martín Torrijos, además del ex líder español<sup>17</sup>.

Dejando de lado el juicio sobre la efectividad de estas gestiones, lo que interesa mayormente para el presente análisis es el hecho de que a través de estas sucesivas misiones los gobiernos, partiendo por el gobierno afectado de Venezuela, han explotado los altos niveles de imprecisión y de discrecionalidad que el diseño de Unasur y sus MPD ofrecen. Es discutible si esta discrecionalidad ha beneficiado a Venezuela, pero caben pocas dudas de que sí ha afectado la legitimidad de origen y de resultado de la joven organización regional (Closa y Palestini, 2015).

### *Baja formalidad de las misiones y sanciones*

Otro elemento que salta a la vista en la Tabla 1, es el bajo nivel de formalidad de las intervenciones. Menos del 50% de las intervenciones (9 de 21) se han efectuado mediante la invocación de los MPD formales, es decir cláusulas y protocolos. Este fenómeno se puede explicar en parte en que algunos de los episodios fueron resueltos antes que se pudiese convocar a los consejos pertinentes. La justificación habitual de los tomadores de decisiones es que la gravedad de los casos requería una reacción rápida que no podía ser demorada por procedimientos burocráticos. No obstante, cuando los actores políticos (gobiernos y actores de la sociedad civil) perciben que medidas de último recurso –como son las sanciones– son determinadas en función del caso y sin

un apego a las normas formales, es inevitable que la legitimidad de las propias organizaciones regionales se resienta.

Es necesario recordar que las intervenciones por organizaciones regionales tienen dos momentos distintos y sucesivos: el momento de la verificación de los hechos, y el momento de la resolución y eventual toma de medidas (incluidas sanciones). La importancia de esta distinción no es puramente teórica, sino, sobre todo, práctica. Las instancias ejecutivas de las organizaciones (consejos de ministros y consejos de jefes de Estado y Gobierno) requieren de información verificada, para poder tomar resoluciones. En el caso de las misiones, por ejemplo, esto implica una clara distinción entre misiones investigativas (o *fact-finding*) y misiones mediadoras (Closa, 2013). La totalidad de las misiones conformadas, sin embargo, exhiben una gran ambigüedad en cuanto a sus objetivos fusionando misiones investigadoras y mediadoras. La mayoría de las misiones que actuaron en los casos analizados son híbridas confundiendo ambos objetivos: informando a la organización regional y a la vez mediando en los conflictos internos del estado afectado. En algunos casos la misión investigadora actúa con posterioridad a la adopción de medidas o incluso de sanciones no cumpliendo con su función de verificar hechos. En otras palabras, la misión no contribuye a informar a la organización para decidir qué acciones tomar –como estipulan varias de las cláusulas y protocolos– sino que ellas más bien buscan esclarecer los hechos *ex post*.

La informalidad en la aplicación de sanciones es todavía más grave. Las sanciones son medidas extremas que se aplican cuando se han agotado otros medios de manejo de crisis. Debido a ello para ser legítima, su aplicación debe ajustarse a los procedimientos codificados en los instrumentos. Sin embargo, las organizaciones han conformado misiones e incluso aplicado sanciones aun cuando no contaban con instrumentos formales para hacerlo: SICA suspende y adopta sanciones económicas en contra de Honduras aun cuando el Tratado Marco de Seguridad Democrática no establece ningún tipo de sanciones; CARICOM suspende a Haití en 2004 aún cuando su Carta de la Sociedad Civil es programática y no vinculante; Unasur suspende a Paraguay en 2012 aunque su Protocolo democrático estaba a la espera de ratificación. Las sanciones, al igual que las misiones, son determinadas *ad hoc* dependiendo de la interpretación de los actores políticos. Por ende,

también el término de las sanciones es determinado de caso a caso, de acuerdo a lo que los actores políticos interpreten como un “retorno a la normalidad”.

A esto es necesario agregar que la propia efectividad de las sanciones, en especial las suspensiones, es materia de debate. Es debatible, por ejemplo, si la suspensión de Honduras contribuyó a la salida del conflicto o, más bien, entorpeció el canal de comunicación entre la OEA y el gobierno de facto retardando el proceso (Vicente, 2009). Más difícil es evaluar la efectividad de la suspensión de Paraguay por parte del Mercosur y de Unasur, que se vio afectada por dos hechos paralelos. Por una parte, y a diferencia del caso de Honduras, la comunidad internacional se mostró dividida en la interpretación de la inconstitucionalidad del caso. Sólo Unasur y Mercosur catalogaron el hecho como un golpe de estado, mientras que la OEA, lo consideró un hecho grave, pero en el marco de la Constitución. Por otro lado, el ingreso de Venezuela como estado miembro de Mercosur durante la suspensión de Paraguay –único Estado que se oponía a dicha adhesión– dañó profundamente la legitimidad de la sanción a los ojos de los paraguayos, así como de observadores externos.

## Conclusiones

La adopción de instrumentos para intervenir en casos de ruptura del orden democrático por parte de organizaciones regionales ha sido considerada un desarrollo positivo, bajo la premisa de que, a pesar de sus imperfecciones, la democracia es superior a otros regímenes políticos y, por ende, un bien a ser protegido. Sin entrar a discutir dicha premisa, es un hecho objetivo que los Estados en América Latina y el Caribe han consensuado estándares de democracia (que en muchos casos van más allá de una definición mínima de democracia electoral) y han definido procedimientos afines para proteger dichos estándares.

Sin embargo, el análisis empírico de las motivaciones de los tomadores de decisiones al momento de formalizar estos instrumentos, así como el análisis de los textos legales y de la aplicación de los mismos, muestra la existencia de una fuerte tensión entre la intención de proteger un principio (la democracia) y la intención de no vulnerar otro (la no-

intervención externa en asuntos internos). Nuestro análisis muestra que los gobiernos de la región han resuelto esta tensión a través de MPD que permiten un alto nivel de discrecionalidad por parte de los propios gobiernos. Aunque la mayoría de los MPD son vinculantes para los Estados (por lo que representan en teoría un compromiso colectivo creíble), sus definiciones sustantivas y procedimentales tienden a ser imprecisas, y el proceso toma de decisiones es monopolizado por los gobiernos con prácticamente nula delegación de competencias a los órganos supraestatales (i.e. las secretarías generales, las cortes regionales, los parlamentos regionales). Cuando las secretarías generales han intentado reivindicar o incluso ampliar las competencias de las organizaciones, se han enfrentado al rechazo de parte de los gobiernos nacionales como muestra de modo ejemplar la reacción de miembros del Consejo de Representantes Permanentes a los intentos del Secretario General de la OEA de invocar la Carta Democrática en contra de Venezuela, en junio de 2016. Así mismo, misiones y sanciones son acordadas de modo *ad hoc* sin necesariamente seguir los procedimientos establecidos. Finalmente, casos recientes de intervención en Sudamérica muestran que los gobiernos afectados por inestabilidad política tienden a elegir la organización que encaja mejor con sus intereses y preferencias (*forum shopping*).

La evidencia nos lleva a plantear la pregunta de si los MPD, son efectivamente instrumentos de protección de la democracia o, más bien, son instrumentos de protección de los gobiernos. Estudios realizados en África, en el Medio Oriente y en el Sudeste Asiático han sugerido que la membresía en organizaciones regionales parece estar menos orientada a la producción de algún bien colectivo como tradicionalmente han asumido las teorías de la integración regional, y más bien orientadas a defender la soberanía de gobiernos que enfrentan crisis de legitimidad (Söderbaum, 2004; Rittberger y Schröder, 2016).

La evidencia de las organizaciones de América Latina y el Caribe no permite afirmar esto de modo taxativo, pero sí como un potencial riesgo especialmente en el nuevo contexto de crisis económica e inestabilidad política que enfrenta América Latina y, en particular, Sudamérica. La crisis política y económica en Venezuela, por ejemplo, ha puesto en evidencia las dificultades de Unasur y de la OEA para presentarse como un actor mediador legítimo no solo a ojos del gobierno, sino también de

la oposición. El nuevo ciclo de crisis política y económica en la región constituye un *test de stress* para las organizaciones regionales en cuanto garantes de estándares democráticos, y estas solo superarán la prueba en la medida en que los gobiernos de la región estén dispuestos a revisar los diseños y las prácticas de los MPD. En otro lugar hemos sugerido propuestas para llevar a cabo dicha revisión (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 110-112), entre ellas podemos mencionar la incorporación de mecanismos de control preventivo y de monitoreo permanente; la formalización de mecanismos de activación de los MPD abiertos a organizaciones de la sociedad civil; la adopción de mecanismos de “audiencia” que establezcan que las sanciones solo podrán ser aplicadas una vez que la parte concernida tenga la oportunidad de responder a las alegaciones presentadas; y el refuerzo del papel de las cortes y tribunales regionales en la implementación de los MPD.

## NOTAS

1. El 22 de abril de 2016, la Presidenta Dilma Rousseff anuncia públicamente durante la reunión sobre Cambio Climático en la sede de la ONU en Nueva York, que en caso de ser removida de su cargo apelará a las cláusulas de Mercosur y Unasur.
2. Tratado Marco 1995, Artículo 8.
3. Nuestra investigación se ha centrado en organizaciones sudamericanas. Sin embargo, el argumento se puede extender también a otras organizaciones. Heine y Weiffen (2016: 27) han sugerido que la adopción de la Carta Democrática de la OEA se explica, en lo inmediato, por el resultado de las elecciones peruanas de 2000 que, luego de una segunda vuelta con fuertes irregularidades, llevan a Alberto Fujimori a su tercer mandato consecutivo. Este episodio crítico alerta a intelectuales y líderes de la región de que las amenazas al orden democrático van más allá de flagrantes golpes de Estado.
4. “La [cláusula] aprobamos porque nadie está en contra del tema democrático, y luego se producen episodios como los del Paraguay, donde la cláusula democrática se viola para echar a Paraguay, entonces yo creo que a veces la mezcla de lo comercial con lo político no es correcta,

porque uno comercia con el Chile de Pinochet o con el Chile de Lagos. Uno comercia con la China como está y no le pregunta por la democracia” (Presidente Luís Alberto Lacalle, comunicación personal, 23/03/2015, Montevideo).

5. Carta Democrática Interamericana, Art. 3.
6. El Artículo 4 complementa al anterior agregando componentes fundamentales al “ejercicio de la democracia”.
7. Carta Democrática Interamericana, Art. 6.
8. Protocolo de Montevideo, Art. 1; Protocolo de Georgetown, Art. 1.
9. Carta Democrática Inter-Americana, Art. 20.
10. Jorge Heine y Brigitte Weiffen (2016: 23) han argumentado que la disposición que autoriza al Secretario General para convocar al Consejo, fue incorporada en la Resolución 1080 de junio de 1991, y estaba destinada a superar la reticencia de los Estados de interferir en los asuntos internos de otros Estados y “aliviar al Secretario General de la responsabilidad de justificar sus acciones”.
11. Sesión extraordinaria del Consejo Permanente, 23/06/2016.
12. Sesión extraordinaria del Consejo Permanente, 23/06/2016.
13. Presentación del Secretario General de la OEA ante el Consejo Permanente. Aplicación de la Carta Democrática Interamericana.
14. Informe en cumplimiento de las Resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06): 5.
15. Comunicación personal con el ex Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, 9/10/2015, Florencia, Italia.
16. Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno. 21 Julio 2012.
17. Declaración de la Secretaría General de Unasur, 23/05/2016.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, K. W., Keohane, R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A.-M., & Snidal, D. (2000). "The Concept of Legalization". *International Organization*, 54(3), 401-419.
- Acosta, A. (2012). "A crise no Paraguai: de onde vem e para onde vai". *Política Externa*, 21(3).
- Agüero, Felipe (1995). "Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America". En: Gunther, R. y Diamandourros, N. P. (eds.) *The Politics of Democratic Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 124-165.
- Helfer, Laurence (1999). "Forum Shopping for Human Rights". *University of Pennsylvania Law Review*, 148(2), 285-400.
- Busch, Marc (2007). "Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade". *International Organization*, 61(4), 735-761.
- Berry, D.S. (2005). "Non-democratic transitions: reactions of the OAS and CARICOM to Aristide's departure". *Journal of International Law & Com.* 33: 249-262.
- Boniface, Dexter (2009). "Dealing with threats to democracy". En: Cooper, A.F. y Heine, J. (eds.) *Which way Latin America?* Tokyo: United Nations University Press, 182-2001.
- Börzel, Tanja y Van Hüllen, Vera (2015). *Governance Transfer by Regional Organizations. Patching Together a Global Script*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Cánepa, M. (2015). "Las cláusulas democráticas en los procesos de integración latinoamericanos". *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, 2.
- Closa, Carlos (2013). *Institutional design of democratic conditionality in regional organizations*. EUI Working Papers. RSCAS 2013/45.
- Closa, Carlos y Palestini, Stefano (2015). *Between democratic protection and self-defense: the case of Unasur and Venezuela*. Robert Schumann Centre for Advance Studies-EUI, Research Paper RSCAS 2015/93.

- Closa, Carlos, Palestini, Stefano, Castillo, Pablo (2016). *Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina, el Caribe y La Unión Europea*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Coe, Brooke y Palestini, Stefano (2017). “Redundancy or partnership? Organizational overlap and democracy protection in Latin America and Africa”. En preparación.
- Dabène, Olivier (2004). “Does Mercosur Still Have a Project?” En: Domínguez, F. y Guedes de Oliveira, M. (eds.) *Mercosur: Between Integration and Democracy*. Bern: Peter Lang, 141–156.
- Duxbury, A. (2011). *The Participation of States in International Organizations. The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge University Press.
- Franck, Thomas (1992). “The Emerging Right to Democratic Governance”. *Am J Int’l L* 86(1): 46-91.
- Genna, G.M. y Hiroi, T. (2015). *Regional Integration and Democratic Conditionality: How Democracy Clauses Help Democratic Consolidation and Deepening*. New York: Routledge.
- Heine, Jorge y Weiffen, Brigitte (2014). *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Heine, Jorge, y Weiffen, Brigitte (2016). “¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años”. *Pensamiento Propio*, 43, 19–63.
- Herz, Mónica (2012). “The Organization of America States and democratization”. En: Haynes, J. (ed.) *Routledge Handbook of Democratization*. Abingdon, Oxon: Routledge, 337-350.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2014). “Delegation and pooling in international organizations”. *The Review of International Organizations*. DOI 10.1007/s11558-014-9194-4.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Legler, T. y Kwasi Tiekou, T. (2010). “What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa”. *Democratization* 17(3): 465-491.

- León, F. (2000). "ALCA-Cuba: Participación o marginación". En: Villaso, J. M. y Trejos Solórzano, R. (eds.) *Comercio e Integración en las Américas*. San José: IICA.
- Levitt, B. (2006). "A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter". *Latin American Politics & Society* 48(3): 93-123.
- Malamud, Andrés (2013). *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*. EUI Working Papers RSCAS 2013/20. Florencia: EUI.
- Mansfield, Edward y Pevehouse, Jon (2006). "Democratization and International Organizations". *International Organization* 60(1): 137-167.
- Moravcsik, Andrew (2000). "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". *International Organization* 54(2): 217-252.
- Nolte, Detlef (2014). *Latin America's New Regional Architecture: a cooperative or segmented regional governance complex?* EUI, RCAS 2014/89. Florencia: EUI.
- Pace, M. (2012). "The European Union and Democratization". En: Haynes, J. (ed.) *Routledge Handbook of Democratization*. Abingdon, Oxon: Routledge, 310-321.
- Paz, D. (2012). "Ruptura democrática no e do MERCOSUL: a "suspensão" do Paraguai e "adesão" da Venezuela. *Política Externa* 21(3).
- Pevehouse, J. (2005). *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pevehouse, Jon (2016). "Regional Governance of Democracy and Human Rights". In T. Börzel & T. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* 2. Oxford: Oxford University Press.
- Ribeiro-Hoffmann, Andrea (2016). "As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul". *Caderno CRH*, 29(03), pp.47-57.
- Rittberger, B. y Schröder, Ph. (2016). "The Legitimacy of Regional Institutions". En: Börzel, T. y Risse, T. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 579-599.

- Sanahuja, J.A. (2015). *The EU and CELAC: Reinvigorating a Strategic Partnership*. Hamburg: EU-LAC Foundation.
- Sanahuja, J.A. (1998). "Nuevo Regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997". En: Sanahuja, J.A. y Sotillo, J.A. (eds.) *Integración y Desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 13-58.
- Söderbaum, Frederick (2004). *The Political Economy of Regionalism: the case of Southern Africa*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Tarditi, Elena (2016). "La consolidación de la democracia en los espacios regionales Miradas cruzadas: América Latina y Europa". *Pensamiento Propio*, 43: 9-16.
- Van der Vleuten, A. y Hoffmann, A.R. (2010). "Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC". *Journal of Common Market Studies* 48(3): 737-758.
- Vicente, G.V. (2009). "Crisis Política en Honduras: ¿Negociación coherente o salida hacia adelante?" *Revista Electrónica Iberoamericana* 3(2): 29-62.
- Weiffen, Brigitte, Wehner, Leslie, & Nolte, Detlef (2013). "Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR". *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389.
- Whitehead, L. (1986). "International Aspects of Democratization". En: O'Donell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. London: The Johns Hopkins University Press, 3-46.

## Documentos Legales y Oficiales

"Carta de la Sociedad Civil para la Comunidad del Caribe". Julio 1997.

*Carta Democrática Interamericana*. 11 de septiembre de 2001

Comunicado de Prensa (151/2002). Statement by CARICOM Heads of Government on Haiti. CARICOM, 8 de Diciembre de 2002.

Comunicado de Prensa (19/2005) Statement by Hon. Dame Billie Miller, Senior Minister and Minister of Foreign Affairs and Foreign

Trade, Barbados, and Chairman of the Council for Foreign and Community and Community Relations (COFCOR) on behalf of the Caribbean Community at the open debate at the United Nations Security Council on the situation in Haiti. CARICOM, 12 de enero de 2005, Nueva York.

Comunicado de Prensa (22/2004) Statement issued by CARICOM Heads of Government at the conclusion of an emergency session on the situation in Haiti, Kingston, Jamaica. CARICOM, 3 de marzo de 2004.

Comunicado de Prensa. Comunicado de UNASUR sobre la situación política en Paraguay. 22 de junio de 2012.

Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático. Mendoza, 29 de junio de 2012.

Declaración de Presidentes de SICA, adoptando medidas políticas inmediatas a ser tomadas ante la situación en Honduras. 29 de junio de 2009.

Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la CELAC. 3 de diciembre de 2011.

“La Carta Democrática Interamericana”. Informe de la Secretaría General de la OEA en cumplimiento de las Resoluciones AG/RES. 2154 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2251 (XXXVI-O/06)

Presentación del Secretario General de la OEA ante el Consejo Permanente. Aplicación de la Carta Democrática Interamericana. 23-06-2016.

Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de Unasur sobre el Compromiso con la Democracia. 26 de noviembre 2010.

Protocolo Adicional al Tratado de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia”. 27 de octubre de 1998.

Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el Mercosur (Ushuaia II). 20 de diciembre 2011.

Protocolo de Tegucigalpa. 13 de diciembre de 1991.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. 24 de Julio de 1998.

Resolución (AG/RES. 1831 (XXXI-O/01)). Respaldo a la Democracia en Haití. OEA, 5 de junio de 2001.

Resolución (AG/RES. 2 (XXXVII-E/09) rev. 1). Suspensión del derecho de Honduras de participar en la Organización de Estados Americanos. OEA, 4 de julio de 2009.

Resolución (CP/RES. 786 (1267/01)). Respaldo a la Democracia en Haití. OEA, 15 of marzo of 2001.

Resolución (CP/RES. 880 (1478/05)). Respaldo de la Organización de los Estados Americanos a la República del Ecuador. OEA, 20 de abril de 2005.

Resolución 1080. Democracia Representativa (AG/RES. 1080 (XXI-O/91)). OEA, 5 de junio de 1991.

Tratado de Chaguaramas Revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado Único y la Economía de la Caricom. 2001.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. 15 de diciembre de 1995.

#### RESUMEN

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

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han adoptado mecanismos de protección de la democracia (MPD) integrados a los tratados constitutivos de las organizaciones regionales. Estos mecanismos, sin embargo, esconden una tensión entre, por un lado, la protección de la democracia y, por otro, el principio de no intervención en los asuntos internos. En este artículo sostenemos que los gobiernos de la región han resuelto dicha tensión mediante diseños institucionales que les

conceden un alto nivel de discrecionalidad al momento de activar los mecanismos. En el nuevo escenario global, marcado por un desempeño económico de la región desfavorable, así como por una potencial agudización de conflictos sociales y políticos, los MPD corren el riesgo de ser percibidos por la ciudadanía como instrumentos de auto-protección de los gobiernos más que de protección de la democracia, lo que puede terminar erosionando la legitimidad de las organizaciones regionales.

ABSTRACT

**Defense of Democracy or Self-Defense: Regional Organizations  
and the Protection of Democracy in Latin America  
and the Caribbean**

The governments of Latin America and the Caribbean have adopted democracy protection mechanisms (DPMs) enshrined in the constitutive treaties of the regional organizations. However, a fundamental tension between the protection of democracy, on the one hand, and the principle of non-interference, on the other, underlies these mechanisms. In this article, we contend that the governments of the region have resolved any such tension by designing mechanisms that consent wide discretion to the government at the moment of enforce them. In the new global context of low economic performance and increasing social and political conflicts, the DPMs may run a risk to be perceived by the population as instruments for the self-defense of the incumbents, rather than truly instruments of democracy protection. Ultimately, this could erode regional organizations' legitimacy.

SUMMARY

**Defesa da democracia ou autodefesa: As organizações regionais  
e a proteção da democracia na América Latina e no Caribe**

Os governos da América Latina e do Caribe adotaram mecanismos de proteção da democracia (MPD) integrados aos tratados constitutivos das organizações regionais. Porém, estes mecanismos ocultam uma tensão entre, por um lado, a proteção da democracia e, por outro, o princípio de não intervenção nos assuntos internos. Neste artigo afirmamos

que os governos da região vêm resolvendo tal tensão mediante desenhos institucionais que lhes conferem um alto nível de arbitrariedade no momento de ativar os mecanismos. No novo cenário global, marcado por um desempenho econômico desfavorável da região e por uma potencial agudização de conflitos sociais e políticos, os MPD correm o risco de serem percebidos pela cidadania mais como instrumentos de auto-proteção dos governos do que de proteção da democracia, o que pode acabar debilitando a legitimidade das organizações regionais.



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

---





# Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina

Tullo Vigevani y Fernanda Magnotta

## Introdução

Fatos de grande importância estão acontecendo em diferentes áreas do mundo com potenciais impactos de longo prazo. Na Europa, o *referendum* de junho 2016 do Reino Unido, o *Brexit*, sinaliza a potencialidade de mudanças nas formas como vem se desenvolvendo as relações internacionais desde o fim do bloco liderado pela União Soviética em 1989/1990. Ao mesmo tempo, as negociações para o Acordo de Associação Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership – TPP*), foram concluídas em outubro de 2015. Movimentos aparentemente de sentidos contrários. Um considerado potencialmente enfraquecedor

da integração europeia, do livre comércio e da globalização; incluindo algumas interpretações que o indicam como sinal de que formas novas de nacionalismos e mesmo de protecionismo teriam espaço para ressurgir. A outra, a negociação do TPP concluída, mas ainda não ratificada, particularmente pelos Estados Unidos, iria no sentido do fortalecimento da globalização e da hegemonia das regras facilitadoras da universalização econômica de tipo liberal. A eleição de Trump sinalizaria novamente, com mais ênfase, possível enfraquecimento da onda liberal, que foi crescente desde 1945.

É fácil compreender a dificuldade de indicar qual o sentido da história nesse final da segunda década do século XXI. Movimentos profundos e de longa duração devem ser vistos em perspectiva. O mesmo podemos dizer em relação à influência que as mudanças em curso na América Latina e nos Estados Unidos poderão produzir nas relações entre eles. Há alguns pontos que, pela sua evidência, são consensuais. Na América Latina: a) há uma crise profunda nos países que nos primeiros quinze anos do século se moveram no campo de políticas de centro-esquerda e distributivistas; b) a influência das propostas econômicas e políticas liberais tem crescido. Nos Estados Unidos: c) mudanças aconteceram ao longo dos mandatos Obama, sobretudo em relação a Cuba, embora não seja possível dizer que as relações hemisféricas tenham se modificado profunda e estruturalmente.

Este texto tem como objetivo realizar um balanço da política externa dos Estados Unidos para a América Latina durante o governo Obama, ao longo dos dois mandatos, de 2009 a 2016, e discutir, de forma prospectiva, o que se pode esperar para este relacionamento nos próximos anos, com novos governos. Nossa hipótese principal é que as relações tiveram alguma melhora substantiva, como procuraremos demonstrar. Por um lado, as dificuldades havidas no primeiro mandato de Obama levaram a uma readequação da política dos Estados Unidos, visando maior reaproximação com os restantes países americanos. O sinal maior foi a retomada das relações com Cuba, objetivo que os Estados latino-americanos consideravam fundamental. Essa inflexão refletiu-se na VII Cúpula das Américas, no Panamá, em abril de 2015, onde o clima foi de maior confiança. Por outro lado, os passos políticos e simbólicos à frente não significaram melhora das relações econômicas, particularmente no intercâmbio, nem mesmo uma agenda de cooperação política forte e

consolidada. Situação essa que em parte reflete a crise financeira, com repercussões na economia real, da qual o mundo em 2016 ainda não se recuperou. Também reflete um processo de *confidence building* de baixa intensidade. Apesar do desanuviamento geral, o exame detalhado das relações norte-americanas com boa parte dos governos da região, mostra dificuldades que vão além daquelas com os “bolivarianos”. Tensões e problemas se mantiveram com Argentina, Brasil, México.

A nossa conclusão, a partir dos dados e das análises que apresentaremos, dialogando com a literatura pertinente sobre o tema, é que as indefinições deverão prevalecer também nos próximos anos. Isso por razões relativas tanto aos Estados Unidos quanto à América Latina. Em relação ao primeiro, não apenas porque a mudança presidencial em curso e a nova administração não tem planos precisos, as propostas de maior densidade são escassas, mas sobretudo porque ao examinar os problemas internos vemos que na sociedade há pressões contrapostas, particularmente de tipo protecionista, todas com notável peso. Isso coloca dúvidas no tocante a maior abertura para as exportações latino-americanas, a melhores condições para alavancar comércio de maior valor agregado, portanto para a melhoria das relações econômicas, com reflexos em pautas como imigração. A vitória de Trump, embasada em um discurso tendencialmente protecionista, contrastando, sobretudo as históricas posições republicanas, demonstra um futuro não fácil. Se em relação à China é de prever-se mais uso de *enforcement*, danos colaterais podem atingir outras regiões. O México parece tornar-se também um alvo central.

No que se refere ao papel da América Latina nessas relações, as dificuldades para o desenho de cenários são também grandes. O fim de governos de centro-esquerda e distributivistas, bem como as crises existentes, a exemplo da Venezuela, aparentemente abririam o caminho para políticas liberais no plano econômico. Essa perspectiva surgia como mais provável. Argumentaremos que a possibilidade da região beneficiar-se com esse caminho, mais particularmente de buscar maior integração com a economia norte-americana, não é certo. Há forças que se movem nesse sentido. Mas o giro conservador em países importantes na região, como Argentina e Brasil, não está acompanhado da garantia de estabilidade política a longo prazo. Concluimos sugerindo como cenário provável a continuidade da instabilidade latino-americana.

Isso em virtude da resistência aos cortes dos gastos sociais derivados das propostas de austeridade, mas sobretudo pela dificuldade da sociedade, das elites e do Estado em definir objetivos estratégicos, possíveis apenas com uma predisposição ao planejamento de longo prazo. Consequentemente, a possibilidade de menor conflitualidade política e ideológica entre boa parte dos governos latino-americanos e os Estados Unidos, dificilmente se traduzirá em maior integração econômica, maior bem-estar, maior cooperação em diferentes campos. Isso seria possível apenas com Estados dirigidos por grupos com visão de futuro, com forte sustentação na sociedade, num quadro de estabilidade política e social. Acrescente-se o provável ostensivo desinteresse da nova Administração em Washington por uma agenda comum.

### **Mudanças nas políticas norte-americanas para a América Latina: o legado de Obama**

Desde o fim da Guerra Fria, alguns esperavam que a relação entre os Estados Unidos e a América Latina pudesse ganhar novo impulso. Primeiro, na Administração de George H. W. Bush, a promessa veio com a *Enterprise for the Americas Initiative*; depois, na gestão Bill Clinton, por meio do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Apesar disso, segundo autores como Castañeda (2003), a década de 1990 teria sido de pouco progresso na interação hemisférica e, em função da reorientação estratégica causada na política externa norte-americana pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos e a América Latina teriam vivido, durante o governo George W. Bush, uma “relação de esquecimento”. O início do século XXI teria sido marcado, portanto, pela perda de interesse relativo na região e por políticas “esporádicas, sem alvo claro e geralmente ligadas a situações urgentes ou problemáticas”, como afirma Hakim (2006). Na América Latina, segundo Tulchin (2016: 129), “essa percepção de uma profunda mudança tectônica foi especificamente forte porque acompanhou a transição para a democracia em diversos países”. As novas relações no sistema internacional não trouxeram resultados importantes para a região, especialmente frente aos Estados Unidos. As alterações nas percepções e os fatos novos reais se deram sobretudo pelas mudanças nas instituições de cada país, particularmente pela consolidação das redemocratizações, tendo a política norte-americana

pouco peso direto no processo. E se deram pelo impulso a maior coordenação entre os Estados sul-americanos.

Apesar disso, pelo seu peso, historicamente os Estados Unidos tiveram papel protagonista na região. Mas nem sempre a iniciativa. Na negociação do NAFTA, apesar de uma integração produtiva iniciada em 1965, com o Pacto Automotivo, o impulso veio do lado mexicano. Foi a iniciativa de Salinas de Gortari, em 1990, que levou a negociações formais com os Estados Unidos. Meses depois incorpora-se o Canadá, já ligado aos Estados Unidos por um acordo de livre comércio. Assinado em final de 1992, entra em vigor em 1994. O acordo de livre comércio negociado em seguida foi com o Chile, processo iniciado em 1994, entre Clinton e Frei: entrou em vigor em 2004. Nos dois casos, as avaliações são extremamente controversas. Sendo o NAFTA continuamente objeto de contestações, tanto no México quanto nos Estados Unidos, também no Canadá. Portanto, permanecendo os Estados Unidos uma referência obrigatória para toda a América Latina, seu papel é continuamente objeto de avaliações controversas. Na segunda metade da Administração Obama, os países vinculados por acordos de livre comércio com os Estados Unidos (Chile, Colômbia, México e Peru), participam das negociações visando o TPP (Silva, 2016), concluídas em 2016. Possivelmente sinalizem o novo padrão de relações, sobretudo de parte das grandes corporações. Padrão menos preocupado pelo comércio, mas centrado nas regras, procedimentos, direitos, facilitações. Baseado em vínculos fortes: tecnológicos, monetários, e outros. A isso somam-se com força as necessidades estratégicas, preocupação da Administração: sinalizar o interesse pela manutenção do *status quo*; no caso do TPP, *status quo* na Ásia-Pacífico. Também neste caso, os Estados Unidos passam a participar e até a liderar o processo negociador, a partir de iniciativa tomada inicialmente pelos países da ASEAN. “Entre o fim do governo George W. Bush e o primeiro mandato do governo Barack Obama os Estados Unidos iniciou sua participação na Parceria Transpácífica (TPP). A fim de entender as motivações norte-americanas para este acordo regional de comércio, a dissertação trabalhou com a hipótese de que a evolução do novo regionalismo asiático, a partir dos anos 2000, teve um peso significativo na estratégia estadunidense de comércio. Destacam-se a ASEAN+3 e a ASEAN+6, grupos liderados pelo Japão e China para incrementar a integração econômica do Leste Asiático. Diante da emergência desta configuração, os Estados Unidos estiveram excluídos

do processo.... A análise do material empírico revelou que o receio de exclusão dos Estados Unidos e da predominância da China como ator político no comércio intra-asiático foram questões frequentemente levantadas pelo empresariado e *policy-makers* da política comercial norte-americana. Além de circunstâncias regionais, o envolvimento dos Estados Unidos no acordo se explica pelo seu interesse em moldar as regras que conformam o regime global de comércio. Demonstramos que expandir a presença política do país na Ásia-Pacífico e constranger a emergência chinesa eram tarefas fundamentais para alcançar este objetivo” (Silva, 2016: 6). Na sociedade norte-americana, apesar dos ganhos, as pressões protecionistas os questionam. A perspectiva liberal vê-se contestada pelas importantes perdas que traz, inclusive para grupos particularmente afetados nos Estados Unidos. O resultado do embate está longe de alcançar uma definição.

No caso da política para a América Latina de Barack Obama, as expectativas por mudanças foram fomentadas ainda durante o período de campanha, quando, em maio de 2008, na *Cuban American National Foundation*, o candidato democrata proferiu um discurso intitulado “*Renewing U.S. Leadership in the Americas*”. Na ocasião acusou Bush por ter sido “negligente com os amigos”, “ineficaz com os adversários”, “desinteressado nos desafios que importam para as pessoas e incapaz de promover os interesses dos Estados Unidos na região” (Obama, 2008a). Como contrapartida, propôs uma aliança hemisférica renovada e anunciou propostas concretas como a designação de um enviado especial para a região, a negociação de um acordo energético multilateral, a revisão dos tratados de livre-comércio, o aumento da ajuda externa oferecida pelos Estados Unidos, uma nova política para Cuba e a realização de uma reforma imigratória (Colombo e Frechero, 2012). As análises à época formuladas nos Estados Unidos, seja por pesquisadores seja por formuladores de políticas, com experiência no estudo das relações hemisféricas, não tinham qualquer tom de entusiasmo. “Poucos observadores esperavam que o governo Obama dedicasse muita atenção à América Latina” (Lowenthal, 2011: 21). Segundo Lowenthal (2011), na campanha eleitoral de 2008 houve poucas menções à região, por não oferecer riscos de segurança.

Poucos meses depois, o plano enunciado em “*Renewing U.S. Leadership in the Americas*” foi sistematizado num documento de treze páginas

denominado “*A New Partnership for the Americas*”. Nele, além de reforçar as promessas anteriores, o candidato à presidência se comprometia a fortalecer a presença de especialistas do Departamento de Estado e membros dos *Peace Corps* na região, além de empregar imigrantes latino-americanos na diplomacia pública. O material descrevia a abordagem pretendida com países como Cuba, Venezuela, México, Haiti e Brasil e apresentava os três objetivos principais da gestão: 1) fortalecer a democracia e o Estado de Direito nas Américas; 2) enfrentar ameaças comuns, como o tráfico de drogas, as quadrilhas transnacionais e o terrorismo; e 3) combater a pobreza, a fome, problemas nos sistemas de saúde, e o aquecimento global (Obama, 2008b). Portanto, apesar das críticas ao anterior presidente Bush, as ideias antes da posse eram razoavelmente genéricas, sobretudo sem uma diretriz principal, em parte repetindo formulações anteriores. Falava-se em nova política para Cuba e reforma migratória, mas também retomavam-se temas tradicionais, como o combate aos crimes transnacionais, sem surgirem propostas específicas que respondessem ao debate existente relativo às novas formas de tratamento dessas mesmas questões. Portanto, seria difícil no início da Administração avançar com ideias inovadoras que viessem ao encontro dos interesses que se gestavam em alguns governos e em partes significativas das sociedades civis. Interesses que encontravam correspondência em grupos que existiam nos Estados Unidos. Por exemplo, o documento não avançava em temas como a crítica da securitização do combate ao crime transnacional, não surgiam propostas de incentivo ao comércio que levasse à incorporação de valor aos produtos latino-americanos, não havia propostas de eliminação de barreiras que mesmo que limitadas, dificultam as exportações da região, não se falava de ações visando o relaxamento do tratamento não justo (*unfair*) em questões financeiras de parte de algumas instituições.

A equipe da Administração, depois da posse, indicou que deveria haver maior interesse pela América Latina, em vista das possibilidades de que a crise econômica iniciada em 2008, alavancasse bons dividendos na região. Ainda de acordo com Lowenthal (2011), novas diretrizes foram elaboradas: o foco no terrorismo seria substituído pelas ideias de desenvolvimento, a questão do narcotráfico teria novo tratamento e, sobretudo, a região não seria vista de forma homogênea, respeitando particularidades.

A chegada de Obama à Casa Branca foi marcada pela tentativa de dar início a políticas que avançassem em compromissos que iam-se formulando no caminho. Ele recebeu visitas oficiais de Lula da Silva, do Brasil, Bachelet, do Chile, Uribe, da Colômbia, além de ter-se encontrado com Calderón, do México, e de ter incentivado a visita da secretária de Estado Hillary Clinton ao presidente do Haiti e as viagens do vice-presidente Joe Biden à Costa Rica e ao Chile (Colombo e Frechero, 2012).

Em abril de 2009, Obama foi a Trinidad e Tobago para a V Cúpula das Américas. Nela, disse que pretendia estabelecer “uma associação de iguais (...) baseada no respeito mútuo” ao mesmo tempo em que admitiu que “embora os Estados Unidos tenham feito muito em favor da paz e da prosperidade no continente”, por vezes também tivessem se “desengajado ou tratado de ditar condições” (Obama, 2009). Nesta Cúpula, logo depois da posse de Obama, ainda houve espaço para expectativas. Temas polêmicos permaneceram nos bastidores ou em entrelinhas, apenas alguns Chefes de Estado referindo-se a eles. Esses temas polêmicos se tornarão crescentemente cruciais em seguida: particularmente o da reinserção de Cuba.

Dois meses depois deste discurso, no entanto, o governo envolveu-se em polêmicas que abalaram a confiança de muitos Estados da região na nova Administração. Primeiro, diante da crise política de Honduras que levou à controvertida deposição do então presidente Manuel Zelaya, os Estados Unidos agiram na contramão da própria OEA, que considerou a manobra realizada pela oposição hondurenha um golpe de Estado, elevando tensões com vários países da América Latina, particularmente com o Brasil, em cuja Embaixada refugiou-se o presidente deposto. Vale ressaltar as diferenças na Administração, inclusive entre o Departamento de Estado e a Casa Branca, prevalecendo o primeiro. Depois, ao apoiar os ataques da Colômbia ao Equador acontecidos antes de sua posse, ainda em 2008, sob o argumento de combater as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), mesmo diante da condenação de diversos outros países da América do Sul. Como consequência desta deterioração, aconteceu a revogação, de parte do Equador, da concessão de uso da base de Manta, necessária aos Estados Unidos à execução do Plano Colômbia (Gandásegui Jr., 2011). O governo do Equador havia considerado os bombardeios flagrante violação de sua soberania.

A decepção com as políticas iniciais da Administração Obama foi grande, estimulando críticas duras mesmo nos Estados Unidos. A edição especial da revista *Latin American Perspectives* de julho de 2011, quase sempre em oposição às políticas de Washington, ao tratar especialmente das relações hemisféricas, chegou a afirmar que “no meio de seu primeiro mandato [havia] pouco para distinguir Obama de seu antecessor George W. Bush” (LAP, 2011). A sensação em ambientes norte-americanos e latino-americanos era de frustração, sentimento de paralisia e falta de iniciativa, ainda que esta interpretação não fosse unânime. O ambiente era de falta de convicção sobre iniciativas concretas. Piccone (2011) reconhece que houve algumas tentativas de busca de relações melhores com a América Latina, mas a retórica não foi acompanhada de investimentos e recursos políticos reais. Para ele, tanto a Administração quanto o Congresso nos fatos não propiciaram meios e esforços efetivos.

No que se refere às questões propriamente políticas das relações, além do afastamento relativo dos Estados Unidos, é importante considerar que a América Latina havia passado, desde o começo da década 2000, portanto antes do início do período Obama, por um “giro à esquerda” em diferentes países. Consequentemente, desde a IV Cúpula das Américas de Mar del Plata, em novembro 2005, que encerrou as negociações para a ALCA, o relativo debilitamento das posições norte-americanas trazia o que alguns consideravam perdas políticas, mas também econômicas. A leitura realista e estruturalista (Waltz, 2010) das consequências fortaleceu, a partir daquele momento, a percepção de uma contraposição, que aos poucos tendeu a considerar o Brasil como um polo regional com alguma capacidade de *balance of power*. Isso explica parte das tensões, de outro modo dificilmente compreensíveis, com o Brasil.

Apesar de estar diante de uma região “politicamente mais diversa e menos dócil”, como escreveu Reid (2016), no *Foreign Affairs Latinoamérica* de abril/junho 2016, que avalia a totalidade da Administração Obama, esta área não estava no radar das prioridades. Desde antes de Obama, mas de forma crescente ao longo de sua Administração, avançou extraordinariamente o papel da China na região, tanto em termos comerciais, quanto de investimentos (Foglia, 2008). Isto vem sendo objeto de estudos, visto ter se tornado questão fundamental para

a discussão da América Latina, neste mesmo período. A própria Secretária de Estado, Hillary Clinton, mostrou preocupação com os avanços chineses na região. Ela chegou a dizer que “no mundo multipolar de hoje, em que competimos por atenção e por relações com os russos, os iranianos e os chineses”, os Estados Unidos não poderiam “dar as costas aos países do nosso próprio hemisfério” (Clinton, 2009). Ao visitar o Peru em ocasião da 40ª Assembleia Geral da OEA, em junho 2010, repetiu a mesma preocupação.

O referido “giro à esquerda”, como alguns querem classifica-lo, em verdade resultou no plano econômico em maior preocupação pelas questões sociais e, em alguns casos, menor austeridade, e revalorização do ideário desenvolvimentista. No plano político, preocupação pelos temas atinentes à autonomia. O giro, que preferimos classificar como desenvolvimentista e distributivista, acabou voltando-se ao objetivo de fortalecer instâncias decisórias sub-continetais. Não visando, em geral, o enfrentamento com os Estados Unidos, ainda que houvessem algumas exceções. No caso da Venezuela a tensão com aquele país cresceu. Gustavo Fernández (2013), político e diplomata boliviano, retratou em *Nueva Sociedad* as ambiguidades das relações chamando-as de “espelhismos” e “miragens”. Para ele, os diálogos entre América Latina e Estados Unidos mais uma vez acabaram se convertendo em monólogos nos quais “nunca ouvimos o que o outro diz ou, se ouvimos, sempre acreditamos que diz outra coisa” (Fernández, 2013). De fato, a história dos países latino-americanos, poderíamos dizer de todos, está marcada por oscilações constantes frente a estas mesmas relações. Oscilações reproduzidas ciclicamente ao longo das décadas, independentemente das opções ideológicas dos governantes. As políticas frente aos Estados Unidos alternam oposição, alinhamento, marcadas lógicas de autonomia (Briceño e Simonoff, 2015), sempre de acordo com a orientação político/ideológica do segmento dominante nas políticas nacionais. A debilidade do Estado nacional explica as oscilações, a baixa consistência em manter firmeza na defesa dos interesses, com, ao mesmo tempo, forte capacidade de diálogo.

Na VI Cúpula das Américas de 2012, realizada na Colômbia novas divergências se evidenciaram. Não foi possível encontrar consenso sobre os temas aflorados com grande força, que acabaram sendo os decisivos: a participação de Cuba nas sucessivas Cúpulas, o debate

sobre o modo de enfrentar o tráfico de drogas e o apoio à Argentina em sua reivindicação de soberania sobre as Ilhas Malvinas. Apenas os Estados Unidos e o Canadá votaram pela manutenção da exclusão de Cuba do sistema hemisférico (Colombo e Frechero, 2012). Elevando sobremaneira a temperatura: ficou claro para todos, inclusive para a Administração em Washington, para os congressistas norte-americanos, para os formuladores de política, que seria necessário propor novos caminhos. O risco de ruptura, de não realização de novas Cúpulas, de paralisia completa da OEA ficavam evidenciados.

### **Um legado com ambiguidades: alguns passos à frente**

Hoje, finalizada a Administração Obama, estas percepções ainda fazem sentido? Afinal, qual é o balanço que se faz de sua política para a América Latina passados oito anos de governo? A nossa resposta já enunciada é: se não houveram grandes avanços, também não se pode considerar que os Estados Unidos tenham sido apáticos no trato com a região.

Certamente houve dificuldades, que persistirão, mesmo com a implantação de governos ideologicamente mais simpáticos aos Estados Unidos. Mas o balanço mostra também mudanças geralmente reconhecidas como positivas. Por exemplo: 1) a relação com Cuba; 2) passos importantes na pacificação na Colômbia, como o foi o acordo, depois questionado em referendo realizado em outubro 2016, do governo Juan Manuel Santos com as FARC, contando com o beneplácito dos Estados Unidos. Antes, nas relações com alguns países da América Latina pesava de forma fortemente negativa a lógica de securitização. O Plano Colômbia simbolizava essa lógica de atuação regional. Plano criticado por diferentes países, pelas ameaças que representava para alguns deles. Sua orientação era a da derrota militar das FARC.

Como estamos vendo, é possível destacar no segundo mandato Obama o interesse pela introdução de algumas mudanças em relação às administrações anteriores, inclusive visando formas parciais de cooperação no que tange o combate ao narcotráfico, fora do âmbito tradicional. Foi ao longo do segundo mandato que os Estados Unidos passaram a desempenhar um papel mais direto nas conversações entre o governo

colombiano e as FARC, além de ter designado um enviado especial para acompanhar o processo de paz na região (Reid, 2016). Ao relembrar os 15 anos do controverso Plano Colômbia, Obama anunciou o “Paz Colômbia”, um novo pacote de US\$ 450 milhões que visava financiar a paz e a prosperidade no país, segundo ele (White House, 2016).

Em sentido diferente, deve ser lembrada a continuidade da “Iniciativa Mérida”. Neste caso, de forma aparentemente contraditória, mantinha-se a securitização nas relações com o México no combate ao narcotráfico. Já no início do primeiro mandato, em 2009, aumentou os recursos para a “Iniciativa”. Essa política se manteve até o final da Administração, e tem prevista sua continuidade, com a alocação para 2017 de recursos no montante de US\$ 129 milhões (Ayerbe, 2009; Seelke e Finklea, 2016). É evidente a oscilação da Administração Obama em suas relações com a região. Por um lado, medidas politicamente dirigidas a melhorar o diálogo com forças sociais e políticas ampliadas, enquanto em outros aspectos buscou-se o apoio dos setores que nos Estados Unidos e na América Latina continuaram investindo na securitização. Nesse contexto da análise das ambiguidades, como afirma Sarukhán (2016), embaixador do México em Washington de 2007 a 2013, foi importante que o governo Obama tenha assumido que o crime organizado transnacional é de responsabilidade compartilhada, deixando claro que é preciso passar de declarações a ações. Ao mesmo tempo parte importante dos recursos continuaram a ser aplicados para a cooperação de inteligência e para o intercâmbio em termos de promoção da justiça. Configurando-se assim continuidades nas políticas tradicionais, ainda que em alguns casos politicamente equilibradas por outras, como a ajuda às pequenas ilhas do Caribe para que pudessem superar a escassez de recursos energéticos. No campo da inovação, fato significativo, como dissemos, foi o beneplácito para o acordo do governo Juan Manuel Santos com as FARC.

Segundo Rose (2016), na edição já lembrada de *Foreign Affairs Latinoamérica*, é preciso considerar o contexto no qual se deu a chegada de Obama à Casa Branca. O presidente herdou um país afetado pela maior crise econômica desde a Grande Depressão e com duas guerras em andamento, no Iraque e no Afeganistão. Assim, segundo o autor, o Presidente e sua Administração optaram por “evitar se envolver em novos problemas” e por investir em “boas reviravoltas”. Em se

tratando da América Latina, o novo relacionamento com Cuba, cuja plena formulação e implantação deu-se a partir de 2012, está definitivamente entre as mudanças mais significativas. Obama pôs fim a um afastamento de mais de 5 décadas entre os países: visitou Havana, reuniu-se com Raul Castro, promoveu a reabertura da embaixada dos Estados Unidos na capital cubana e reestabeleceu o relacionamento diplomático bilateral, retirando Cuba, inclusive, da lista oficial de países que, segundo os Estados Unidos, apoiariam o terrorismo. Este seria o melhor exemplo de “boa reviravolta”.

A normalização das relações norte-americanas com Cuba será um processo lento (Serbin, 2016). Há resistências de ambos os lados e a forte memória da secular “tradição imperialista” pesa muito sobre os passos cubanos. Com Obama, os Departamentos de Comércio e de Tesouro estipularam um conjunto de novas diretrizes que flexibilizaram regulamentações visando a aproximação entre as duas sociedades: 1) viajar se tornou mais fácil - agentes de viagens e companhias aéreas foram liberadas da necessidade de licença específica para operar em Cuba, viajantes norte-americanos agora podem trazer até US\$ 400 de produtos e novas regras permitiram a cobertura de seguros ao viajar; 2) foi permitida a abertura de contas bancárias e o processamento de transações com cartões de crédito; 3) foram estabelecidas facilidades para que entidades dos Estados Unidos possam fornecer bens e serviços aos cubanos fora de Cuba; 4) foram criadas licenças que permitirão facilitar o diálogo entre missões diplomáticas e instituições governamentais; 5) foi definido que a proteção ao meio-ambiente será uma diretriz importante do comércio bilateral; 6) novas regras sobre *cash in advance* foram determinadas para facilitar os negócios em Cuba; 7) foram previstos investimentos em telecomunicações; 8) foram modificadas as regras sobre envio de remessas aos cubanos; e 9) foram definidas regras para facilitar o crescimento de pequenas empresas de bens e serviços em Cuba (DoC, 2015). Listamos estas medidas porque permitem visualizar de forma direta como se processa por meio de ações concretas, ainda que limitadas, o objetivo da criação de condições potencialmente irreversíveis: quaisquer sejam os desdobramentos internos nos dois países, limitando decididamente o risco de retrocessos estratégicos. A irreversibilidade e o progresso, ainda que com dificuldades, foi a maior preocupação do diálogo acadêmico Cuba-Estados Unidos (TACE), coordenado pelo CRIES, a partir do

reconhecimento mútuo de dezembro de 2014. Hershberg e LeoGrande (2016) consideram que um objetivo imediato dos que se preocupam nos Estados Unidos por relações melhores com toda a região, é tornar os laços com Cuba não apenas irreversíveis, mas mostrar que correspondem a interesses concretos de ambos os lados. Adensando assim as forças favoráveis à normalização das relações. Ainda assim, os que falam pela nova administração, inclusive o Presidente, questionam essa irreversibilidade. É importante considerar no entanto, que o *lobby* pró-*business* visando defender interesses exercerá pressão sobre o novo governo em sentido contrário.

No que diz respeito à busca de contenção dos países tidos mais críticos aos Estados Unidos na região, a Administração Obama também pode ser considerada ambígua. Por um lado, agiu fortemente com instrumentos tradicionais, como pressões, retaliações, fortalecendo algumas oposições internas, em certos casos desestabilizadoras da ordem democrática, em outros, opositoras no quadro constitucional. Algumas dessas iniciativas encontraram sustentação numa parte da opinião pública norte-americana e internacional, mesmo de parte de segmentos da opinião pública latino-americana, por motivos políticos e ideológicos. Em alguns casos essa sustentação foi fortalecida pela visão das dificuldades a que países críticos aos Estados Unidos, particularmente a Venezuela, iam de encontro. Em inúmeras ocasiões, as iniciativas críticas de parte do governo norte-americano basearam-se em acusações, como historicamente acontecia, de violação de direitos humanos, algumas levadas à OEA e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em outros casos, a ação dos Estados Unidos foi de temporização, ou de pressões diplomáticas.

Como sabemos, o argumento da defesa dos direitos é posição historicamente consolidada (Hernández, 2014; Maciel, Ferreira e Koerner, 2013). Para Piccone (2011: 165) “a política externa dos Estados Unidos há muito tempo tem enfatizado -embora de maneira inconsistente- a democracia e os direitos humanos em sua abordagem da América Latina”. Não se trata de privilégio da região, mas do uso de um poderoso instrumento aplicado *ad hoc* universalmente. Por outro lado, a Administração Obama manteve canais de diálogo abertos, como se verificou em relação à própria Venezuela pela ação de Thomas Shannon, subsecretário de Assuntos Políticos do Departamento de Estado.

O mesmo pode ser dito em relação à Bolívia e ao Equador. Uma análise mais detalhada deveria ser feita no tocante às políticas do governo Obama para os países do Cone Sul, como Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. A classificação que faz Monteiro (2014) para qualificar a ação dos países latino americanos nos últimos anos, partindo da ideia de “revisionismo periférico”, de Cesar Guimarães (2008), que retoma análise clássica de Hélio Jaguaribe (1986) contribui para entender os termos do problema e como se constroem as relações. Jaguaribe (1986) havia estabelecido duas possibilidades: “confrontação autônoma” e “confrontação antagônica”. De acordo com Monteiro (2014: 194), com o que concordamos, a maior parte dos revisionismos periféricos implementados foi de postura autônoma e não antagônica. Ainda assim, “os momentos antagônicos ocorreram em apenas três países (Venezuela, Equador e Bolívia) e, mesmo neles, de forma pontual (por períodos determinados de tempo), geralmente como reação a crises e posturas norte-americanas”. Interpretação que consideramos aderente à realidade, pois o governo Chávez, por exemplo, aguçou a retórica, muitas vezes considerada necessária pelo seu governo, visando objetivos tanto internacionais quanto internos. A interpretação de Monteiro (2014) de que nenhuma das fases antagônicas teriam ocorrido durante o governo Obama (Monteiro, 2014) é parcialmente verdadeira, pois no caso da Venezuela, a “confrontação antagônica” perdurou, ao menos retoricamente, no governo Maduro.

A conclusão de que a política de Obama foi ambígua se consolida ao considerar os diferentes instrumentos utilizados e diferentes objetivos por que se pautou. Inovou em importantes temas ou casos específicos, como acabamos de examinar, mas não deixou de lançar mão de instrumentos tradicionais de pressão: argumentos retóricos, particularmente os relacionados aos direitos humanos. Retóricos não por não serem importantes, mas pelo seu uso inconsistente e instrumental (Piccone, 2011). E, em certos casos, cumplicidade, talvez estímulo a ações não ortodoxas, como o foi a destituição de Zelaya em Honduras e do presidente Fernando Lugo, do Paraguai, em junho 2012. É importante registrar neste texto, *pro bono* Administração Obama, ainda que não o possamos aqui desenvolver, mas sugerimos ser pauta de futuras pesquisas, que parte da intervenção norte-americana não deva ser atribuída à Administração. Resulta da ação de outras instituições, com muito peso as privadas, empresas, grupos, pessoas físicas, fundações, ou de

segmentos específicos e localizados do aparelho estatal. Ação cujo peso cresceu ao longo dos últimos anos de sua administração. Alcançando níveis inéditos no exterior, mas também nos próprios Estados Unidos, com evidentes impactos sobre o seu próprio sistema político.

Do ponto de vista econômico, é também difícil fazer afirmações conclusivas, seja no que se refere ao balanço dos últimos anos, seja no tocante às tendências futuras. O exame dos dados, considerado o fluxo de comércio e de investimentos entre as regiões durante a última década, não o permitem. É um tema objeto de intenso debate e, ao mesmo tempo, um campo de grande importância para aferir conclusões a respeito do passado e para indicar as possibilidades futuras. Nos países latino-americanos, particularmente entre suas elites, vem se desenvolvendo com intensidade grandes polêmicas que explicam parte do duro confronto político. Por um lado, desenvolvimentistas e, por outro, liberais. Os primeiros céticos no tocante às possibilidades oferecidas pelo aprofundamento de acordos de livre-comércio, em particular com os países desenvolvidos, sobretudo com os Estados Unidos, especialmente céticos sobre o que pode oferecer a nova geração de acordos. Os liberais considerando que a não inserção profunda nos mercados globais, acordos bilaterais ou multilaterais, particularmente a nova geração que se negocia, como o TPP e o TTIP, restringe a inserção nas cadeias globais de produção. Estes últimos vêm prevalecendo na região, aumentando a sua influência a partir de 2014. Paradoxalmente isto acontece no momento em que o questionamento dos fatores negativos da globalização, da liberalização indiscriminada, são objeto de crescentes críticas nos países ricos: a) *Brexit*, b) campanha presidencial de 2016 nos Estados Unidos, considerando particularmente seu resultado, com a eleição de Trump, c) diminuição da importância relativa do comércio internacional frente ao crescente peso atribuído aos mercados nacionais ou regionais, d) distribuição de renda crescentemente assimétrica na maioria dos países. Trata-se de debate conceitual, que interessa a toda a América Latina e também os Estados Unidos, exige melhor compreensão e estudo das possibilidades reais. Também nesse caso, além dos interesses, pesam, valores, concepções de mundo, ideologias.

De 2005 a 2015 as exportações norte-americanas para as Américas Central e do Sul, excetuado o México, evoluíram de US\$ bilhões 72,2

a US\$ bilhões 152,5, tendo atingido o seu ápice em 2013, quando alcançaram a marca de US\$ bilhões 184,4. No campo das importações, no mesmo período não houve evolução, ao contrário, diminuíram. Passaram de US\$ bilhões 122,8 em 2005 a US\$ bilhões 115,8 em 2015, tendo alcançado em 2011 bilhões US\$ 174,2 (CENSUS, 2016). Sinalização mais grave do desequilíbrio, negativo para a América Central e do Sul, é a evolução do saldo: tendo oscilado negativa e positivamente de 2005 a 2011, a partir de 2012 se torna crescentemente favorável aos Estados Unidos, tendo alcançado US\$ bilhões 36,6 em 2015. Esse fato denota significativa anomalia nas relações econômicas externas dos próprios Estados Unidos, visto que o seu comércio, com quase todas as outras regiões do mundo, é reconhecidamente deficitário. Aliás um tema que marca a política externa do país desde o final dos anos 1960, levando ao fim da paridade dólar x ouro em 1971, consolidada em 1973. Um tema que continua no centro das discussões, inclusive ao longo da Administração Obama, tendo tido forte peso nos debates da campanha sucessória de 2016 e surgindo como central, ao menos no plano das preocupações sociais e eleitorais, na Administração que começa em janeiro 2017. Como percebemos pelos números relativamente modestos do fluxo total, a parte do comércio exterior dos Estados Unidos relativo à América do Sul e Central representa um percentual pequeno do fluxo de comércio total: em 2000, 6,6% e em 2012, 9,2%. Em termos proporcionais cresceu mais do que em relação a outras regiões. O México no mesmo período oscilou de 12,4% a 12,9%. Note-se que mesmo sendo o comércio com América Latina, excluído o México, em 2012 inferior a Canadá (16,1%), Ásia (37,2%) e União Europeia (16,9%), é significativamente importante. Para o objetivo deste texto, importante reiterar uma avaliação já apresentada: a mudanças destas relações depende menos de “boa vontade” ou de “desejos”, mas sobretudo da capacitação dos países visando competitividade e inovação.

Em termos de investimento estrangeiro direto dos Estados Unidos na América Latina, sem o México, o fluxo mais do que dobrou de 2005 a 2012, passando de US\$ bilhões 96,1 para US\$ bilhões 209,8 (Hornbeck, 2014).

Sempre no contexto das relações econômicas, ganharam importância no período Obama as negociações visando tratados de livre comércio.

Tem destaque uma nova geração de acordos econômicos de diferentes tipos, relativos a investimentos, a propriedade intelectual, a troca de informações financeiras, a ciência e tecnologia, etc.. Ao longo desse governo houve continuidade nas relações com a América Latina, que, como vimos, no tocante ao comércio aumentaram seu *share*. Quatro países da região participaram das negociações do TPP, Chile, Peru, Colômbia e México. Antes disso haviam sido assinados acordos de livre comércio com Colômbia e Panamá, em 2011. Os dados existentes não permitem avaliações aprofundadas, mas, sobretudo, na formulação de suas conclusões e propostas, surgem como contaminados pela perspectiva de quem as realiza. É preciso avançar no conhecimento setorial, sobretudo no que se refere aos ganhos por cadeias produtivas, particularmente para os produtos e serviços de maior valor agregado. Os dados até aqui são inconclusivos e contraditórios. Por exemplo, mostram que as exportações chilenas para os Estados Unidos foram beneficiadas, mas as exportações dos Estados Unidos a esse país o foram percentualmente muito mais, com forte presença dos produtos de maior valor agregado. Inversamente, as exportações chilenas mantiveram-se fortemente ancoradas em produtos primários ou de baixo valor agregado, particularmente o cobre. No caso das relações Brasil-Estados Unidos, que não têm acordo de livre-comércio, as exportações dos Estados Unidos, do mesmo modo que no caso do Chile, também foram proporcionalmente mais beneficiadas que as exportações brasileiras (Hornbeck, 2014). Os que criticam a adesão aos acordos liderados por Estados Unidos e União Europeia, argumentam que o crescimento do comércio, inclusive o de melhor qualidade, com maior valor agregado, como o demonstraria a experiência de países como China, Indonésia, Índia, Turquia, não tem a ver diretamente com a adesão a áreas comerciais, em particular àquelas atualmente em negociação.

Consolidando um argumento central que apresentamos no início, de que mesmo sem uma agenda ampla e com ambiguidades, não se pode dizer que os Estados Unidos tenham sido apáticos no trato com a região, vejamos a evolução das atitudes da opinião pública latino-americana em relação à Administração Obama. Em geral a percepção sobre os Estados Unidos na América Latina melhorou ao longo dos mandatos de Obama, ainda que não de forma linear. De acordo com Latinobarómetro (2013), em 2009, ao tomar posse, era de 74% a percepção positiva, subindo significativamente em relação ao final do

mandato de Bush, quando era de 58%. Em 2013 o índice havia recuado para 69%. De toda forma, índices bastante positivos, sugerindo que teria havido espaço político para a construção de relações cooperativas de maior densidade.

Nesse trabalho de avaliação geral das relações entre Estados Unidos e América Latina, acreditamos ter demonstrado que há um ativo, certamente controverso, no que se refere aos anos entre 2009 e 2016. As relações evoluíram num contexto em que houve significativa superação de pontos que vinham produzindo choques de forma crescente: a) questão cubana, b) alguns aspectos, não todos, conexos ao combate ao narcotráfico e superação de parte da agenda de securitização. Por outro, é possível listar pautas nas quais o relacionamento foi menos satisfatório.

Vimos que ao fim do primeiro ano da gestão Obama, havia quem considerasse o presidente a continuidade da “negligência”, da “ineficácia” e do “desinteresse” denunciado por ele próprio nos tempos de campanha eleitoral. Havia prometido um programa de viagens à região, mas visitou apenas seis países latino-americanos em seu primeiro mandato, na maior parte dos casos para cumprir agenda do G20 ou da Cúpula das Américas. Como estava em seu programa de campanha, designou Arturo Valenzuela como responsável por Assuntos Hemisféricos no Departamento de Estado, ainda que sua confirmação tivesse demorado até novembro de 2009 pelas dificuldades de aprovação no Senado, mas essa indicação não levou à “expansão do serviço exterior” para a América Latina como também estava em seu programa. Em termos de ajuda externa, também de forma inversa às promessas, houve redução drástica de 47% no acumulado de 2011 a 2013. Por outra parte, a diminuição relativa da ajuda militar e um aumento maior na ajuda econômico-social podem ser consideradas um ativo (Colombo e Frechero, 2012).

Para Sarukhán (2016), numa ótica pessimista, não houve elementos que sinalizassem mudança de paradigma no relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. Para ele, se por um lado isso é positivo, pois demonstra que não há tensões graves na região, por outro sugere certa falta de visão estratégica. Ainda que alguns itens relevantes da agenda tivessem alcançado patamar superior àqueles existentes antes de 2009, a insistência repetitiva, sem soluções de

maior folêgo, para temas como o embargo de Cuba e a reforma das Leis de imigração, assim como o próprio narcotráfico, confirmam a permanência de paradigma. Ainda no tema da imigração, o mesmo autor reconhece a existência de grandes contrastes. Ao mesmo tempo em que o governo Obama buscou empreender ações para flexibilizar a legislação, ele também é “o maior deportador da Casa Branca” (Sarukhán, 2016). Para os latino-americanos, a experiência relativa às tentativas da Administração no período Obama de modificação da legislação migratória, é muito significativa, ainda que não seja de todo nova. A impossibilidade de alcançar termo satisfatório para as partes envolvidas, mais especificamente Administração e Congresso, acaba por abrir amplo espaço para ações restritivas, como as pretendidas pelo governo Trump. A institucionalidade dos Estados Unidos, sua complexidade e suas diferenças, os mecanismos de criação de consenso ou de maiorias robustas, dão razão à necessidade de melhor conhecimento daquele país. Sobretudo, consolidam o princípio de que defender interesses próprios, exige Estados solidamente capacitados ao exercício de um diálogo construtivo, apoiado em princípios e decidido a alcançar os próprios objetivos considerados justos e viáveis, sem desconhecer a realidade das relações de poder.

Contradições e oscilações também foram marcantes em situações específicas. No caso Zelaya, mencionado anteriormente, as tensões repercutiram para os demais países da região, indo além do problema com Honduras. Com a investida militar e a deposição do presidente, a denúncia de golpe ecoou por boa parte dos países latino americanos. Obama chegou a defender o reestabelecimento de Zelaya no poder, mas foi levado a mudar esta posição por nove senadores republicanos que apoiavam o novo governo de Honduras, com o apoio, como dissemos, do Departamento de Estado. Depois, os Estados Unidos passaram a apoiar a realização de novas eleições no país, que não foram inicialmente reconhecidas nem consideradas legítimas pelo Brasil e por outros Estados (Reid, 2016).

Nas relações com o Brasil, outros episódios merecem destaque. Embora os países mantenham Diálogo Estratégico desde 2005, nos últimos anos, ao menos até a destituição da presidente Dilma Rousseff, em final de agosto de 2016, as ambiguidades levaram a poucos avanços e a tensões importantes. Em 2009 surgiram desconfianças sobre o Plano

Colômbia, em razão de um novo acordo relacionado ao uso estadunidense de sete bases em solo colombiano por dez anos, com auxílio financeiro ao governo de Bogotá. Em relação a esse acordo, o governo brasileiro e outros sul-americanos não foram consultados. Outro ponto relevante para o aumento de tensões foi a intermediação liderada por Lula da Silva e Erdogan em 2010, na tentativa de contribuir com uma proposta, visando a superação das tensões e dos impasses a respeito da política nuclear iraniana e das sanções impostas pelo Conselho de Segurança. O governo norte-americano avaliou abertamente como “inadequada” e “inoportuna” a ação, já que, de acordo com a interpretação de Washington, os Estados Unidos trabalhavam para persuadir China e Rússia a apoiar sanções mais duras contra o Irã no mesmo período. Em seu livro *Teerã, Ramalá e Doha*, o então ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, escreveu que preferia o relacionamento com Condoleezza Rice, secretária de Estado durante a gestão Bush, do que com Hillary Clinton, de Obama. Para ele, ao ter convidado o Brasil para participar da Conferência de Annapolis a fim de discutir o conflito entre palestinos e israelenses, Condoleezza reconheceu a legitimidade do país em tratar de temas do Oriente Médio. Na gestão Obama, a posição de condenação da iniciativa turca e brasileira a respeito do Irã, teria sinalizado o oposto (Amorim, 2015). O aumento da animosidade no relacionamento bilateral foi marcado, em seguida, pelo escândalo de espionagem que envolveu a NSA e a presidente Rousseff em 2013.

Importante é entender que parte das tensões entre os países não está determinada apenas pelas políticas dos governos, ainda que estas tenham papel fundamental nas relações. Sendo esta ideia válida para o sistema internacional como um todo, é importante tê-la em conta no campo das relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Com a Argentina, elemento de forte tensão, com consequências significativas sobre sua política interna, foi o desgaste que resultou das pressões dos “*fondos buitres*”. Em outros casos, há movimentos e intervenções que não se referem, ao menos diretamente, a tensões resultantes de questões econômicas: tem a ver com valores, com ideias, com concepções de mundo. Em relação à Argentina e ao governo Kirchner, a empresa American Task Force, incluindo NML e Elliot Management, tiveram um papel importante que levou a um relativo isolamento do país frente ao sistema financeiro internacional por muitos anos. Nesse caso, os

grupos financeiros tinham conexões com os partidos norte-americanos. Um exemplo que serve para demonstrar a complexidade das relações, nem sempre dependentes da orientação que possam dar os dirigentes políticos, mesmo quando se trata de dirigentes de Estados de grande poder.

Finalizando a avaliação das mudanças das relações dos Estados Unidos com a América Latina no período Obama, retomamos a conclusão de Stephens (2016) que critica a gestão dizendo que o presidente investiu na imagem de redentor, mas que não conseguiu cumprir o prometido. No caso específico, ele relembra os compromissos não realizados, como encerrar as atividades em Guantánamo. Além disso, para o autor, ao buscar perseguir os interesses estratégicos dos Estados Unidos em outras regiões do mundo a Administração Obama permitiu que fossem criados vácuos de poder que foram ocupados parcialmente por outros *players*. O período Obama será provavelmente lembrado como uma fase de melhoras substantivas, sem mudança de paradigma.

### **Variáveis estruturais e conjunturais para a formulação de cenários**

Ao longo das seções anteriores, trabalhamos com duas linhas principais de argumentação. A primeira, no sentido de pontuar que mesmo sem uma agenda ampla para a América Latina, tampouco se pode dizer que os Estados Unidos tenham sido apáticos, no passado recente, no trato com a região, com a qual as relações tiveram alguma melhora substantiva. Inclusive, distanciando-nos em parte das críticas vistas neste mesmo texto, que atribuem à Administração, sobretudo no primeiro mandato, negligência, ineficácia e desinteresse, é importante incorporar a ideia de que no Estado mais poderoso do mundo, o não ser prioritário não significa inexistência de política. Tem razão Frenkel (2016: 3) quando diz que “o fato de que as principais figuras do governo norte-americano estabeleçam como prioritárias determinadas zonas, países, conflitos e agendas internacionais não significa que o Estado como tal se ‘esqueça’ das outras”. Concretamente, a não centralidade da região, não leva necessariamente ao seu abandono. Ao contrário, sempre há órgãos atentos e formulando objetivos. A estes somam-se com crescente importância entidades da sociedade civil, entendida

como empresas, corporações, grupos de interesse e epistêmicos, fundações, universidades, etc..

A segunda linha de argumentação, que também se desprende das seções anteriores, afirma que, para o futuro próximo, as indefinições deverão prevalecer e que, portanto, o relacionamento não sofrerá grandes alterações. Como afirmado na introdução deste texto, o cenário de incertezas tem a ver tanto com os Estados Unidos quanto com a América Latina.

No primeiro caso, o dos Estados Unidos, as incertezas ocorrem não apenas em função da mudança presidencial. Mais importante, porque, do ponto de vista estrutural, há tensões sociais que pressionam a agenda no sentido de um maior protecionismo e de um “olhar para dentro”, o que pode produzir impactos comerciais e significativos reflexos em pautas como a da imigração, por exemplo. A efetiva realização de qualquer projeto político do governo iniciado em 2017 implica intensa dedicação à construção de consensos interno, isso se obtém pelo comprometimento de elevado capital político. Dificilmente nos próximos anos haverá condições para agendar esse investimento na direção hemisférica, da América Latina. Não houve na campanha presidencial de 2016 qualquer sinal de priorização dos temas da região. Tanto nos aspectos políticos, quanto sociais, econômicos, estratégicos não há sentido de urgência. Há outras questões internas e internacionais mais prioritárias. No que se refere à região, a exceção possível, pela urgência, é o tema imigração. A campanha presidencial de 2016 deixou claro que dificilmente, como insistimos nas páginas anteriores, haverá espaço para diretrizes que contemplem prioridade para a região. Ao contrário, o enfraquecimento da anterior expectativa de maior convergência política, baseada nos supostos valores liberais comuns, fortalecem a ideia de agenda de mais baixa intensidade. As orientações da Administração Trump, sugerem elevação de algumas tensões, sobretudo nas relações com o México e com a América Central.

No segundo caso, o da América Latina, as dificuldades para o estabelecimento de cenários têm a ver com a ideia de que o fim de governos de centro-esquerda e distributivistas e o “giro liberal” em países importantes da região não oferece garantia de estabilidade, uma vez que ainda prevalece a dificuldade das sociedades em definir objetivos estratégicos, possíveis apenas com elites predispostas ao planejamem-

to de longo prazo. Na América Latina os problemas são de grande complexidade, impossíveis de solução a curto prazo. Entre eles: a) superação da extrema pobreza e desigualdade, b) maior eficiência das instituições e do sistema produtivo, c) melhora do sistema de educação, de ciência e tecnologia, de saúde, d) baixa propensão à poupança, e) maior capacidade de inovação, e outros.

A análise de Riggiozzi e Tussie (2012: 2), que se refere ao período anterior, o vivido a partir do início dos anos 2000, e em forte crise nos anos 2016 e 2017, afirma que “o esforço de recapturar o potencial desenvolvimento da América do Sul é uma clara manifestação de uma mudança histórica, ‘uma mudança de era’ (mais do que a simples era de mudança)... Essa mudança de era é apropriadamente expressa nos ‘limites do liberalismo’, acrescentando desenvolvimento, ação comunitária e novas formas de política e organização às práticas existentes”. Para as autoras, aquele período significou um forte impulso ao regionalismo, sem ruptura do liberalismo. Agora já não se trata de explicar o regionalismo, mas de, num contexto de mudanças do ciclo econômico e político, entender a quais novas agendas a América Latina tende, inclusive nas relações com os Estados Unidos. O que, a partir de 2015, atores importantes no estabelecimento da agenda regional tem sinalizado, é o interesse na atenuação dos compromissos comerciais e econômicos estabelecidos, especialmente nos casos de acordos intra-regionais de maior profundidade, como seria o caso do Mercosul (Pontes, 2016). Para os objetivos desta análise, consolidando o cenário de indefinições, não se pode deixar de ter em conta os movimentos de pressões e contrapressões. Os presidentes Macri e Tabaré Vazques, no comunicado conjunto de outubro de 2016, “recordaram a necessidade de impulsionar negociações conjuntas com terceiros países ou grupos de países, com o fim de conseguir uma efetiva inserção internacional” (MREyC, 2016). Do mesmo modo, na reunião dos BRICS de outubro de 2016, na Índia, o Brasil assinou acordos para integrar o comércio e o desenvolvimento dos países do grupo. O que se quer indicar é que o histórico de compromissos, interesses e, sobretudo, os riscos de não efetivação de expectativas, aumenta a possibilidade de um cenário de curto, médio, talvez longo prazo de indefinições.

A perspectiva do regionalismo pós-hegemônico insistia em que haveria um potencial de desenvolvimento. A crise, que tem elementos obje-

tivos, como o fim de um ciclo apoiado no *boom* com base nos altos preços das matérias primas e da plena inserção da China na região, tem também a ver com capacidade das elites de formular políticas de desenvolvimento. Bresser Pereira (2016) trabalha a ideia do Novo Desenvolvimentismo, contrapondo-o ao que ele classifica como desenvolvimentismo realmente existente. Justamente aí residem as indefinições e as incertezas. Os sujeitos sociais portadores de projetos que poderiam viabilizar desenvolvimento, integração e, por outro lado, o fortalecimento de laços com os Estados Unidos de forma a potencializar os interesses próprios da região, não parecem existir. O fortalecimento das relações com os Estados Unidos, na perspectiva própria (Velasco e Cruz, 2007), são de significado inquestionável, mas dependem das capacidades dos Estados e de suas elites.

Desde a perspectiva norte-americana, é interessante observar que a tendência isolacionista dos Estados Unidos a que fizemos referência permeou a campanha de 2016, na qual os candidatos republicano e democrata encamparam, ainda que com ênfases muito distintas, o discurso de defesa do trabalho, dos empregos, da necessidade de proteger centralmente os próprios cidadãos. Ainda que seja uma linguagem normal, nas circunstâncias do final dos anos 2010 e, particularmente na Administração Trump, poderá traduzir-se em ações de governo, ao menos em parte. Potencialmente isso poderá traduzir-se em protecionismo crescente, o que não seria diferente da tendência que parece acentuar-se em outras regiões, inclusive desenvolvidas.

O fato de o presidente eleito Donald Trump, ter dito na Convenção Republicana, em Cleveland, no ato de oficialização de sua candidatura que “o americanismo, e não o globalismo, seriam o [seu] credo” (Trump, 2016), num ambiente partidário conhecido como historicamente adepto do livre-comércio, sinaliza as dificuldades que mudanças significativas nas relações hemisféricas poderão ter. O que não exclui que o ambiente ideologicamente liberal no plano econômico que se difunde na América Latina, possa incentivar áreas governamentais ou grupos corporativos em Washington a buscar novos *approaches* para favorecer maior aproximação na perspectiva de inserção da região na lógica de uma nova geração de regimes internacionais em consolidação ou gestação. Ao longo da campanha, Trump também investiu capital político na defesa de uma reforma imigratória restritiva e na reversão

das negociações do TPP, temas sensíveis a diversos países da região. Além disso, chegou a incluir o Brasil, em duas diferentes ocasiões, entre os países que “tiram vantagem dos Estados Unidos” (NBC, 2015) e que “estão roubando [nossos] empregos” (CBS, 2015). Como analisa Hakim (2016), uma agenda deste tipo poderia significar um deterioramento nas relações com parceiros importantes na região e também poderia impactar o futuro de projetos de cooperação e integração como o próprio NAFTA.

É importante considerar que mesmo em se tratando da candidata democrata derrotada, Hillary Clinton, as relações com a região poderiam enfrentar momentos críticos. Além do protecionismo, a preocupação viria no sentido de uma maior militarização do relacionamento e eventual aumento de práticas intervencionistas. Ao falar sobre o caso de Honduras, discutido anteriormente, Clinton chegou a escrever na primeira edição de seu livro de memórias, que os Estados Unidos “haviam estabelecido um plano estratégico para restaurar a ordem em Honduras e garantir eleições livres e justas” (Clinton, 2014). Embora o trecho tenha desaparecido das edições posteriores da obra, ele revela que além de contrariar a posição inicial de Obama àquela época, Clinton teria apoiado o movimento não democrático. Algo semelhante ocorreu em relação à mediação brasileira no acordo nuclear iraniano, no qual Clinton parece ter atuado na contramão das orientações dadas pelo presidente Obama e com isso teria inviabilizado a participação de Brasil e Turquia no processo (Amorim, 2015). Ademais, como Secretária de Estado, ela agiu aguçando a crítica ao déficit democrático na Venezuela e defendeu a expansão do Plano Colômbia, implementado pelo Presidente Bill Clinton nos anos 2000, como um “modelo para o México” (Clinton, 2014).

Na análise da estratégia dos Estados Unidos para a América Latina é fundamental considerar outros atores. Para compreender a capacidade da Administração, inclusive seus limites, sabemos a importância que têm as eleições para as duas Casas do Congresso. O fracasso de Obama no caso de Guantánamo, quando havia prometido o encerramento das atividades ilegais vinculadas às guerras externas, ilustra claramente este ponto. A impossibilidade de cumprir com a promessa feita em tempos de campanha, revelou, num caso vinculado às relações com a América Latina, não apenas a importância de se considerar os limites

das competências de cada um dos poderes (Administração, Congresso e Judiciário), como também o tipo de relação construído entre eles. A forte “competição institucional” que marcou a interação da Casa Branca com o Capitólio durante esse período, foi a principal responsável para que a ordem executiva de encerramento das atividades da prisão enviada por Obama ao Congresso em março de 2011 esbarrasse na decisão dos legisladores de proibir o uso de recursos federais para transferir presos. Deste modo, “ao associar esse projeto de lei ao aumento dos gastos do governo, os congressistas tornaram crítico o veto presidencial desta lei” e inviabilizaram a ação (Magnotta, 2014). Do mesmo modo, apesar de maioria republicano em ambos os ramos legislativos, a Administração Trump não deixará de enfrentar entraves à consecução de seus objetivos.

Desde a perspectiva latino-americana, por sua vez, qualquer consolidação de agenda, que permita desenhar cenários precisos, exige acompanhar com lupa como as mudanças recentes se consolidarão. A curto prazo, não há certeza quanto à capacidade em garantir condições domésticas favoráveis para a formulação com densidade de projetos nacionais de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2016), mesmo em termos liberais. Segundo Briceño e Hoffmann (2015), a região teria passado na década 2000 por um período no qual “não existe um modelo hegemônico de integração e cooperação regional, mas sim uma pluralidade de modelos que coexistem e se sobrepõem”. Naquela fase, parte dos dirigentes rejeitaram a diplomacia econômica dos Estados Unidos e buscaram aprofundar um arranjo de integração regional não apenas comercial, mas também político. Por isso, em 2008 foi criada a Unasul e em 2011 a CELAC. Os dois arranjos, o primeiro com doze mandatários e o segundo com trinta e três, não incluíram os Estados Unidos e buscaram ser alternativas parciais e setoriais à estrutura tradicional de relacionamento hemisférico, a OEA.

A crise financeira de 2008, que teve consequências globais, também impactou crescentemente a América Latina. Com o passar dos anos, por razões complexas (investimentos, qualidade das instituições, inovação, etc.) os problemas se aguçaram, levando à recessão ou à redução da atividade econômica em diferentes países. No plano político, entre os novos desafios latino-americanos surgiram também os “dilemas existenciais” de suas instituições. No caso da CELAC, embora tenham

sido criados diálogos com diversos parceiros (União Européia, China e Rússia), voltaram a aparecer, mais claramente na III Cúpula realizada em Costa Rica, em 2015, os antigos dilemas da América Latina sobre integração e cooperação regional, sobretudo relacionados às diferentes visões do que a organização representa e qual deve ser o seu papel (Ayuso, 2015). Isso ocorre no período em que importantes países promotores destas mesmas organizações perdem influência e enfrentam suas próprias crises, segundo Serbin (2016).

Finalmente, cabe considerar como variável relevante para desenhar os possíveis cenários das relações dos Estados Unidos com a América Latina a continuidade da atuação de historicamente novos *players*, particularmente a China. De 2004 a 2008, o presidente Hu Jintao esteve mais vezes na região do que o então Presidente George W. Bush. Muitos Chefes de Estado latino-americanos - Lula da Silva (Brasil), Cristina Kirchner (Argentina), Hugo Chávez (Venezuela) - também viajaram mais à Beijing do que à Washington, fazendo com que a China, conforme retratou o *The Miami Herald* (27/02/2005), passasse a ser chamada de “a Meca dos presidentes latinos”. Desde então houve um contínuo aumento no fluxo de comércio e investimento entre estes países, seguido de avanços também no âmbito diplomático: Chile, Venezuela, Peru, Argentina e Brasil aceitaram a petição chinesa que reivindicava o reconhecimento do país como economia de mercado na Organização Mundial do Comércio (OMC); a décima segunda Cúpula da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) ocorreu no Chile e a vigésima quarta ocorreu em novembro 2016 no Peru; a China tornou-se membro observador ativo da Organização dos Estados Americanos (OEA); aderiu a diálogos e mecanismos de consulta na Comunidade Andina, Mercosul, e outras instituições; e ampliou sua atividade no *Forum for East Asia-Latin America Cooperation* (FEALAC), arranjo transnacional que não inclui os Estados Unidos (Paz, 2006; Choo, 2009; Vigevani e Aragusuku, 2015). A possibilidade de transição no equilíbrio de poder global, acompanhado do relativo desengajamento dos Estados Unidos nas relações hemisféricas, fomentaram o debate, até recentemente, sobre os impactos políticos, econômicos e estratégicos da presença chinesa no subcontinente (Vadell, 2011; Pires e Paulino, 2011). Diferentemente do que poderiam supor os teóricos do realismo ofensivo, no entanto, o “salto qualitativo” do relacionamento China - América Latina parece não ter gerado, de acordo com a literatura, um

movimento de contenção por parte dos Estados Unidos na região (Paz, 2006),. A orientação liberal do final da década 2010 na região deveria incentivar um movimento de reaproximação com este último, o que paradoxalmente não é tema prioritário no governo Trump. Discutimos as dificuldades para sua efetivação.

Retomando o cenário sugerido na introdução, onde afirmamos que as indefinições provavelmente deverão prevalecer nas relações dos Estados Unidos com a América Latina, em parte devido à continuidade da instabilidade latino-americana, é importante considerar interpretação anterior de Brenner e Hershberg (2013), adaptando-a ao cenário modificado a partir de 2014. Para eles, as dificuldades na renovação da política dos Estados Unidos para o hemisfério, contribuem para posições fortemente diferenciadas na região. Para esses autores, nos anos do final do primeiro mandato e no início do segundo de Obama, havia três grupos de países, os da Aliança do Pacífico, os antagonicos e os do Mercosul, além do México. Todos eles poderiam buscar instituições como a Unasul (União das Nações Sul-Americanas) ou a CELAC (Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe) para as composições possíveis de interesse recíproco. Instituições significativas em certos aspectos, mas com baixa densidade. Hoje, 2016 e 2017, como estamos discutindo, há fortes mudanças, particularmente de caráter político em alguns países, incluindo os Estados Unidos. As experiências havidas, a existência de alguma convergência nas visões de mundo liberal de um grande número de governos, não permite prever por si só melhores resultados. Isto é, a utilização de potenciais complementaridades para promover convergências. As dificuldades internas, no caso nos referimos à governabilidade e à estabilidade, pressupostos de maior eficiência, existentes nos maiores países, inclusive México, Colômbia, Argentina e Brasil, indicam que os Estados Unidos encontrarão, ainda que em novas circunstâncias, um terreno difícil de interlocução. O mesmo vale no sentido contrário. A experiência latino-americana dos anos 2000 até hoje, em 2017, mostra que convergência de ideias e algumas visões de mundo compartilhadas não são suficientes para pavimentar caminhos de cooperação, de integração, que promovam sintonia no campo internacional e ações econômicas que levem ao crescimento de longo prazo. A provável lógica negociadora de duro *fair trade* da Administração Trump pode ampliar tensões.

As dificuldades em todos os anos 2000 e 2010 para o aprofundamento da integração produtiva e mesmo comercial no Mercosul deu-se quando a convergência política havia alcançado níveis surpreendentes. O mesmo aplica-se aos problemas relativos à cooperação Estados Unidos-México no NAFTA, países de crescente convergência no plano dos valores, particularmente naqueles atinentes à condução da economia ao menos até 2016. Relações frutíferas dependerão de economias consolidadas, mas particularmente de Estados com estabilidade institucional, capazes de afirmarem interesses, portanto também capazes de serem interlocutores. Considerações essas válidas para a América Latina, visto que a posição norte-americana é estruturalmente diferente. Suas instituições, sua sociedade civil, aí incluída sua capacidade científica e tecnológica, cultural, suas empresas, seu poderio militar, lhe dão uma capacidade de contratação no plano mundial incomparável. E é isso que Trump argumenta ser necessário fortalecer ainda mais, ao menos em alguns aspectos.

Como percebemos, as dificuldades para a definição de cenários são múltiplas. Existem na vertente norte-americana, e existem na latino-americana. Não estamos sozinhos nesta avaliação. Diz Hornbeck (2014: 16), “há poucas razões para acreditar que essas relações sofrerão grandes mudanças no futuro próximo”. Como acreditamos ter demonstrado, se de parte dos Estados Unidos as mudanças e as fortes tensões em sua sociedade deverão provocar intenso debate sobre os custos de serem o *‘lender of last resort’* e o *‘paymaster’* para mundo, ou melhor, de como deveriam sê-lo, de parte dos países latino-americanos há um notável *gap* entre a orientação liberal que prevalece atualmente e as capacidades das sociedades e das elites de produzirem projetos consistentes, de longo prazo. Tudo isto sugere um cenário de incertezas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, Celso (2015). *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá.
- Ayerbe, Luis Fernando (2009). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora Unesp.

- Ayuso, Anna (2015). “Los dilemas existenciales de la CELAC”. *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*.
- BEA (2016). *Foreign Direct Investment in the United States (FDIUS)*. Disponível em: <http://www.bea.gov/international/di1fdiop.htm>. Acesso em: 18/09/2016.
- Brenner, Philip e Hershberg, Eric (2013). “Washington e a ordem hemisférica: explicações para a continuidade em meio à mudança”. *Lua Nova*. no. 90, São Paulo Sept./Dec.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016). “Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico”. *Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 2 (143), pp. 237-265, abril-junho.
- Briceño, José e Hoffman, Andrea Ribeiro (2015). “Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 40.
- Briceño, José e Simonoff, Alejandro (eds.) (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos
- Castañeda, Jorge G (2003). “The Forgotten Relationship”. *Foreign Affairs*, May/June.
- Census (2016). *Trade in Goods with South and Central America*. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0009.html> . Acesso em: 18/09/2016.
- Choo, Jaewoo (2009). “China’s Relations with Latin America: Issues, Policy, Strategies, and Implications”. *Journal of International and Area Studies*, vol. 16, n. 2, dec.
- Clinton, Hillary R. (2009). *Clinton warns of Iranian, Chinese gains in Latin America*. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/05/01/clinton.latin.america/>>. Acesso em: 18/09/2016.
- Clinton, Hillary R. (2014). *Hard choices*. Nova York: Simon & Schuster.
- Colombo, Sandra y Frechero, J. Ignacio (2012). “Yes We Can? A Política Externa de Obama para a América Latina: Da Decepção à Autonomização da Região”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho.

- DoC. (2015). *Fact Sheet: U.S. Department Of Commerce and U.S Department Of The Treasury Announcement Of Regulatory Amendments To The Cuba Sanctions*. Disponível em: <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2015/01/fact-sheet-us-department-commerce-and-us-department-treasury-announcement>. Acesso em: 18/09/2016.
- Fernández, Gustavo (2013). “Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”. *Nueva Sociedad* no. 246, jul/ago.
- Foglia, Mariana (2008). “Obama y la otra América”. *Opinión CIDOB* no. 20.
- Frenkel, Alejandro (2016). “América Latina no es Caperucita Roja”. *Nueva Sociedad*. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/america-latina-no-es-caperucita-roja/>. Acesso em: 03/10/2016.
- Gandássegui JR., Marco A. (2011). “President Obama, the Crisis, and Latin America”. *Latin American Perspectives*, vol. 38 no. 4, July.
- Hakim, Peter (2006). “Is Washington Losing Latin America?”. *Foreign Affairs*, January/February.
- Hakim, Peter (2016). *A América Latina deve se preocupar com Trump? O Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,artigo-a-america-latina-deve-se-preocupar-com-trump,1868827>. Acesso em: 18/09/2016.
- Hernandez, Matheus de Carvalho (2014). *A Conferência de Viena e a internacionalização dos direitos humanos*. Curitiba: Juruá Editora.
- Hershberg, Eric y Leogrande, William M. (Eds.) (2016). *A New Chapter in US-Cuba Relations*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- LAP (2011). “Obama and Latin America”. *Latin American Perspectives*, v. 38-4, jul.
- Latinobarómetro (2016). *Opinión publica - Estados Unidos*. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> . Acesso em: 01/10/2016.
- Lowenthal, Abraham (2011). “O governo Obama e as Américas: promessa, desapontamento, oportunidade”, em Lowenthal, Abraham, Whitehead, Laurence e Piccone, Theodore. *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Maciel, Débora Alves; Ferreira, Marrielle Maia Alves e Koerner, Andrei (2013). “Os Estados Unidos e os mecanismos regionais de proteção dos direitos humanos”. *Lua Nova* [online]. 2013, no. 90, pp. 271-295.

- Magnotta, Fernanda (2014). “O papel do Congresso dos Estados Unidos na formulação de política externa do governo Obama”. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 3, n. 1.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC) República Argentina (2016). “Visita del Presidente de la República Oriental del Uruguay Dr. Tabaré Vázquez, 24/10/2016”. <<http://www.mrecic.gov.ar/visita-del-presidente-de-la-republica-oriental-del-uruguay-dr-tabare-vazquez>>. Acesso 03/11/2016.
- Monteiro, Leonardo Valente (2014). “Revisionismos de relações com os Estados Unidos e suas variáveis nos governos progressistas da América do Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (1).
- Obama, Barack (2008a). *Renewing U.S. Leadership in the Americas*. Discurso em Cuban American National Foundation. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dxrhWTZoBP8>. Acesso em 18/09/2016.
- Obama, Barack (2008b). *A New Partnership for the Americas*. Disponível em: [http://obama.3cdn.net/ef480f743f9286aea9\\_k0tmvyt7h.pdf](http://obama.3cdn.net/ef480f743f9286aea9_k0tmvyt7h.pdf). Acesso em: 18/09/2016.
- Obama, Barack (2009). *Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>. Acesso em: 18/09/2016.
- Paz, Gonzalo S. (2006). “Rising China’s “Offensive” in Latin America and the U.S. Reaction”. *Asian Perspective*, v. 30, n. 4.
- Piccone, Theodore (2011). “A agenda da democracia nas Américas: o caso para a ação multilateral”, en Lowenthal, Abraham, Whitehead, Laurence e Piccone, Theodore. *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Pires, Marcos Cordeiro e Paulino, Luís Antonio (organizadores) (2011). *Das relações entre China e América Latina num context de crise*. São Paulo: LCTE Editora.
- Pontes (2016). “Membros do Mercosul buscam, unilateralmente, acordos com terceiros países”. Disponível em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/membros-do-mercossul-buscam-unilateralmente-acordos-com-terceiros-pa%C3%ADses> Acesso em: 03/11/2016.

- Reid, Michael (2016). “Obama y Latinoamérica”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Riggiozzi, Pía e Tussie, Diana (2012). “Postlude”, en Riggiozzi, Pía e Tussie, Diana (eds). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Rose, Gideon (2016). “Los aciertos de Obama”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Suarez, Luis (2011). “La actual contra ofensiva plutocrática-imperialista contra las naciones y pueblos de “nuestra Mayúscula América”. ALAI, *América Latina en Movimiento*. Disponível em: <http://alainet.org/active/45135>. Acesso em: 18/09/2016.
- Sarukhán, Arturo (2016). “Latinoamérica fuera del radar: Gerardo R. Valenzuela y Sergio E. López-Araiza entrevistan a Sarukhán”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Seelke, Clare Ribando e Finklea, Kristin (2016). “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”. *Congressional Research Service*. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>. Acesso em: 01/10/2016.
- Serbin, Andrés (coord.) (2016). *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2016*. Buenos Aires: CRIES. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial-web.pdf>. Acesso em: 18/09/2016.
- Silva, Daniel Martins (2016). “A expansão para o Oeste: a parceria transpaciífica sob a perspectiva dos Estados Unidos”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, Unicamp e PUC-SP, São Paulo.
- Stephens, Bret (2016). “Los errores de Obama”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Trump, Donald (2016). *Donald Trump: ‘Americanism, Not Globalism, Will Be Our Credo’*. Disponível em: <http://abcnews.go.com/Politics/video/donald-trump-americanism-globalism-credo-40791714>. Acesso em: 18/09/2016.
- Tulchin, Joseph S. (2016). *América Latina X Estados Unidos, uma relação turbulenta*. São Paulo: Editora Contexto.

- Vadell, Javier (2011). “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico”. *Revista de Sociologia e Política*. vol.19 supl.1 Curitiba. Nov.
- Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP.
- Vigevani, T. e Aragusuku, J. (2015). *A orientação da política brasileira na integração regional, considerando as relações com Estados Unidos e China, em tempos de crise interna*. (mimeo).
- Waltz, Kenneth N. (2010 [1979]). *Theory of international politics*. Long Grove: Waveland Press.
- White House (2016). *Fact Sheet: Peace Colombia - A New Era of Partnership between the United States and Colombia*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>. Acesso em: 18/09/2016.

#### SUMMARIO

### Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina

Este texto tem como objetivo analisar o relacionamento entre Estados Unidos e América Latina ao longo dos últimos anos e, partindo disto, discutir cenários futuros. Nosso argumento é que, mesmo sem uma agenda ampla, não se pode dizer que os Estados Unidos tenham sido apáticos no trato com a região, com a qual as relações tiveram alguma melhora substantiva durante a Administração Obama. Ao discutir as possibilidades futuras, afirmamos que as indefinições deverão prevalecer e que, portanto, o relacionamento não sofrerá grandes alterações. Este cenário de incertezas tem a ver tanto com os Estados Unidos quanto com a América Latina. No primeiro caso porque, do ponto de vista estrutural, há tensões sociais que pressionam a agenda no sentido de maior protecionismo e de um “olhar para dentro”, o que pode produzir impactos comerciais e significativos reflexos em pautas como a da imigração. No caso da América Latina, as dificuldades para a prospecção de cenários baseiam-se na ideia de que o fim de governos desenvolvimentistas e distributivistas e o “giro liberal” no campo

econômico em países importantes da região, não oferece garantia de estabilidade a longo prazo. Nossa tese central é que na região prevalece a dificuldade das sociedades para definir objetivos estratégicos, o que seria possível apenas com elites predispostas ao planejamento de longo prazo. Neste contexto de dificuldade para o desenho de cenários futuros, é importante considerar o papel de *players* fundamentais, mas de inserção mais recente, particularmente a China. Nossa conclusão será que não se devem esperar mudanças importantes nas relações hemisféricas.

#### RESUMEN

#### Actores externos: agendas y estrategias de los Estados Unidos para América Latina

El objetivo de este texto es analizar la relación entre Estados Unidos y América Latina a lo largo de los últimos años y, en base a esto, discutir escenarios futuros. Argumentamos que, aún sin una agenda amplia, no se puede decir que los Estados Unidos se mostraron apáticos en el trato con la región, con lo que las relaciones tuvieron alguna mejora sustancial durante la Administración Obama. Al discutir las posibilidades futuras, afirmamos que las indefiniciones deberán prevalecer y que, por lo tanto, las relaciones no sufrirán grandes cambios. Este escenario de incertidumbres tiene que ver tanto con los Estados Unidos como con América Latina. En el primer caso porque, desde el punto de vista estructural, hay tensiones sociales que presionan la agenda en el sentido de un mayor proteccionismo y de una “mirada hacia adentro”, lo que puede producir impactos comerciales y significativas repercusiones en pautas como la de la inmigración. En el caso de América Latina, las dificultades para la prospección de escenarios se basan en la idea de que el fin de gobiernos desarrollistas y distributistas, junto al “giro liberal” en el campo económico en países importantes de la región, no ofrecen garantías de estabilidad en el largo plazo.

Nuestra tesis central es que en las sociedades de la región prevalece la dificultad para definir objetivos estratégicos, ya que esto sólo sería posible con elites predisuestas a la planificación de largo plazo. En este contexto de dificultad para el diseño de escenarios futuros, es importante considerar el rol de actores fundamentales, aunque de

inserción más reciente, en particular, China. Nuestra conclusión es que no se deben esperar cambios importantes en las relaciones hemisféricas.

ABSTRACT

**External Actors: United States' Agendas  
and Strategies for Latin America**

The purpose of this text is to analyze the relationship between United States and Latin America over recent years and, based on that, to discuss future scenarios. We argue that, even without a broad agenda in place, it cannot be said that United States has been indifferent to the region and it could be sustained that there was substantial improvement in these relations during Obama's Administration. When discussing future possibilities, we believe that the lack of definitions will prevail and, therefore, we will see no major changes in these relations. Both United States and Latin America are responsible for this scenario of uncertainty. In the case of the US this is because, from a structural standpoint, there is social tension leading to an agenda more focused on protectionism and a more "inward looking" approach, which may have commercial impact and significant repercussions on topics such as immigration policies. In the case of Latin America, the difficulties in forecasting scenarios stem from the concept that the end of development-based and distribution-based (distributionist?) governments, in combination with the "liberal shift" in the economic arena of the principal countries of the region, provide no guarantees of stability in the long term.

Our core thesis is that there is a prevalent difficulty in the societies of the region to define strategic objectives, given that this would only be possible with elites prone to long-term planning. Within this context of difficulty in designing future scenarios, it is important to take into consideration the role of critical -yet recently emerged- actors, particularly in China. Our conclusion is that we are not to expect major changes in hemispheric relations.





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

Xulio Ríos

En los primeros lustros del presente siglo, tras el ingreso en la Organización mundial de Comercio (OMC) en 2001, China irrumpió con inusitada fuerza en la región de América Latina y Caribe (ALC). Hoy es un actor con una presencia consolidada en la zona que hunde sus raíces en un pasado remoto. En buena medida, este renovado protagonismo es resultado de su significación en las cadenas mundiales de producción y de su propio crecimiento del PIB, que estimuló un intenso desarrollo de las infraestructuras, la urbanización y la renta per cápita. Ese asombroso proceso asociado a la larga marcha hacia la modernización del país, en años recientes convirtió a China en un gran exportador de bienes y en un gran importador de materias primas, energía y alimentos. Es así que buena parte de los países de ALC se convirtieron, casi de la noche a la mañana, en importadores de bienes industriales chinos y exportadores de *commodities*.

Últimamente, con la desaceleración del crecimiento chino y una caída acentuada de las principales commodities, el impacto negativo de estos procesos en la economía latinoamericana resulta indisimulable. De cara al futuro inmediato, el proceso de transformación estructural que vive China para acceder a un nuevo modelo de desarrollo tiene consecuencias importantes en su relación con ALC, hasta el punto de ofrecer una oportunidad de alcance para transformar el panorama de la región si los gobiernos de la zona son capaces de utilizar esta relación para ampliar las inversiones en la propia sociedad.

Si ningún milagro es sostenible indefinidamente, a nadie puede sorprender que China pase de un crecimiento del PIB anual de dos dígitos a otro inferior al 7%, lo que se conoce como “la nueva normalidad”. China declaró que su PIB en el año 2015 creció 6,9%. Esta tasa, la menor en los últimos 25 años, busca lograr un crecimiento equilibrado y estabilizar el ritmo económico anual a una tasa promedio de 6,5% hasta el año 2020. De cara a 2049 —centenario de la fundación de la República Popular China—, las autoridades del gigante asiático se han trazado como meta convertirse en una nación rica, fuerte, democrática, civilizada y socialista. Es la última etapa de un transcurso que debe permitir a China posicionarse nuevamente en el epicentro del sistema económico mundial pasando la página de varios siglos de atraso, pobreza y dependencia.

## Una presencia de larga data

Sin entrar ahora en la polémica en relación al hipotético “descubrimiento” chino de América en el siglo XV a instancias del almirante eunuco Zheng He (Menzies, 2002), los contactos entre ambas regiones datan de varios siglos atrás. Más recientemente, en el siglo XIX, los “culis” llegaron a formar parte de la realidad demográfica latinoamericana en virtud de una migración resultante de la convergencia de la grave crisis nacional china de la época y el auge económico de algunas naciones americanas. En países como Perú, Cuba, Costa Rica, Venezuela, etc., las colonias chinas desempeñan aun hoy día un papel sustancial (Shicheng, 2010) en las dinámicas de acercamiento entre Asia y América. Aquellos países que cuentan con colonias chinas disponen de una ventaja comparativa importante a la hora de captar inversiones y desarrollar

el comercio ya que muchos de ellos o sus descendientes forman parte de las elites empresariales en algunos estados. Entre los lugares donde se concentró la mayor cantidad de comunidades de chinos cabe citar a Cuba, Jamaica, México (Sonora y Sinaloa), Chile (Antofagasta e Iquique), Perú (Lima), Panamá y Brasil (São Paulo).

Proclamada la República Popular China, el Partido Comunista (PCCh), en función de sus propias circunstancias, no del todo favorables en los primeros años, con un país aislado y devastado por guerras intestinas e imperialistas, promovió las relaciones con la región en base a un primer acercamiento cultural e ideológico, deudor de una profunda impronta antiimperialista. Era entonces, prácticamente, la única diplomacia posible en una región donde la República de China del generalísimo Chiang Kai-shek y el *Kuomintang* (KMT) derrotados en la guerra civil, mantenía la primacía en los vínculos diplomáticos, y aún hoy conserva 12 aliados en la zona de un total de 22 en todo el mundo. El primer país de la región que reconoció a China fue la Cuba de Fidel Castro en 1960. China pudo entonces imaginar un leve salto en su proyección en la región, pasando de los intercambios de carácter cultural y la diplomacia partidaria a una profundización de la colaboración política de signo progresista.

Pocos años después, el enfriamiento con Cuba —que en el conflicto sino-soviético tomó parte por Moscú— llevó consigo un proceso de radicalización paralelo al extremismo de la política interna. La Revolución Cultural (1966-1976), significó para ALC una significativa implicación china en las guerrillas de signo maoísta de la región. Hasta que se produce el giro en las relaciones con EEUU (1972), China solo había logrado dos reconocimientos diplomáticos en la región, sumando a Cuba el Chile de Allende en 1970. La normalización con Washington, habida cuenta la influencia ejercida en su “patio trasero”, trajo consigo un avance en el reconocimiento diplomático de la China Popular en detrimento de la República de China, que debió ceder el asiento a Beijing en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. China pasó entonces a defender una controvertida política de “no interferencia en los asuntos internos” que le alejó de los movimientos guerrilleros y propició el reconocimiento de países como Perú o Brasil mientras mantenía vínculos con dictaduras como la de Pinochet en Chile.

Durante todo el período maoísta, la relación económica con la región fue poco relevante: en 1950, el comercio entre China y América Latina ascendía a 1,9 millones de dólares, llegando en 1975 a 475,7 millones (Ríos, 2015). Tras la muerte de Mao (1976), el cambio fue casi inmediato y radical.

El inicio de la política de reforma y apertura (1978) llevó consigo la activación general de las relaciones económicas exteriores. Si bien el impacto en América Latina es inferior al registrado en otras regiones, se advierte un crecimiento significativo de los intercambios comerciales (los 1.331 millones de dólares de 1980 se elevan a 8.260 millones en 1999). La fase de mayor expansión se produce con el nuevo siglo. Es entonces cuando la conjunción de la expansión económica china y los cambios políticos en la región provocan una eclosión de los intercambios a todos los niveles.

China publicó en 2008 el *Documento de política exterior china hacia América Latina y el Caribe* que recoge su visión de la región y señala sus objetivos prioritarios. Se trata de un documento relevante, el tercero de su tipo: primero fue el referido a la UE en 2003 seguido del de África en 2006. Su mera publicación denotó el creciente interés estratégico de China en la región en atención a razones de naturaleza económica, principalmente energética. El documento identifica cuatro grandes objetivos relacionados con la mejora de la sintonía política, la cooperación económica, las relaciones culturales y los intercambios personales, y el avance general del principio de una sola China, es decir, la reducción de aliados de la República de China o Taiwan.

## La dimensión económica de los intercambios China-ALC

En el nuevo siglo XXI, Beijing privilegió en sus relaciones con ALC los vínculos de naturaleza económica, si bien evitando dar la impresión de un afán de naturaleza geopolítica que pudiera interpretarse en clave de desafío al liderazgo estadounidense en la zona. Ello incluso pese a que en no pocos gobiernos de la zona pasaron a predominar fuerzas de izquierda claramente hostiles a Washington. Pese a los intentos de algunos líderes latinoamericanos de acentuar ideológicamente

estas relaciones, China siempre eludió una caracterización de tal signo primando los enfoques económicos. Así, las autoridades chinas promovieron un cuidado y difícil equilibrio, guardando distancias con sus hermanos ideológicos de Venezuela y Cuba, en un calculado ejercicio que tanto enfriaba los alardes bolivarianos como alentaba la cooperación energética con Caracas o las reformas raulistas en Cuba, a la par que no hacía distinciones con los demás gobiernos de la zona, ya nos refiramos a Chile, Perú, etc.

Las áreas de mayor interés para China incluyen la energía, minerales, agricultura, manufactura o la construcción de infraestructuras. La tendencia al acercamiento comercial se completó con la firma de tratados de libre comercio (TLC) con Chile (2006), Perú (2011) y Costa Rica (2011) y otros acuerdos institucionales que han permitido a China la obtención del arancel cero para buena parte de los productos industriales que exporta a la región y otros beneficios para sus empresarios e inversores.

Según estimaciones de los profesores Gallagher y Porzecanski (2008), cada punto de crecimiento de China se reflejó en un aumento de 1,2% en el crecimiento de América Latina. En términos generales, sin duda, el flujo es más positivo para los exportadores globales de energía, materias primas u otros productos agrícolas, y más negativo para quienes exportan productos manufacturados. Estos últimos se han visto severamente golpeados por la competencia china en mercados tan importantes como EEUU.

China se ha consolidado en estos años como el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de Argentina, Cuba, Uruguay y Colombia. En América Central, su relevancia se concentra en Costa Rica, aunque crece muy rápidamente en los demás países. En el conjunto de la región, es el segundo socio comercial tras EEUU y podría convertirse en el primero en pocos años. En 2012, el entonces primer ministro chino Wen Jiabao, de gira por la zona, planteó ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) el objetivo de alcanzar los 400.000 millones de dólares de intercambio comercial en 2017, una cifra ciertamente ambiciosa y que, a día de hoy, no parece realizable.

En los intereses de China han primado hasta ahora los recursos naturales. Beijing contempla la región como una fuente inagotable de

recursos primarios que son fundamentales para nutrir su desarrollo. Se estima que América Latina dispone del 13,5% del total de reservas probadas de petróleo si bien solo representa el 6% del total de la producción mundial, con lo que existe un gran margen para desarrollar este ámbito. En 2010, el 83,7% de las exportaciones totales de Brasil a China estuvieron constituidas por recursos naturales (Toro, 2013). En otros órdenes, el interés manifestado es menor. No obstante, las reglas de esta ecuación podrían modificarse con el cambio en el modelo de desarrollo en China, que conlleva un aumento de los costos de producción, pero por un tiempo sus fábricas seguirán representando una amenaza en tanto no se arbitren medidas compensatorias. Por otra parte, cabe esperar que tras el ciclo de materias primas, habrá otro de alimentos procesados, pues el agro es un ámbito de especial interés para China a la vista de la reducción de las tierras de cultivo y las dificultades para asegurar la seguridad alimentaria. A día de hoy, la activa participación de empresas públicas en la dinamización del comercio bilateral y la consiguiente ausencia de empresas privadas en las inversiones, explicarían en gran medida la excesiva concentración en los sectores de recursos naturales.

En suma, podríamos decir que en relación a China, en América Latina hay dos grupos de países. Para algunos como Chile, Venezuela o Perú, los recursos naturales son la clave, mientras que para otros como Argentina o Brasil, las manufacturas también representan un porcentaje destacado. Los primeros obtienen grandes beneficios en el comercio con China. Para los segundos, también hay costos, especialmente en los ajustes derivados de su industria como resultado de la competencia. México, al igual que los países centroamericanos, escasos en recursos naturales y cuyas manufacturas deben competir con el menor costo de las provenientes de China, enfrenta dificultades. Brasil y Argentina, con sectores industriales de cierta significación, aspiran a revertir esta situación, especialmente el primero, que dispone de alta tecnología en diversos sectores, pero no es fácil en su conjunto para la región dado el bajo nivel de inversión en I+D. En 2005, según un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los datos son elocuentes: 2,6% de la región frente al 37% de América del Norte o el 28,8% de Europa (Toro, 2013).

Evolución del comercio bilateral (1950-2015) en millones de dólares

1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
1,9	7,3	31,3	343,1	145,8	475,7	1.331
1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001
2.572	2.294	6.114	8.312	8.260	12.600	14.938
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
17.826	26.806	40.027	50.457	70.218	102.600	143.400
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
120.000	183.067	241.500	261.200	250.000	228.141	236.545

Fuente: Xu Shicheng, 2010. Buró Nacional de Estadísticas de China.

En cuanto a la inversión, esta se concentra igualmente en un 90% en recursos naturales —con especial significación del sector extractivo particularmente en Brasil, Venezuela y Ecuador— y en una cuantía modesta en relación a los niveles de comercio, pues en 2014 alcanzó un primer pico de 14.000 millones de dólares. Según fuentes de la CEPAL (2010), equivaldría en torno al 13% del total de sus inversiones en el exterior, rondando los 65.000 millones de dólares. Las inversiones chinas en petróleo y gas se concentran en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela; en minería, en Perú y algo en Brasil; en manufacturas, en Brasil y también en México (Ray y Gallagher, 2014). En 2010, China se convirtió en el tercer país con más inversión directa en la región, con un 9% del total de capital extranjero atraído, por detrás de EEUU y Holanda.

De acuerdo con los datos del Ministro de Comercio chino, hasta el año 2014, el volumen de inversión directa de las empresas chinas en América Latina ascendía a 106.110 millones de dólares, abarcando áreas como la energía, la minería, la agricultura, las finanzas, la construcción de infraestructuras, la manufactura y el sector servicios. En 2015, los flujos de inversión directa no financiera desde China hacia la región alcanzaron los 21.460 millones de dólares, un 67% por encima de la cifra de 2014. América Latina pasó a ser un destino importante de la inversión china en el extranjero. China mantiene el objetivo de alcanzar una inversión directa de 250.000 millones de dólares en la próxima década. ALC es el segundo destino de inversión china después de Asia.

Por otra parte, en septiembre de 2015, el Banco Central de China anunció el establecimiento de un fondo de inversión de 10.000 millones de dólares para la cooperación bilateral con la región latinoamericana en ámbitos de alta tecnología, energía, minería y proyectos de infraestructura. China tiene en cartera una agenda de grandes propuestas para la región, en principio dotadas del adecuado financiamiento. De llevarse a cabo, supondrían un severo impacto tanto en sus principales socios como en los procesos de integración económica y en la conectividad regional. Aun así, cabe significar la confusión que a menudo rodea las cifras de las inversiones chinas ya que algunas de las anunciadas, en realidad, no llegan a materializarse.

Uno de los mayores problemas ligados a la inversión radica en la exigencia de contar con empresas y trabajadores propios, generando tensiones con gobiernos y poblaciones que ansían aprovechar esta oportunidad para generar empleo. Otro tanto podríamos decir del medio ambiente. Los países latinoamericanos cuentan con un sistema legal relativamente completo en materia ambiental o de regulación laboral y las empresas chinas deben observar las leyes y adaptarse a la sociedad local. Los inexpertos inversores chinos han tardado en comprender la importancia de esta adaptación. Por fortuna, otra tendencia se impone.

El capital chino persigue en ALC los siguientes objetivos: conquistar nuevos mercados, satisfacer sus crecientes necesidades de alimentos y aprovechar al máximo las posibilidades de acceso a materias primas indispensables para su desarrollo. Estas inversiones cabe contextualizarlas conceptual e ideológicamente en una política Sur-Sur ya que, a diferencia de otros inversores, Beijing no impone condiciones relativas al modelo político o social. Incluso cuando se trata de socios que mantienen relaciones con la República de China, eso no ha impedido —caso de Nicaragua, que se apadrine la construcción de un canal alternativo que podría amenazar los intereses de EEUU. El discurso chino apunta a una reivindicación de las capacidades de las economías emergentes para sortear, por sí mismas, las dificultades del momento y generar una onda de desarrollo menos dependiente de las primeras economías manteniendo su dinamismo al abrigo de esta cooperación. A esta aseveración se sumó el refrendo de que América Latina tiene para China una gran importancia estratégica.

En el orden de los préstamos, entre 2005 y 2011, China concedió a los estados de América Latina más de 75.000 millones de dólares. Según datos de Diálogo Interamericano (2013), el gobierno chino se ha afianzado como el principal banquero de la región de América Latina-Caribe con préstamos que sobrepasarían los 87.000 millones de dólares. En 2010, ascendieron a 37.000 millones, más que el total concedido por instituciones financieras internacionales, con 17.500 millones en 2011 y 6.800 millones en 2012. Nuevamente, los préstamos chinos tienden a concentrarse en sectores ligados a los recursos naturales pero también al desarrollo de infraestructuras y a veces son compensados con materias primas, especialmente petróleo. China forma parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 2008. Dicha institución, con sede en Washington, venía siendo la principal fuente de financiación multilateral de América Latina, operando en función de criterios y reglas internacionales. A China se le acusa de saltárselas con irregularidades en los préstamos que concede.

Cabe destacar igualmente el hecho de que los estímulos a la cooperación incluyen el fomento del uso de las monedas propias en el intercambio comercial con el propósito de marginar los posibles efectos nocivos derivados de las fluctuaciones del dólar. China y Brasil han firmado un acuerdo en tal sentido por valor de 30.000 millones de dólares, solidificando su relación entre dos gigantes de Asia y América al margen del billete verde. Venezuela y Bolivia, también están interesados en este mecanismo, especialmente por sus implicaciones estratégicas, y avanzan en igual sentido.

El progreso de las relaciones China-ALC se ha sustentado en la complementariedad económica existente entre ambas partes (Molina *et al.*, 2016). Aun así, se trata de relaciones complejas y controvertidas, sobre todo porque son asimétricas en desventaja para ALC. Frente a quienes exhiben una concepción idílica de los vínculos, confiando en que China supedita sus intereses nacionales a la conveniencia de ALC, otros exaltan las consecuencias negativas de este proceso que evidenciarían una vez más las ansias de una gran potencia con sus consabidos patrones de dominación y dependencia ya practicados por EEUU o Europa en tiempos conocidos.

Tomando nota de los vectores esenciales que han estructurado la relación bilateral, cabe suscribir la alerta de que los patrones actuales de

comercio se asemejan en demasía a los habituales en los siglos XVII y XVIII. Las críticas que acusan a China de discriminar los productos con mayor valor añadido y de privilegiar otros como la soja o el aceite de soja (Argentina), de haber suspendido las importaciones de petróleo procesado en aparente protesta por la presentación (también por Argentina) de una queja formal contra el *dumping* de exportadores chinos, la depredación ambiental, el saqueo de los recursos, las malas relaciones con las comunidades locales, etc., reflejan un lado oscuro que no debe minusvalorarse. El temor a “africanizar” la relación con América Latina, inundando sus mercados de exportaciones baratas gracias a las condiciones de su mercado laboral y la falta de garantías de respeto a derechos básicos a cambio de concesiones mineras y la compra de materias primas de escaso valor añadido, forma parte de esa realidad pujante y contradictoria y supone un serio desafío para ambas partes.

La alargada presencia del hierro, la soja (Brasil), el cobre (Chile), casos que podíamos ampliar a Perú o Venezuela, ponen de relieve los problemas actuales de diversificación de las economías latinoamericanas e incide en el aumento de la vulnerabilidad de la región a los impactos externos. En la misma línea, algunos sectores empresariales han calificado a China como la mayor amenaza para países como Brasil en cuanto a su producción industrial ya que ambos producen bienes similares.

Estos trazos generales deben complementarse con una alusión al déficit comercial de los países de la región con China, que es mayoritario con la sola excepción de Venezuela, Brasil, Chile, y, marginalmente, Perú. El 85% del déficit de América Latina con China corresponde a México. Con América del Sur es bastante equilibrado, básicamente por los superávits de Chile, Brasil y Venezuela, países que han reducido el número de productos primarios que venden a China.

El comercio con China es hoy muy importante para ALC. Esto se evidencia en el hecho de que es ya el segundo principal origen de las importaciones de la región y el tercer principal destino de sus exportaciones. Entre 2000 y 2014, la participación de China en las importaciones regionales pasó de poco más del 2% al 17%, mientras su participación en las exportaciones pasó del 1% al 9% (CEPAL, 2015). Por su parte, ALC también ha ganado peso como socio comercial de China. En 2000 la región absorbía el 3% de las exportaciones totales de bienes de

China y era el origen del 2% de sus importaciones, mientras en 2013 su participación en ambos flujos ascendió al 6 y 7%, respectivamente.

Desde el punto de vista cualitativo, las relaciones adolecen de desequilibrios con un sesgo negativo para ALC, tanto por las connotaciones deficitarias de la balanza comercial como por los trazos de las importaciones y exportaciones. La canasta exportadora de ALC hacia China es mucho menos sofisticada que la que se exporta al resto del mundo (Molina *et al.*, 2016). Si por productos la concentración es evidente, por empresas, son pocas las que exportan a China en comparación con otros mercados, aunque en los últimos años ha crecido el número de pymes exportadoras al mercado chino. Por lo demás, también debe significarse el escaso efecto multiplicador al resto de la economía, ya sea en términos de empleo o de bienestar en general.

### **Relaciones políticas y alternancia: Argentina como caso**

El aumento de los contactos políticos y la apuesta común por un mundo multipolar se ha materializado a través de una corriente de respeto mutuo alejada del mesianismo y la injerencia. China no pretende promover su modelo político en América Latina y asegura respetar las opciones de los diferentes gobiernos sin inmiscuirse directamente en sus asuntos, lo cual no quiere decir que no tenga interés en la estabilidad. De hecho, uno de sus retos esenciales es el mantenimiento del tono general de sus vínculos a la vista de las alternancias que se suceden en la región. China apostó al pragmatismo y no a la ideología a la hora de fomentar las relaciones e intercambios con los países de la región. No obstante, la relación bilateral se intensificó en función de una clara apuesta de los gobiernos de izquierda o centroizquierda en auge en la zona. Ese periodo pudiera estar llegando a su ocaso. Los resultados electorales recientes en Argentina o Venezuela así lo pronostican, pero después Ecuador, Brasil o Bolivia, a lo largo del presente año 2016, pueden ofrecer nuevos síntomas de cambio del péndulo político.

*A priori*, la estabilidad futura parece acompañar en mayor medida las relaciones de China con los gobiernos conservadores o de centroderecha, mientras que en los de izquierda, la estabilidad puede verse afectada por la alternancia. Ello es debido, en parte, a la crispación

que acompaña la acción política de ciertos gobiernos y oposiciones en la región, tendiendo a presentar las relaciones con China como una opción ideológica y geopolítica. A pesar de que China intenta quitar hierro a este punto de vista, la gestión de la alternancia puede ser complicada en más de un caso.

Un ejemplo de ello pudiera ser Argentina —donde Cristina Fernández cedió el relevo a Mauricio Macri en diciembre de 2015—, país que ha acaparado en los últimos años importantes compromisos inversores chinos. En Argentina, por ejemplo, la compañía china CNOOC (*China National Offshore Oil Corporation*) se ha convertido en la segunda petrolera después de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) tras una serie de importantes adquisiciones parciales de distintas empresas. En 2010, compró el 50% de la petrolera Bridas por 3.100 millones de dólares. A continuación, este mismo año, Bridas adquirió el 60% de *Pan American Energy* por 7.000 millones de dólares. En febrero de 2011, *Pan American Energy* compró el 100% de los activos de Esso Argentina por más de 800 millones de dólares.

Argentina y China también firmaron un gran número de acuerdos de inversión y financiamiento. En julio de 2014, en el marco de la visita al país del presidente chino Xi Jinping, ambos gobiernos firmaron un memorando integrado por 17 acuerdos de diferentes ámbitos, cinco de los cuales son de carácter económico. Entre ellos están el financiamiento de 4.700 millones de dólares destinado al proyecto de las represas Kirchner y Cepernic de Santa Cruz, que empezó a negociarse en 2010, la adquisición de buques y dragas chinas por 423 millones de dólares, el financiamiento de obras en el ferrocarril Belgrano mercancías por 2.099 millones de dólares, el proyecto de riego en Entre Ríos por 430 millones de dólares y el financiamiento de la construcción de la central nuclear Atucha III, en la localidad de Lima.

Las represas citadas, que se ubican en la provincia de Santa Cruz, representan la mayor inversión de China no sólo en este país sudamericano, sino en todo el mundo. Se prevé que la inversión, cuya financiación se planea para los próximos quince años, supere los 4.000 millones de dólares. Las obras proporcionarán unos 6.000 puestos de trabajo para los ciudadanos argentinos y de 10.000 a 12.000 empleos indirectos, mientras que 150 trabajadores chinos formarán parte del proyecto. Este contrato fue calificado de “emblema” de la asociación

estratégica integral entre Argentina y la República Popular China, debiendo completarse en cinco años y medio y aportará entre el 3% y el 5% de energía al parque eléctrico argentino y 15% al que proviene de la hidroelectricidad. El modelo energético argentino de los próximos 20 años estará muy asociado a la colaboración con China.

En diciembre de 2014, el Senado aprobó el Acuerdo de Cooperación entre Argentina y China sobre la construcción, el establecimiento y la operatividad de una Estación de Espacio Lejano de China en la provincia de Neuquén, en el marco del Programa Chino de Exploración de la Luna. Según el acuerdo, que se firmó entre la Comisión Nacional de Actividades Especiales (CONAE) y la *China Satellite Launch and Tracking Control General (CLTC)* y cuya duración es de 50 años, la provincia de Neuquén cedería su terreno y la CONAE se beneficiaría con una utilización mínima del 10% para usar la antena en el desarrollo de proyectos propios.

En febrero de 2015, durante la visita de Cristina Fernández de Kirchner a China, se firmaron 15 acuerdos abarcando distintas áreas. Algunos de estos convenios se refieren a ventas o inversiones chinas en Argentina con financiamiento procedente de organismos y bancos chinos.

El 15 de noviembre de 2015, las delegaciones de China y de Argentina firmaron, en el marco de la Cumbre del G20, un “acuerdo histórico” para la construcción de dos nuevas plantas nucleares en el país sudamericano. Ambos acuerdos suponen una cifra cercana a los 15.000 millones de dólares, de los cuales, un 85% serán proporcionados por Beijing.

Es evidente la sintonía entre ambos gobiernos durante el mandato Kichner. No obstante, una de las primeras decisiones relevantes del presidente Macri afectó al yuan. China se apresuró a decir que no tenía objeciones respecto a la decisión de convertir parcialmente a dólares la reserva de yuanes que compartían los bancos centrales de ambos países. La decisión alcanzó la cifra de 3.100 millones de dólares. Al mismo tiempo, Beijing, a fin de evitar nuevos pasos atrás, se apuró a recordar que el yuan es una moneda clave para la estabilidad financiera de Argentina y que su peso global va en ascenso. El nuevo embajador en la capital china, Diego Guelar, afirmó que “trabajaré para ampliar el acuerdo *swap* de monedas entre ambas partes”.

Por otra parte, en el plano energético, cabe recordar que empresas de ambos países construyen dos represas en Santa Cruz así como el parque eólico de La Rioja. En un primer momento, se dispararon las especulaciones respecto a la supuesta intención de Macri de paralizar la construcción, motivando las primeras protestas de las instituciones de la provincia, preocupadas por el futuro del empleo y de las inversiones. China también tiene inversiones en el sector del ferrocarril, que pretendía ampliar. Las reservas iniciales expresadas respecto al supuesto uso militar de la estación espacial de Neuquén parecen haberse disipado tras una excepcional revisión del acuerdo bilateral. En suma, tras las reticencias del primer momento, Buenos Aires y Beijing parecen haber encontrado la fórmula para evitar que la alternancia suponga un revés en sus relaciones pero una espada de Damocles pendió sobre la relación. Es más, Argentina se ha propuesto recibir hasta un millón de turistas chinos al año (fueron 40.000 en 2015).

Más conflictivo pudiera ser el horizonte de Caracas (Ríos, 2012). En Venezuela, el triunfo de la oposición abre un nuevo tiempo político. La apuesta del movimiento bolivariano por China es conocida. Beijing sugirió la apertura del diálogo entre gobierno y oposición, que parece imposible a día de hoy. El mandato de Maduro alcanza a 2019, pero la cuenta atrás podría durar menos si se plantea el referéndum revocatorio y la oposición lo gana. China tiene comprometidas importantes inversiones en Venezuela que van más allá del petróleo y que sugieren un horizonte más controvertido aún que en Argentina de llegar a darse el caso de la alternancia.

En términos generales, en el plano bilateral, China ha establecido una asociación estratégica integral con Brasil, México y Perú, y también con Chile, Argentina y Venezuela. Es país observador de la Alianza del Pacífico y mantiene relaciones plenamente normalizadas con el Mercosur. Igualmente, comparte un Foro de Cooperación Económica y Comercial con los países del Caribe. Progresivamente se ha incorporado a la práctica totalidad de los organismos regionales, un dato que revela su interés por trascender el mero intercambio comercial. En los próximos años, esta doble vía de acercamiento, bilateral y multilateral, deberá afrontar serias pruebas de consolidación en más de un caso.

La decisión adoptada en la II cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (La Habana, 28 y 29 de

enero de 2014) de crear un foro de cooperación bi-regional constituye un salto cualitativo de gran importancia para ambas partes. China lo había propuesto para dotarse de un mecanismo y una plataforma de cooperación integral que pudiera dar paso a la formación paulatina de una “comunidad de destino común”, en el argot frecuentado por Xi Jinping. El mismo modelo ha venido aplicando con otros conjuntos geopolíticos (África, países de expresión portuguesa, países del Golfo, etc.). En los últimos años, se han podido concretar foros singulares como el de ministros de agricultura, de juventud, de *think tanks*, o las reuniones entre China y la Troika (ampliada) de la CELAC, a los que habría que sumar las cumbres empresariales que se han dotado de sus propios mecanismos de trabajo. Esos intercambios parecen haber madurado y salvado las inevitables dudas respecto a la capacidad regional para superar su diversidad de todo tipo a fin de establecer un marco de cooperación que, a su vez, favorezca la propia integración.

El Foro CELAC-China apuesta por configurar una relación bilateral integral, completa y equilibrada. Partiendo de los logros alcanzados a día de hoy, sugiere una transformación estructural de los patrones al uso, fomentando una cooperación que atienda no solo a la cantidad sino también a la calidad e implementando una cooperación Sur-Sur que se correspondería con el ideario y la naturaleza de las consideraciones políticas predominantes en ambos polos de la relación (Balderrama y Martínez, 2010).

La creación del Foro supone una transformación cualitativa en la modalidad de entendimiento con la región. Sin menoscabo de la relación país-país o a través de foros secundarios y parciales, la construcción de una relación colectiva es un mérito positivo en el que cabe reconocer a China un papel instigador. Fue el propio primer ministro Wen Jiabao quien en 2012 alentó en la CEPAL a buscar esa fórmula de tal manera que la relación con Beijing pudiera contribuir a la integración continental. Esta dinámica se vio reforzada con la aprobación del Plan de Cooperación China-ALC 2015-2019.

## Una sola China, singularidades en ALC

Respecto al cuarto objetivo de su *Documento* de política general para ALC (2008), la falta de avances registrados tiene explicación. China, la

segunda economía del mundo, tiene relaciones diplomáticas formales con 21 países de los 33 que componen la región.

De los aliados de Taiwan solo cambió de bando Costa Rica (en 2007). Taipei tiene un aliado en América del Sur (Paraguay) y 11 en Centroamérica y Caribe. El inicio de la “tercera cooperación” en 2005 entre el PCCh y el KMT permitió una rebaja de la hostilidad diplomática a partir de 2008, cuando el KMT recobró el poder en Taipei. El fin de la “diplomacia de chequera”, basada en la compra de aliados con promesas financieras diversas, tuvo como contrapartida un importante salto de las relaciones comerciales entre China y los aliados de Taiwan, que se ha visto desplazado a favor del primero.

Con la pérdida del poder del KMT en Taipei (en enero de 2016) y el consiguiente ascenso de los soberanistas del *Minjindang* (PDP), podría desencadenarse una secuencia de cambios a favor de Beijing dado que las nuevas autoridades de la vieja Formosa se resisten a reconocer el principio de existencia de una sola China y aboga por relativizar la equidistancia a través del Estrecho de Taiwan y reducir la interdependencia fomentando la que llaman “Nueva Política hacia el Sur”, en consonancia con el *Pivot to Asia* estadounidense, que debe reequilibrar la región en detrimento de la influencia china.

La conjunción del aumento de las relaciones de la región con China –incluidos los aliados de Taiwan– y la tregua diplomática entre Beijing y Taipei ha reforzado la autonomía de las políticas exteriores de estos países. La desigual significación de China continental y Taiwan en el escenario global no ofrece buenos presagios para la isla. De hecho, en marzo de este año, poco antes de asumir funciones la nueva presidenta Tsai Ing-wen, Beijing aprovechó cierto vacío para ganarse a un aliado africano, Gambia. No faltó quien interpretase esta decisión, improbable unos meses antes, como un mensaje de advertencia a las nuevas autoridades taiwanesas.

### ¿Representa China una amenaza en ALC?

No parece que China represente una amenaza en primer lugar en el plano cultural o ideológico. Ciertamente, la apuesta de China por la

región se ha traducido en un incremento exponencial del comercio y las inversiones pero también de la presencia cultural, vehiculada fundamentalmente a través de los institutos Confucio cuyo objetivo es facilitar la comprensión y el acercamiento cultural, pero resultaría exagerado advertir síntomas de una “colonización cultural” capaz de amenazar la identidad de la región. Por el contrario, las carencias en este orden son muchas aun. El número de dichos institutos en la zona es relativamente modesto en comparación con otras regiones del mundo.

Asimismo, debe significarse una vez más que la ausencia de mesianismo del PCCh —reforzado históricamente en China por una débil cronología de invasiones o colonizaciones exteriores— concuerda con el escaso interés de los líderes políticos latinoamericanos en incorporar su modelo, con independencia del atractivo de aspectos parciales de su experiencia, como es el caso de las Zonas Económicas Especiales en algunos países como Costa Rica, Venezuela o Cuba, entre otros.

Para China, un problema fundamental en el desarrollo de las asociaciones bilaterales sigue siendo la falta de comprensión mutua cuyo origen radica en el desconocimiento recíproco de las singularidades. Es por ello que incentiva el turismo latinoamericano y fomenta el estudio de la cultura china en esta región, sin perjuicio de idear programas y propuestas que resulten en un intercambio cada vez más frecuente entre la comunidad académica o los actores políticos y partidarios con especial atención a las nuevas generaciones.

En un orden más amplio, el papel de socio significativo e incluso principal de China con varios países importantes de la región (Brasil, Chile, Argentina, México, Perú, Venezuela, Ecuador....) quebró una norma que parecía incuestionable desde hace casi un siglo, esto es, la primacía de EEUU en la zona. Debe significarse también que China no ha ignorado la relación con los países rivales de EEUU y agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) liderada por Caracas, si bien se ha procurado gestionar con prudencia.

En los últimos años, la inversión china hacia la construcción de infraestructuras se ha acelerado con ejemplos en Brasil (red eléctrica), Chile (energía fotovoltaica), mientras en Argentina, Venezuela, Ecuador o Uruguay participa en la construcción de proyectos de energía, puertos,

ferrocarril, puentes, etc. El atraso de las infraestructuras podría dejar de ser un obstáculo en el crecimiento de la economía latinoamericana merced al interés de las empresas chinas en internacionalizarse. Esto supone un atractivo importante para la región y brinda a China un caudal de influencia significativo.

Los proyectos de infraestructura que China financia o ejecuta disponen del potencial suficiente para transformar no solo el paisaje económico nacional y del continente en su conjunto sino también su política. Uno de ellos es el anunciado nuevo canal de navegación entre los océanos Pacífico y Atlántico. El Canal de Nicaragua requiere 40.000 millones de dólares de inversión y varios años de trabajo. El colosal proyecto contribuiría a fortalecer la expansión de China en la región. El canal debe duplicar el de Panamá.

Bolivia, por su parte, apadrina ante China la construcción de un ferrocarril desde su frontera con Brasil hasta los puertos peruanos sobre el océano Pacífico, con unos 1.500 km. de recorrido, y un coste de unos 10.000 millones de dólares. De este modo, La Paz podría canalizar la producción agrícola brasileña con destino a China, acortando distancias y abaratando costos respecto a la vía marítima por el cabo de Hornos (Chile) que Brasil suele utilizar.

En la misma línea, China presta especial atención a Perú y a su papel en la estructuración del espacio suramericano a través de las interconexiones bioceánicas y como gozne entre las llamadas cinco “islas geopolíticas” de la región: plataforma del Caribe, la Cornisa Andina, la Plataforma Atlántica y el Enclave Amazónico. Lima tiene mucho potencial como zona de tránsito y como *hub* del comercio intrarregional.

Todo ello, de llevarse a cabo, elevaría el nivel de integración y la conectividad entre las dos regiones, Asia y América Latina, dinamizando las rutas comerciales del Pacífico y dando paso a un nuevo escenario en el Atlántico con rutas directas entre África y Sudamérica a través del llamado “Consenso de Beijing” que ha servido para potenciar a las naciones del tercer continente más grande en extensión a través del Foro de Cooperación China-África. La realización efectiva de dichos planes, que tienen su complemento en la generación de nuevos corredores económicos en Asia central y meridional a través de la Franja y la Ruta de la Seda, podría dar lugar a una nueva geopolítica.

En el ámbito de la seguridad, cabe significar que la defensa como capítulo específico también ha crecido en la relación sino-latinoamericana —los vínculos más consolidados, con Cuba, pero sin que ello suponga, al menos por el momento, un aditivo preocupante. Desde 2006, China y EEUU mantienen un diálogo bilateral que versa sobre estos y otros aspectos con el propósito de transparentar las agendas y evitar fricciones.

Sugerir que América Latina se ha convertido en el “patio trasero” de China (Lasseter, 2009) constituye una exageración sin fundamento. Debe tenerse bien presente que EEUU le lleva a China mucha delantera como primer socio de la región y que así seguirá siendo por bastantes años. La profundidad de las relaciones de EEUU con América Latina es mucho más amplia y de mayor calado, manteniendo una ventaja geopolítica absoluta e incondicional sobre cualquier otro país en relación a la región. Recuérdese que es el aliado militar más importante de la mayoría de los países de la zona, el mayor socio comercial, el mayor inversor y el mayor proveedor de tecnología. Por largo tiempo, nadie podrá retar su poder en el hemisferio occidental. Y más allá de su capacidad para implementar políticas audaces para la región, Washington procurará evitar retrocesos en su relación privilegiada tanto en atención a consideraciones externas como internas, especialmente de cara al voto latino, de creciente importancia en la vida político-electoral estadounidense.

El enfoque chino hacia la región no es, en teoría, excluyente con relación a otros socios externos significados, ya hablemos de EEUU, la UE u otros más recientes, incluso asiáticos como Japón, Corea del Sur, India, etc. (Lagos *et al.*, 2015).

Beijing, en suma, no plantea un desafío a la hegemonía de EEUU en su esfera de influencia. De hecho, descartó sumarse a cualquier tipo de alianza antihegemónica, instada por Caracas, dejando claro que no habrá adhesiones a alianzas contra terceros y que sus intereses se centran en lo comercial (Ríos, 2012). En otro plano, su alternativa consiste en promover soluciones multipolares basadas en el reconocimiento de la plena soberanía de los estados.

## ¿Una inflexión provocada por China?

En los últimos años, la recesión económica mundial y la caída de los precios de las materias primas afectaron al volumen comercial entre China y ALC. Nos hallamos ahora ante un momento de inflexión. De una parte, el proceso de transformación estructural de la economía china tiene consecuencias e impactos de otro signo en la región latinoamericana. La desaceleración está provocando una aparente desestabilización del marco establecido pero, en realidad, lo que está ocurriendo es una reformulación de dicha relación que tiene, del lado chino, una estrategia clara resumida en el sumatorio “1+3+6”. El número 1 se refiere a “un plan”, o sea, a la elaboración de un Plan de Cooperación entre China, América Latina y el Caribe, con el fin de garantizar el pleno acoplamiento y la unanimidad en cuanto a las estrategias de desarrollo. El número 3 hace referencia a “tres motores”, es decir, al apoyo mutuo en los tres terrenos: el comercio, las inversiones y las finanzas. El número 6 remite a la cooperación en “seis campos”: energía, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, ciencia y tecnología e informática para lograr un mejor desarrollo sectorial. La clave de esta inflexión reside en que la transformación del modelo productivo chino debe acompañarse de un replanteamiento de la relación bi-regional.

Además del inevitable ajuste, la ocasión es oportuna para actualizar las estructuras industriales respectivas y transformar el enfoque de los proyectos de inversión de forma que esta inflexión derive en un cambio positivo para un desarrollo sostenible. El experto de la Academia de Ciencias Sociales de China Jiang Shixue señalaba a la agencia Xinhua el pasado 29 de febrero de 2016 el signo general del cambio: si bien la importancia del comercio puede disminuir en el futuro, la inversión será cada día más importante.

En efecto, la crisis surgida en 2008 provocó como efecto inmediato y visible un freno casi instantáneo de la economía mundial. Las previsiones de organismos como el FMI para los próximos años no son halagüeñas. Ya hablemos de metales, energía o alimentos, el precio de las *commodities* no va a rebotar a niveles previos a la crisis. Los escenarios de proyección barajan un periodo de precios bajos que se prolongará al menos hasta 2020. El adiós a los tiempos de “bonanza” recuerda que no es posible basar el desarrollo a largo plazo en la riqueza natural sino que se requiere políticas más sofisticadas e integrales.

La caída del comercio entre China y ALC es un hecho. La reducción de los ritmos de crecimiento del intercambio se explica por la fuerte caída del valor de las exportaciones de ALC a China (10%). En 2014, esta caída fue mucho mayor que la de las exportaciones de la región al mundo (2%). Pero no es el freno del crecimiento chino el que causa la crisis latinoamericana sino que esta resulta de un proceso natural, con un comienzo y un final, quizá acelerado en virtud de la crisis de 2008 bajo la sombra de la especulación inmobiliaria y financiera. En suma, es la caída en el ritmo de crecimiento de la demanda china y la propia desaceleración de la economía mundial lo que provoca el atolladero actual (Cordeiro *et al.*, 2016).

Si en un primer momento, el aumento de la presencia china en la región y sus dinámicas añadidas contribuyeron al crecimiento, cabe observar que ahora sus créditos y propuestas apuntan a aquellos sectores afectados por los excesos de capacidad que pierden fuelle en su propio país en virtud de la transformación estructural en curso. El impulso a las infraestructuras y la cooperación en capacidad productiva con países de la zona puede dar lugar a un nuevo ciclo de desarrollo si ALC es capaz de instalar su propia lógica y agenda. Sobre ALC recae buena parte de la responsabilidad de ofrecer una alternativa para ajustar el gran paquete de inversiones que China ansía desplazar a la región y que pueden permitir, de hacerlo bien, un punto y aparte en las dinámicas regionales. China, en virtud de la singularidad de su sistema político, dispone de una reconocida capacidad para transformar las decisiones en políticas operativas en un breve lapso de tiempo. Falta que ALC, con una institucionalidad diferente, sea capaz de actuar en consecuencia.

## La nueva hoja de ruta China-América Latina Caribe

Tras la tercera gira latinoamericana del presidente Xi Jinping, llevada a cabo en el mes de noviembre de 2016, China dio a conocer un segundo documento sobre su política hacia América Latina y Caribe (ALC). Estructurado en cuatro partes, del texto se desprenden algunas novedades. La principal de todas probablemente guarda relación con la promoción de un enfoque mucho más rico e integral de la relación bilateral de forma que se pueda elevar la calidad y el nivel de la cooperación.

La nueva estrategia apunta a un salto cualitativo señalando la disposición de China a participar de forma activa en la transformación de la región sumando no solo oportunidades de desarrollo sino también sellando una alianza para catapultar su proyección política global.

Tras contextualizar la situación del mundo y de la propia China en el documento se reivindican, en primer lugar, sus vínculos con los países en vías de desarrollo a los que la segunda economía del mundo no quiere renunciar. Beijing, de principio a fin del documento, apuesta por una relación que profundice la multipolaridad y que aporte una mayor voz a estos países en el concierto global si bien esto no debe interpretarse como un intento de “excluir o apuntar contra nadie”. Pero China apuesta con claridad por sumar la región a la reforma de la gobernanza global transformando las instituciones y sus estructuras, democratizándolas por la vía de la readaptación del peso de las periferias emergentes en la definición de reglas y en la toma de decisiones.

A futuro, el desarrollo de la cooperación se gestará a dos niveles. Primero, de conjunto, con la interlocución de la CELAC como foro principal; segundo, por la vía bilateral, país a país. Esa doble configuración de la relación fortalecería el impulso hacia una “comunidad de destino común”. China apuesta por vertebrar una amplia red de cooperación que vincule a todo tipo de instancias a uno y otro lado de la relación de forma que se geste una masa crítica de vínculos.

Entre los ejes a destacar de su política se deben señalar: a) la insistencia en el respeto a la libre y soberana elección de la vía al desarrollo; b) entre los intereses vitales a tener en cuenta significa el respeto al principio de una sola China; c) se enfatiza la colaboración en materia de equidad y justicia, significando un mayor énfasis en el desarrollo social o la reducción de la pobreza; d) la inexistencia de condiciones políticas para la concreción de las asistencias económicas o técnicas; e) la colaboración en la protección ambiental y en la lucha contra los desastres y sus efectos; f) una mayor definición en el área cultural, educativa, académica y también en el intercambio en materia de medios de comunicación; g) la inclusión activa de la cooperación judicial y policial proyectando su modelo de gestión de la seguridad en la Red.

El documento resume los avances registrados desde 2008 y apunta los mecanismos esenciales para fortalecer la confianza recíproca y coordi-

nar posiciones en el escenario internacional. El respeto a la soberanía de cada país, grande o pequeño, se complementa con una clara apuesta por la integración regional.

En lo económico y comercial formula el propósito de trascender la mera complementariedad que sirvió de impulso para alcanzar el actual nivel de intercambio bilateral, significando la apuesta por los productos de alto valor agregado y de alto contenido tecnológico. La cooperación financiera, industrial, energética, en infraestructura, agrícola, espacial, oceanográfica, etc., apuntan a una mayor vertebración de la cadena industrial en su conjunto.

Finalmente, a propósito de la tan manida triangulación, China parece supeditarla al interés de América Latina. Los proyectos de esta naturaleza en los que podría participar deben estar “presentados, consentidos y patrocinados” por los países de la región. España, en concreto, pierde fuelle y se queda fuera a expensas del rescate que se pudiera formular desde ALC.

¿Qué falta en el documento? Probablemente alguna alusión a la cooperación en materia de nacionalidades minoritarias habida cuenta de la importancia del problema indígena en la región y su correspondencia en China, enfrentando en ambos casos desafíos comunes relativos a la protección de la identidad, el desarrollo, el autogobierno, etc. Más allá de la significación demográfica, la cualificación política de esta dimensión en la relación bilateral exigiría tenerla en cuenta en este documento.

El documento sugiere la paralela urgencia de que ALC establezca unos lineamientos mínimos de su política en relación a China. Solo de esta manera puede interactuar de forma proactiva sentando las bases para un mejor aprovechamiento de las oportunidades que traza este segundo documento de política china para la región. Ese es el primer deber que China plantea a los países de la CELAC.

## Conclusiones

Es innegable el papel de China en el crecimiento de América Latina y Caribe en lo que llevamos de siglo. Ocampo (2015) sugiere que “la

década 2004-2013 fue, en muchos sentidos, excepcional en términos de crecimiento económico y más aún en progreso social en América Latina. Asimismo, señala que “el crecimiento promedio de América Latina fue del 5,2% en el periodo 2004-mediados de 2008” y agrega que “la deuda externa neta de reservas cayó desde el 28,6% del PGB en 1998-2002 a 5,7% en 2008”. Asimismo, la pobreza extrema cayó desde 19% en 1980 a 11% en 2012, mientras la pobreza caía desde 40% a 28% en el mismo periodo. La desigualdad recuperó lo perdido en los 80 y 90, “aunque América Latina sigue teniendo la peor distribución del ingreso del mundo”. El resultado de todo este proceso fue el crecimiento de la clase media que pasó de representar el 23% de la población al 34%. En todo este alarde de noticias positivas, China desempeñó un papel notable debido al boom del precio de las *commodities* en función de su proceso interno y a su contribución al fomento del comercio mundial.

Tampoco es ajeno a todo ello el papel de determinados gobiernos en la región, comprometidos no solo con nuevas políticas que han favorecido la inclusión social sino asimismo alejadas de los viejos esquemas de dependencia que los convertían en meras correas de transmisión de los dictados neoliberales. Dicho esto, cabe señalar que las contraindicaciones manifestadas no son menores, en especial, cierta re-primarización que amenaza con reproducir modelos de cooperación económica que, transcurrida la bonanza, pueden dejar las cosas poco menos que como estaban. El peso de los productos primarios en las exportaciones de la región a China es excesivo.

Lo que China aporta y puede aportar transcurrida una primera etapa contemporánea de intenso acercamiento no es solo comercio e inversiones centrados en los recursos primarios, sino una forma de pensar y actuar diferente que abre el horizonte de ruptura del círculo vicioso del subdesarrollo. En este sentido, una apuesta sincera por la diversificación y la superación de las asimetrías del presente es realizable si se da forma a esa nueva complementariedad: la conjugación de la demanda de infraestructuras de la región con las posibilidades de financiación china y su apuesta por la internacionalización de sus empresas ofrece el marco idóneo para operar un cambio en el patrón de su relación facilitando que América Latina opere un avance sustancial en su progreso.

Parece evidente que el comercio bilateral no seguirá creciendo a tasas tan elevadas como las observadas en los últimos lustros; no obstante,

las necesidades de China seguirán ahí de forma visible en la medida en que persista el actual proyecto de construcción de una sociedad modestamente acomodada. Quiere ello decir que el consumo tendrá cada día mayor peso y el aumento de la capacidad adquisitiva de los chinos se traducirá en oportunidades de incentivación del turismo o de adquisición de bienes importados. La urbanización y el aumento de la clase media depararán una ocasión para todos aquellos que sean capaces de añadir valor a sus carteras de exportación al gigante asiático.

La relación China-América Latina y Caribe necesita una hoja de ruta con nuevos contenidos. Recorrer con China los mismos derroteros que en su día se hizo con EEUU y la UE conduce a un callejón sin salida para la región. Ambos actores deben demostrar que otro modelo es posible. El compromiso chino con grandes proyectos de alcance como el Canal de Nicaragua o el ferrocarril transamazónico, es indicativo de la presencia de otro enfoque, más ambicioso y transformador, que puede completarse con un impulso a la industrialización de la región para generar un mayor valor agregado a sus relaciones pero igualmente a la integración regional. El fondo anunciado por el primer ministro Li Keqiang en Brasil para impulsar la interconexión del continente a través del tridente logística-energía eléctrica-comunicación es un buen ejemplo de lo que puede dar de sí la cooperación Sur-Sur. Y el nuevo documento de política para la región abre expectativas.

Del lado latinoamericano y caribeño se requiere también un esfuerzo singular capaz de empoderar y aprehender el verdadero signo de esta oportunidad histórica. No solo se trata de que los respectivos gobiernos optimicen las posibilidades de generación de un nuevo desarrollo centrado en fortalecer las capacidades autóctonas y la inclusión social sino de poner el acento en aspectos clave como la educación o la investigación y desarrollo, sin los cuales toda transformación es efímera. Esto requiere tiempo y perseverancia.

China es un gran mercado, pero muy competitivo. ALC tiene que vencer la distancia geográfica y cultural y debe invertir en aquellas variables que le pueden proveer de mayor calidad en el patrón de relaciones bilaterales, lo cual exige una transformación cualitativa. La corrección de las asimetrías y desequilibrios actuales exige, entre otros, la adopción de medidas tendentes a diversificar el comercio, incorporar más tecnología y conocimiento, fortalecer los nexos interempresariales.

La experiencia acumulada en el transcurso de estos años y las características del entorno regional e internacional aconsejan dotarse de un modelo latinoamericano que debe priorizar desde el Estado los sectores que se incentivarán y se apoyarán para aprovechar la bonanza y ganar competitividad nacional e internacionalmente, pasando de meros transformadores de materias primas a manufacturas con tecnologías y diseños importados o de producción de materias primas y energéticos sin valor añadido. El diseño e implementación de políticas industriales lideradas por el sector público con capacidad para promover la innovación científica y tecnológica constituye una exigencia insoslayable para alentar el salto cualitativo que la región demanda.

Por otra parte, China debiera tener muy en cuenta las experiencias regionales, traumáticas tantas veces, con la exaltación del papel del mercado confundida en numerosas ocasiones con las alabanzas al neoliberalismo. Una apuesta común por el pragmatismo y por la combinación equilibrada del sector privado, la sociedad y los gobiernos, no quiere decir necesariamente inhibición ideológica ni tampoco ausencia de compromisos políticos, sociales o ambientales. Los tiempos a uno y otro lado son distintos y las rutas de la apertura en cada caso parten de orígenes diametralmente opuestos y conviene no perderlo de vista. Esto misma explica, en parte, las muchas reticencias existentes con los TLC en la región, a menudo fundadas, una fórmula que por el contrario goza en China de mucho predicamento.

En el orden estratégico, China, auspiciando su integración, puede encontrar en América Latina un aliado clave para instar una nueva gobernanza global. Esa alianza, sustentada en una cooperación económica cualitativamente enriquecedora para ambas partes, dispondría de sólidos y duraderos fundamentos. Con el modelo que ha permitido llegar hasta aquí, es inestable. El Foro China-CELAC puede blindar los intereses comunes vertebrando una unidad de criterio y de acción que equilibre las hegemonías tradicionales promoviendo no solo alternancias sino también alternativas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnson, Cynthia J. (2011). *China, Latin America and United States: the Triangle*. Washington: Woodrow Wilson Center.
- Balderrama, Renato y Martínez, Selene (2010). “China, América Latina y el Caribe: el doble filo de una relación positiva”. *UNISCI Discussion Papers* n° 24.
- CEPAL (2010). *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: CEPAL, mayo.
- Cooper, Joshua (2004). “The Beijing Consensus”, *Foreign Policy Centre*, <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>. Consultado: 23 de Agosto de 2016.
- Cordeiro, Mario, Santillán, Gustavo, Valenzuela, José Luis (2016). “Las relaciones China y América Latina en 2015”. *Anuario de Integración 2015*, CRIES.
- Creutzfeldt, Benjamín (ed.) (2012). *China en América Latina: Reflexiones sobre las relaciones transpacificas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ellis R. Evan (2012). “The United States, Latin America and China: a triangular relationship?”, *The Interamerican Dialogue working paper*, mayo
- Ellis R. Evan (2009). *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. London, Lynne Rienner.
- Gallagher, Kevin P. y Porzecanski, Roberto (2008). “China Matters: A Report of the Economic Impacts of China on Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. 43, n° 1, pp. 185-200.
- Hearn Adrian H. y León-Manríquez, José Luis (2011). *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Jiang, Shixue (2006). “Una Mirada china a las relaciones con América Latina”. *Nueva Sociedad*, n° 203, mayo-junio, pp. 62-78
- Jiang, Shixue (2008). “The Long View: China’s First Latin American policy Paper is a Road Map for Future Relations”, *Beijing Review*, n° 48 en: [http://www.bjreview.com.cn/world/txt/2008-11/25/content\\_166481.htm](http://www.bjreview.com.cn/world/txt/2008-11/25/content_166481.htm) Consultado: 10 de noviembre de 2016.

- Lagos, Ricardo e Iglesias, Enrique (eds.) (2015). *América Latina, China y Estados Unidos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica y RIAL.
- Lasseter, Tom (2009). “China’s Influence in Latin America”, McClatchy Newspapers, February 8. Accesible en: <http://washingtonbureau.typepad.com/china/2009/02/chinas-influence-in-latin-america.html>  
Fecha de consulta: 23 de agosto de 2016.
- León de la Rosa, Raquel I., Gáchuz, Juan Carlos (2015). *Política Exterior china: relaciones regionales y cooperación*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Lowenthal, Abraham F. (2009). “The Obama Administration and the Americas: A Promising Start”, *The Washington Quarterly*, vol. 32, n°3, julio, p. 123-125.
- McClintock, Cynthia (2009). *Testimony to the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere on US Policy towards Latin America and the Caribbean in 2009 and Beyond*, 4 de febrero.
- Menzies, Gavin (2002). *1421, The Year China Discovered The World*. Londres: Bantam Press.
- Minkang, Zhou (2013). *El impacto de China en el mundo iberoamericano*. Barcelona: UAB.
- Molina, Elda, Regalado, Eduardo, y Rodríguez, Mario V. (2016). “Presente y futuro de las relaciones China-ALC”. Publicado en Observatorio de la Política China, [www.politica-china.org](http://www.politica-china.org).
- Ocampo, José Antonio (2015). *Uncertain Times, IMF’s Finance and Development*, September, Washington: IMF.
- Ratliff, William (2012). “China en el futuro de América Latina”, en Creutzfeldt, Benjamín (ed.) *China en América Latina: Reflexiones sobre las relaciones transpacíficas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ray, Rebecca y Gallagher, Kevin P. (2014). *2013 China–Latin America Economic Bulletin*, Global Economic Governance Initiative, Boston University.
- Ríos, Xulio (2005a). *Taiwan, el problema de China*, Madrid: La Catarata.
- Ríos, Xulio (ed.) (2005b). *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*, Barcelona: Bellaterra.

- Ríos, Xulio (2009). “China, a la conquista de América Latina”. *Le Monde Diplomatique*, Enero.
- Ríos, Xulio (2012). “China and Venezuela: Ambitions and Complexities of an Improving Relationship”, en *East Asia: An International Quarterly* vol. 29, núm. 4, diciembre.
- Shifter, Michael (2008). *US-Latin American Relations. Recommendations for the New Administration*, University of Virginia, Miller Center Forum, 27 de octubre.
- Spanakos, Anthony Peter (2010). “China and Brazil: Potential Allies or Just BRICS In the Wall?”, *East Asia Institute Background Brief* n° 511, marzo.
- Spanakos, Anthony Peter y Yu, Xiao (2013). “Se necesitan tres: relaciones entre China, Estados Unidos y América Latina”, en Creutzfeldt, Benjamín (ed.) (2013). *China en América Latina: Reflexiones sobre las relaciones transpacíficas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Toro Hardy, Alfredo (2013). *The World turned upside down. The Complex Partnership between China and Latin America*, Singapur: World Scientific.
- Wen Jiabao (2012). Texto completo del discurso del primer ministro chino ante la CEPAL en Santiago de Chile. En <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/7858709.html> (Fecha de consulta: 22 de agosto de 2016).
- Wu, Hongying (2009). “Can Latin America become China’s backyard?”, en *Contemporary International Relations*, China Institutes of Contemporary International Relations (CICIR), volume 19, mayo-junio 2009.
- Xi Jinping (2015). Discurso de Xi Jinping, presidente de la RPCh en el I Foro Ministerial China-CELAC, 8 de enero de 2015. En: <http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:25167-presidente-xi-jinping-en-i-foro-celac-china> (fecha de consulta: 22 de agosto de 2016)
- Xu, Shicheng (2010). “Vinculaciones Asia y América Latina: Pasado, Presente y Futuro”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional de la Asociación Asiática de Hispanistas, Beijing.
- Documento sobre la Política de China hacia América Latina (2008). Accesible en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1225872371Texto\\_integro\\_del\\_Documento\\_sobre\\_la\\_Politica\\_de\\_China\\_hacia.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1225872371Texto_integro_del_Documento_sobre_la_Politica_de_China_hacia.pdf) (Fecha de consulta: 22 de agosto de 2016).

Documento sobre Política de China hacia América Latina (2016).

Accesible en: [http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1479976059Texto\\_integro\\_del\\_Documento\\_sobre\\_la\\_Politica\\_de\\_China\\_hacia\\_America\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe.pdf](http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1479976059Texto_integro_del_Documento_sobre_la_Politica_de_China_hacia_America_Latina_y_el_Caribe.pdf)

#### RESUMEN

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

Desde finales del pasado siglo y comienzos del actual, las relaciones entre China y ALC han adquirido suma importancia tanto en el orden económico como comercial y financiero. Ese diagnóstico abunda en una sintomatología caracterizada por la escasa diversificación a nivel de productos y mercados, así como asimetrías varias que no opacan la complementariedad general entre ambas regiones, con contadas excepciones. Fenómenos como la reprimarización de las exportaciones y la desindustrialización de algunas economías han sido objeto de atención de la bibliografía especializada. Tras la crisis de 2008 y la nueva normalidad china asistimos a un cambio de escenario que exige alteraciones del patrón comercial y una readaptación de ambas partes debiendo priorizarse ámbitos como la educación, la tecnología o las infraestructuras. La relación con China es una oportunidad que ALC debe aprovechar para mejorar su integración y conectividad dotándose de una estrategia consensuada. En paralelo, los vínculos políticos, bilaterales y multilaterales, pueden facilitar la conformación de una agenda compartida que transforme la realidad actual otorgando mayor importancia a la variable geopolítica.

#### ABSTRACT

### **China-Latin America and the Caribbean: A Different Relationship for a Different Future**

Since the end of the last century and the beginning of the current one, relations between China and LAC have acquired great importance in economic, commercial and financial terms. This diagnosis abounds in a symptomatology characterized by the scarce diversification of products and markets, as well as several asymmetries that do not obscure the general complementarity between the two regions, with

few exceptions. Phenomena such as the reprimarization of exports and the deindustrialization of some economies have been the object of specialized literature. After the crisis of 2008 and the new Chinese normality we witness a change of scenery that requires variations in trade patterns and a readjustment of both sides priorities, in areas such as education, technology or infrastructures. The relationship with China is an opportunity that for LAC to take advantage of to improve its integration and connectivity by embracing a consensual strategy. In parallel, political, bilateral and multilateral ties can facilitate the formation of a shared agenda that transforms current reality by giving greater importance to the geopolitical variable.

#### SUMMARIO

### **China-América Latina e Caribe: Outra relação para outro futuro**

A partir do final do século passado e do início do atual, as relações entre a China e a América Latina e Caribe (ALC) adquiriram extrema importância tanto na ordem econômica quanto na comercial e financeira. Este diagnóstico detalha uma sintomatologia caracterizada pela escassa diversificação de produtos e mercados, assim como por várias assimetrias que não afetam a complementariedade geral entre as duas regiões, salvo raras exceções. Fenômenos como a reprimarização das exportações e a desindustrialização de algumas economias foram objeto de atenção da bibliografia especializada. Após a crise de 2008 e a nova normalidade chinesa, assistimos a uma mudança de cenário que exige alterações do padrão comercial e uma readaptação de ambas as partes que deve priorizar âmbitos como a educação, a tecnologia ou as infraestruturas. A relação com a China é uma oportunidade que a ALC deve aproveitar para melhorar sua integração e sua conectividade dotando-se de uma estratégia consensuada. Paralelamente, os vínculos políticos, bilaterais e multilaterais podem facilitar a criação de uma agenda compartilhada capaz de transformar a realidade atual ao conferir maior importância à variável geopolítica.





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

Anna Ayuso y Susanne Gratius

## Introducción

En la coyuntura actual de transición, América Latina y Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) se enfrentan a las consecuencias de la gran depresión de inicios del siglo XXI (Tokatlian, 2012) con tensiones sociales, políticas y económicas que cuestionan modelos de desarrollo que hace una década parecían exitosos. Las relaciones entre ALC y la UE han mantenido una dinámica compleja en la que se entremezclan elementos de continuidad y cambio influenciados por variables regionales y extra-regionales. La paulatina institucionalización y ampliación de sus relaciones contrastan, paradójicamente, con sus escasos avances y visibilidad. Comparado con los años ochenta, cuando la UE apenas inició su diálogo con la región, Europa tiene hoy menos presencia e influencia en América Latina que entonces. El poder normativo de una UE más vulnerable y débil es menor y ALC aparece como una región más cohesionada, democrática y activa en el escenario internacional.

En este sentido, en un mundo menos multipolar que dominado por China y Estados Unidos, se ha iniciado un nuevo ciclo en las relaciones con menores asimetrías de poder y capacidad material y con más alternativas de asociación. Estamos ante un *impasse* entre el riesgo de quedarse atrapado en fórmulas del pasado ya transitadas, o bien, por el contrario, plantear cambios de paradigma que abran nuevas formas de relacionamiento más equitativos. El camino que se tome depende en gran medida de la sintonía que se dé entre los diversos y plurales actores que definen los marcos de relacionamiento entre ambas regiones.

En términos políticos, la relación entre América Latina y Europa tiende a ser anti-cíclica. Si en América Latina gobierna la izquierda, como ocurrió en el ciclo 2003-2014, en Europa se consolidan los partidos conservadores y de centro-derecha. Y, viceversa, si en Europa se imponen gobiernos de izquierdas que dominaron el espectro político en los años noventa, la mayoría de países latinoamericanos contó con Presidentes conservadores. En este sentido, en una coyuntura que parece poner fin a lo que algunos llamaron “la marea rosa” en América Latina (Panizza, 2008) por haber elegido a Presidentes conservadores en Argentina, Brasil, Perú y próximamente quizás en Ecuador y Venezuela, coincide con gobiernos afines en muchos países europeos, incluyendo España y Alemania.

Una segunda coincidencia es la necesidad de recuperar el ciclo de crecimiento sostenido, ya remoto en la UE y más cercano en América Latina que a partir de 2013 deja atrás una década de avances económicos y relativo progreso social. Una menor demanda china afecta a ambas regiones y podría servir de incentivo para retomar las negociaciones pendientes sobre acuerdos de libre comercio, sobre todo con los países del Mercosur que representan el mayor mercado europeo en América Latina.

En tercer lugar, ambas regiones han desplazado a la otra de sus prioridades exteriores. Después de la “resaca china” y con Brasil a la cabeza, los gobiernos latinoamericanos —incluyendo el cubano— vuelven a colocar a Washington en el centro de su política exterior, mientras Europa actúa como actor regional con escasa presencia política en otras zonas del mundo. Por tanto, es poco sorprendente que la Estrategia Global de la UE, que es decepcionantemente tradicional, apenas mencione América Latina y si lo hace aparece como una especie de “apéndice

Sur” del Atlántico (EC/EEAS, 2016). Dicha estrategia dedica sólo un párrafo a las relaciones con América Latina englobadas en el Atlántico y bajo la misma rúbrica que vinculada a las relaciones con la OTAN y los acuerdos comerciales con Canadá y Estados Unidos. Una división del Atlántico norte y Atlántico sur como parte de un todo que parece olvidar el Atlántico Sur-Sur y la posición central del continente americano entre el Atlántico y el Pacífico.

De este modo, el ciclo positivo que parece estar agotándose en América Latina ha repercutido negativamente en sus relaciones con una Europa cada vez más introspectiva y centrada en su vecindad del Este y del Sur. Asimismo, la estabilidad política y el paulatino progreso social que ha experimentado América Latina en la última década han reducido el interés y la atención mediática de la UE que actúa más como donante y apagafuegos que como entidad con una visión estratégica a largo plazo teniendo en cuenta sus socios más afines. Lo mismo ocurre en América Latina, donde un Brasil antes proactivo y revisionista parece dispuesto a reorientar su política exterior en función de sus intereses y necesidades económicas volviendo al tradicional enfoque liberal que dominó durante los gobiernos pre-Lula. Esta reorientación no necesariamente favorece una relación más estrecha con una UE inmersa en una crisis existencial que se encuentra con una América Latina menos triunfalista y atrapada en la evolución cíclica de los precios de las materias primas.

## **El efecto contagio de la crisis: la resaca alcanza América Latina**

Con unos años de retraso, la crisis financiera de 2008 cuyo epicentro se situó en Estados Unidos y Europa ha llegado a América Latina. El efecto contagio confirma que ningún país se puede escapar de la lógica de la globalización económica con mercados financieros apenas regulados, ciclos de producción transnacionales y una creciente dependencia mundial del motor económico chino.

La crisis económica ha fomentado la polarización política entre izquierda y derecha en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela. El retorno de los conflictos distributivos coincide con el fin de la bonanza relativa que experimentó la región entre 2003-2013.

En un entorno político polarizado y con menos recursos será difícil realizar las necesarias reformas políticas para mejorar la productividad y competitividad internacional de la región, modernizar la infraestructura y controlar la extendida corrupción en gran parte de los países latinoamericanos. El estallido de la burbuja de las materias primas pone en riesgo los avances políticos y sociales de los últimos años.

La crisis económica en Brasil, Venezuela y otros países de la región se debe en gran parte a una menor demanda china y a la caída de precios mundiales para el petróleo, el azúcar, la soja y los minerales que en la década 2003-2013 generaron un ciclo de crecimiento. Se ha acabado la bonanza de las exportaciones de materia prima a Asia que ha repercutido en la reducción de las tasas de crecimiento económico en aquellos países con grandes dependencias de China: Brasil, Chile y Perú, así como, en menor medida, Argentina, Cuba, Paraguay y Venezuela.

La crisis económica de Brasil, con una tasa de inflación del 9% y transitando por el tercer año de recesión, que fue de más del -3,5% en 2015, ha arrastrado a sus países vecinos que dependen del motor de la potencia regional. Por tanto, continúan bajando las perspectivas económicas de América Latina que, según la CEPAL, podría concluir el año con una recesión del -0,8% llegando al -2,1% en Sudamérica. Aún peor que la brasileña es la situación económica y financiera en Venezuela que se acerca al colapso, debido a la pésima gestión del Gobierno de Nicolás Maduro, los costes de dos décadas de conflicto entre oficialismo y oposición, y la caída de los precios mundiales del petróleo, lo que condiciona la economía y la política del país (Ayuso y Gratius, 2016).

El estancamiento económico y la recesión sudamericana, junto a la llegada de Presidentes conservadores en Argentina y Brasil, amenazan con revertir los progresos sociales de los últimos años al imponer nuevamente programas de ajuste que en los años ochenta y noventa acentuaron la desigualdad. El retorno de la derecha refleja un desarrollo político cíclico y el fracaso de la izquierda de llevar a cabo cambios estructurales. Aunque el ciclo del progreso social liderado por gobiernos de izquierdas que está llegando a su fin ha logrado reducir en muchos países la pobreza y algo menos la desigualdad, no ha terminado con la corrupción, el clientelismo y los liderazgos populistas que prometen mucho y cumplen poco.

El declive de la estrella mundial emergente de Brasil ha arrasado gran parte de la región, ya que había sido el principal motor de crecimiento y unidad de Sudamérica. La desilusión proyectada por un Brasil tambaleante ha incidido negativamente en la imagen de América Latina, que parecía haberse instalado en la “clase media” del club mundial de naciones. La desaceleración económica y la crisis política se han extendido por la región. La promesa un Brasil pujante se ha eclipsado y el mito del progreso y ascenso social que personificó el entonces presidente Lula da Silva se desvirtuó por las acusaciones de corrupción y obstrucción a la justicia que le acechan. Asimismo, la dudosa legitimidad del juicio político contra su sucesora, la Presidenta Dilma Rousseff, que terminó a finales de agosto de 2016 con su destitución, ha puesto en cuestión la solidez de las instituciones democráticas.

El Senado sustituyó a la primera mujer Presidenta por un futuro político incierto liderado por su ex Vicepresidente Michel Temer. Ambos, la anterior y el posterior presidente, comparten tasas de popularidad de apenas un dígito, de las más bajas en la historia reciente del país. Sólo unas elecciones anticipadas podrían restaurar la legitimidad, institucionalidad y gobernabilidad que necesita Brasil para salir del ciclo negativo que se desató con las protestas por los dispendios del Mundial de Fútbol de 2014 y que culminó en unas Olimpiadas en las que quedaron al descubierto debilidades institucionales, de infraestructuras y de organización. Sin embargo, la Constitución no prevé la anticipación de elecciones presidenciales. Las elecciones municipales de octubre de 2016 han mostrado el daño que la crisis política ha causado al Partido de los Trabajadores (PT). Pero, pese al deterioro político-institucional de este momento, Brasil sigue siendo un país democrático, con una positiva trayectoria social en la última década y grandes posibilidades de retornar a la senda de crecimiento económico (van Dyck, 2016: 10).

Por su parte, la crisis existencial del gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, pone fin al ciclo político de izquierdas del chavismo. Con una recesión del -9% y una tasa de inflación récord del 180,9% en 2015, el post-chavismo liderado por Nicolás Maduro demostró su incapacidad de gobernar un país que depende casi exclusivamente del petróleo, siguiendo las pautas de la “enfermedad holandesa” o la “maldición de

los recursos” (López Maya, 2016: 29). El consecuente declive social, la escasez de alimentos y la polarización política crean un cóctel explosivo que favoreció la victoria de la oposición en las elecciones parlamentarias de 2015 y podría provocar una revuelta popular y/o un golpe militar si no llega a canalizarse el descontento popular a través del referéndum revocatorio que pide la oposición y que el gobierno trata de retrasar. Sería, no sólo el fracaso del proyecto nacional revolucionario de izquierdas, sino también el final de la alianza ideológica ALBA-TCP, apoyada por Venezuela y Cuba e integrada por otros países ideológicamente afines para desafiar a la hegemonía de Estados Unidos y crear una alternativa socialista a los acuerdos de libre comercio.

Europa también continúa sin soluciones a los efectos asimétricos de la crisis económica en la zona euro, que ha abierto brechas profundas en la UE. El marco político institucional de la Unión Monetaria no fue diseñado para crisis y ante la falta de instrumentos comunitarios las respuestas nacionalistas han dañado la credibilidad de la acción común y hecho saltar en pedazos la solidaridad entre los pueblos de Europa (Sanahuja, 2012). Las medidas de austeridad impuestas por las directrices de las instituciones financieras dominadas por los acreedores han sumido a gran parte de Europa en un sopor económico que ahoga los intentos de recuperación.

La peor parte de las políticas de austeridad se la han llevado los sectores de población más vulnerables de los países del Sur de Europa, con incremento del desempleo, desalojos de viviendas y recortes en prestaciones públicas. El emblemático Estado del bienestar europeo hace aguas y es cuestionado tanto desde sectores de la derecha liberal, por su pretendida insostenibilidad, como por los sectores de la izquierda que denuncian su desmantelamiento para favorecer a las grandes corporaciones.

A pesar de ello, el sueño europeo sigue siendo una tabla de salvación para millones de refugiados que huyen de la guerra en Medio Oriente y de otros conflictos del África subsahariana. Pero Europa les ha cerrado las puertas con alambradas y se niega a asumir su parte de la carga en conflictos que requieren una actuación de la comunidad internacional. La falta de respuesta solidaria de buena parte de los miembros de la UE ante la grave crisis humanitaria y los brotes xenófobos alimentados por discursos de la extrema derecha populista revocan las peores sombras

de una Europa del pasado que se pensaba erradicada. Las respuestas nacionalistas también han erosionado otro de los grandes pilares de la UE, el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia común. Controles fronterizos vuelven a aflorar justificados en razones de Seguridad. Los sucesivos atentados en Bruselas, París y Niza alimentan los temores de la población y calan los discursos autoritarios que llaman a restringir las libertades en aras de la seguridad. (Morillas, Sanchez-Montijano y Soler, 2015).

Esos mismos discursos han sido el combustible que llevó al triunfo de los partidarios del sí al Brexit y que conducirán al abandono de la UE de uno de sus principales socios. Ciertamente que el Reino Unido nunca formó parte del Espacio de libre circulación de Schengen ni se integró en la Unión monetaria, pero su salida es también un síntoma de la pérdida de atracción de la UE para la población y existe un riesgo de contagio (Morillas, 2016). Incluso si no hay nuevas salidas, la voz de los euroescépticos se ha fortalecido y lastrará las reformas necesarias para adaptar las políticas europeas a la realidad post crisis.

Algunos estados miembros ya llaman a una renacionalización de ciertas políticas y se resisten a profundizar en las reformas pendientes. La falta de iniciativas europeístas y liderazgos genera desconcierto ante el futuro de Europa (Innerarity, 2012).

Las dudas acerca de su deriva minan el papel de Europa en el mundo. A la reducción inexorable de su peso económico a favor del Pacífico se suman: la pérdida de prestigio como potencia normativa, la crisis de liderazgo y la falta de visión de futuro (Colomina, 2016). Conscientes de que cualquier reforma internacional irá en demérito de su peso específico dentro de la gobernanza global, los líderes de Europa se aferran a un inmovilismo que corre el riesgo de dejarla aislada en su entorno hoy convulso. La incapacidad de gestionar el conflicto sirio, la deriva autoritaria en el norte de África y la postura beligerante de Rusia en el conflicto ucraniano hacen aflorar también muchas dudas acerca de su capacidad de actuar en el terreno de la Seguridad (Van Ham, 2015). En esta coyuntura las relaciones con América Latina, que nunca fueron una gran prioridad, parecen quedar aún más relegadas.

## Una relación multidimensional: actores e intereses variables

Uno de los aspectos que han singularizado las relaciones entre la UE y América Latina ha sido el fuerte interregionalismo en distintos niveles. Este forma parte de la proyección normativa de la UE en el fortalecimiento del multilateralismo eficaz dentro del sistema de gobernanza global (Grugel, 2004) y ha sido reiterado en la Estrategia Global Europea adoptada en 2016 en la que se afirma que “apoyaremos órdenes regionales de cooperación en todo el mundo”. Por otra parte, la “nueva” política exterior común de la Estrategia Global se centra en la vecindad europea y renuncia a la anterior aspiración de la UE de ser un actor global. Ello conlleva un menor papel de la UE en América Latina y otras regiones geográficamente más lejanas y consideradas menos estratégicas.

Los cambios en el sistema internacional tras el fin de la Guerra Fría y el proceso de globalización han favorecido la consolidación del interregionalismo como una herramienta para la gobernanza multinivel a través de la consolidación de mecanismos intermedios de consulta que permitan alianzas de geometría variable capaces de generar una convergencia de principios y normas (Teló, 2007). En este escenario, tanto la UE como América Latina buscan el aumento de su influencia. Sin embargo, la fragmentación del poder también ha hecho que el entramado de relaciones inter-regionales y bilaterales sea cada vez más complejo (Hardacre y Smith 2009), con la presencia e influencia de más actores con intereses diversos.

Los proyectos de integración y cooperación regional latinoamericanos han evolucionado respondiendo a variables políticas, económicas e ideológicas que han determinado una trayectoria muy distinta a la europea (Tussie, 2009). Los incentivos para la integración regional latinoamericana son menos poderosos que en el caso de Europa y por ello, a pesar de la fuerte retórica integracionista, los procesos regionalistas no han avanzado hacia una supranacionalidad. Aunque el comercio inter-regional es un incentivo para algunos países los niveles de interdependencia comercial en la región son bajos, del 26% en el Mercosur hasta el 7,2% en la Alianza del Pacífico, si se comparan con el 60% de la UE. Los mayores socios comerciales de ALC siguen estando fuera de la región, con la emergencia de la región Asia-Pacífico y el sur Global

que conlleva una re-estructuración del reparto de poder económico y político. La debilidad de los intereses comunes y la asimetría entre los países condiciona un reparto desigual de los beneficios de la integración en América Latina que se hayan establecido suficientes mecanismos de compensación (Ayuso, 2012).

La evolución de las relaciones interregionales UE-América Latina ha de ser analizada a la luz de los cambios en el mapa de la integración regional tanto en América Latina como en la UE: en América Latina con el surgimiento de un regionalismo que se ha denominado post-hegemónico (Tussie y Riggiozzi, 2012) o post-liberal (Sanahuja, 2012) que se superpone a las iniciativas previas; en la UE con la ampliación hacia el Este hasta alcanzar 28 miembros, sumada a la creación de la zona euro. La diversidad del regionalismo latinoamericano hacia 2015-16 confirma la imposibilidad de exportar el modelo de integración europea y obliga a cambiar los mecanismos de inter-relación previos. Tradicionalmente las relaciones inter-regionales UE-América Latina desarrollaron en diversos niveles regionales con organismos de integración como Mercosur, Comunidad Andina (CAN), Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) con la elaboración de estrategias de cooperación regionales con cada uno de dichos bloques, que convivían con las estrategias nacionales. Si bien la UE adoptó un papel de “federador externo” (Sanahuja, 2007), su estrategia de inter-relacionamiento con la región se ha ido adaptando a la emergencia de liderazgos regionales, alianzas políticas y nuevos espacios de cooperación regional.

En las últimas décadas se ha desarrollado en ALC una nueva generación de iniciativas heterogéneas que difícilmente se pueden reconducir a un patrón común. Entre estas destacan:

- la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP de 2004) que lideran Venezuela y Cuba y que agrupan a los países con un discurso marcadamente contra-hegemónico;
- la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR de 2008), que impulsó sobre todo Brasil para diseñar un espacio geopolítico en el que consolidar su liderazgo regional y ganar autonomía frente Estados Unidos;

- la Alianza del Pacífico (de 2011) entre Chile, Perú, Colombia y México, que reúne países más favorables a una liberalización económica, que tienen acuerdos de libre comercio con la UE, Estados Unidos y otros actores;
- y también la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC de 2010) que sirve a diferentes fines, más políticos que económicos.

Respecto a esta última, mientras México ve en la CELAC un instrumento para reforzar sus lazos con América Latina que haga contrapeso a su gran interdependencia con Estados Unidos, otros países del ámbito bolivariano la han visto como un reto a la Organización de Estados Americanos (OEA), que consideran supeditada al control de Estados Unidos. Respecto a Europa, en cambio, la creación de la CELAC supuso un cambio institucional en la Asociación estratégica birregional iniciada en 1999 por los Jefes de Estado y de Gobierno de ALC y la UE en Río de Janeiro. Sin embargo, sus efectos en el orden político no son evidentes a tenor del bajo perfil de los acuerdos en las dos últimas cumbres celebradas en Santiago de Chile 2013 y Bruselas 2015 (Ayuso y Gratius, 2015).

Más bien nos encontramos en un espacio interregional fragmentado en el que las diferentes piezas no acaban de encajar y que recorren todas las categorías de los tipos diseñados en 2000 por Hänggi (Gardini y Ayuso, 2015). Así, el *interregionalismo puro*, es decir, las relaciones entre las agrupaciones regionales, se mantiene con los bloques más tradicionales como CARICOM, SICA y Mercosur tanto en el ámbito comercial como en el político; la categoría que Hänggi denomina *transregionalismo*, según la cual se da un diálogo entre bloques, pero los estados participan a título individual ya que no existe una personería jurídica que mantenga una posición común, se daba en la relación UE-Grupo de Río y ha sido sustituida por la CELAC en el ámbito político, mientras en el económico se da con los acuerdos comerciales de la UE con Colombia, Perú y Ecuador, que están dentro del marco de la CAN pero de forma individual; finalmente, aun dentro de las categorías de Hänggi también encontramos el *interregionalismo híbrido*, que incluye las relaciones entre organismos regionales y los países individuales, que comprende, por ejemplo, tanto el diálogo político de la asociación estratégica de la UE con Brasil y México, como las ALC bilaterales y

los programas nacionales de cooperación de la UE de forma bilateral (Hänggi, 2000).

Las nuevas formas de regionalismo que se dan en ALC se han trasladado al interregionalismo y conviven con un bilateralismo selectivo que refleja el papel de los actores emergentes y sus alianzas estratégicas. El diálogo de la UE con América Latina, no es uno sino son muchos. Estas diferentes categorías se dan en las tres dimensiones de la asociación estratégica: la económica; la cooperación al desarrollo; y el diálogo político entre los diferentes actores en el ámbito regional, sub-regional y nacional. Aunque los diferentes esquemas de relacionamiento no son idénticos en cada uno de estas categorías (Gardini y Ayuso, 2015).

**Gráfico 1**  
**UE-AL: diálogos y socios**



Además, el transregionalismo que incorpora el creciente papel de diversos actores no gubernamentales ha abierto nuevos campos de juego más heterogéneos. Así existe la reunión inter-parlamentaria Euro-lat, que está institucionalizada desde 2006, también hay la Cumbre empresarial, la Cumbre de la Sociedad Civil organizada, la Cumbre académica y la Cumbre de los pueblos que, junto a los diálogos temáticos especializados, tienen el objetivo de alimentar los debates y

contribuir a la agenda bi-regional. Estas relaciones están enmarcadas por las políticas estatales, pero presentan sus dinámicas propias, que trascienden las fronteras regionales y tienen unas reglas de juego muy fragmentadas y con incidencia desigual en el ámbito económico, político y social. La existencia de esta amplia red de relaciones es una característica peculiar de las relaciones entre la UE y América Latina que le da una dimensión poliédrica.

Uno de los aspectos más debatidos son los efectos del incremento de las relaciones bilaterales respecto al inter-regionalismo puro con los organismos regionales. Especialmente se hace referencia a las Asociaciones estratégicas establecidas con Brasil (desde 2007) y México (desde 2009) como reconocimiento de su peso regional y mundial y su especial relación con la UE y a los acuerdos comerciales suscritos con Colombia, Perú y Ecuador ante la imposibilidad de hacerlo en bloque con la CAN. La tensión entre bilateralismo y regionalismo ha existido siempre en las relaciones y tiene que analizarse, a la luz de los cambios que se han producido en la región, más como una estrategia adaptativa que proactiva por parte de la UE.

La actual debilidad del liderazgo regional de Brasil, con un gobierno cuestionado por los mandatarios más “bolivarianos” de la región, determinará que, en el futuro inmediato, Brasil probablemente adopte un papel menos asertivo en la región y busque nuevas formas más pragmáticas que amplíen el abanico de socios internacionales. Eso puede abrir una ventana de oportunidad para que desde Europa se calibren mejor las relaciones con Brasil, huyendo tanto de la euforia, como del pesimismo; siendo más posibilistas y constructivos en la gestación de consensos tanto para la política regional como en el ámbito global.

En el caso de México, siempre ha sido un socio más pragmático y facilitador de las relaciones interregionales, a pesar de su enorme dependencia de los Estados Unidos. No obstante, su papel de elemento estabilizador hacia Centroamérica está siendo cuestionado por los problemas de Seguridad interna que lastran, tanto su potencial económico como su proyección política. Pero sin duda seguirá siendo un socio clave, al que se unen tradicionalmente Chile y Colombia, esté último país en busca de apoyo internacional al proceso de Paz. Un reto político cargado de simbolismo han sido las negociaciones con Cuba, el único

país de ALC que no contaba con ningún acuerdo con la UE. Con la autorización en 2014 del Consejo de la UE para negociar un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, se dio el paso definitivo para la plena inserción de la isla en el sofisticado tramado de las relaciones entre la UE y América Latina incorporándola a través del interregionalismo híbrido. Con ello se superó la posición común de 1996, que impedía la normalización de las relaciones a pocos meses del anuncio del acercamiento entre Cuba y Estados Unidos en diciembre de 2014 (Gratius, 2016). El cambio durante la Presidencia de Obama hacia un mayor compromiso (*engagement*) con Cuba está siendo cuestionado por Donald Trump, que criticó el acuerdo y prometió reabrirlo para un mayor beneficio de los ciudadanos cubanos. Aunque no dijo que iba a volver a congelar las relaciones diplomáticas con Cuba, el programa electoral republicano descarta cualquier diálogo con “un dictador marxista” en Venezuela u otras partes y critica la apertura de Obama hacia Cuba como una “vergonzosa adaptación a las demandas de los tiranos” y un “fortalecimiento de la dictadura militar” (*Republican Platform*, 2016: 50). Un retorno a la retórica de la Guerra Fría y el abierto apoyo a los disidentes podría reactivar el tradicional conflicto entre EE.UU. y la UE sobre Cuba.

Estos pasos no pueden hacer olvidar un tono general de estancamiento de las relaciones que ha venido acentuado por los problemas económicos y políticos de países como España, Portugal e Italia que tradicionalmente han sido los principales valedores de las relaciones interregionales en el seno de la UE, junto con la Comisión Europea, que ha dejado de ser el motor europeo. Ello ha hecho disminuir aun más el peso de la región en las iniciativas de la UE.

La pérdida de peso político y económico de una España secuestrada durante 315 días (diciembre de 2015 - octubre de 2016) por una clase política incapaz de definir consensos para resolver los apremiantes problemas del país ha contribuido a esta pérdida de perfil, relevancia e influencia de la UE en una región considerada la más afín en términos políticos y culturales (Molina y Gratius, 2017). En medio de la crisis económica, de representatividad y gobernabilidad, la política exterior española ha sido en gran parte absorbida por los intereses económicos nacionales reflejados en el programa “Marca España” lanzado por el ahora interino Gobierno del Partido Popular. Este último siguió des-

manteniendo el tradicional papel que América Latina ocupó en España y la única finalidad del controvertido debate electoral sobre Venezuela no es definir la política exterior sino descalificar el otro (Sanahuja, 2016).

Alemania ha mantenido una presencia de alto perfil con visitas del canciller Angela Merkel a varios países de la región, básicamente focalizadas en la promoción del comercio y las inversiones. Sin embargo, con los conflictos en la vecindad de la UE, la crisis de los refugiados y las dificultades para lidiar con las consecuencias económicas de la crisis en la zona euro no parece que vaya a ser una prioridad de primer orden y algo similar ocurre en Francia e Italia, los otros dos tradicionales socios europeos de América Latina.

## **El enlace económico: está en juego el peso estratégico de Europa**

Ante el estancamiento económico en ambas regiones, las relaciones comerciales y financieras van a ser probablemente la cuestión central, especialmente tras la llegada al poder en ALC de más gobiernos de corte liberal. Seguramente es en el ámbito económico, donde Europa puede reclamar su mayor peso estratégico en América Latina, pero es donde está jugando por debajo de su potencial al no haber firmado un acuerdo de asociación con el Mercosur y/o Brasil.

Pese al declive relativo, Europa sigue siendo un socio económico importante de América Latina y particularmente de los países del Mercosur encabezados por Brasil como principal destino de exportaciones e inversiones directas que recibe la región, un 42% del total en 2015. Según la CEPAL (2016: 10 11), con algo más de un tercio de la IED, la UE mantuvo su posición como primer inversor, por delante de Estados Unidos que, sin embargo, volvió a ser el primer país de origen, seguido por Países Bajos (15,9%) y España (11,8%). La desaceleración de la economía brasileña redujo en 2015 en un 23% la entrada de IED, en gran parte europea, lo cual contrasta con un aumento del 18% del flujo de IED a México como segundo destino de capital extranjero (CEPAL 2016: 9).

Los perfiles de ambos países son muy diferentes: por ejemplo, en el sector automotriz, Estados Unidos aporta un 37% de la IED que recibe México, mientras que la UE representa, con más del 44% del total, la principal fuente de capital en el sector brasileño. Una menor demanda de materia prima, la crisis económica en el Sur de Europa y la recesión en Brasil redujeron en 2015 en un 9% la llegada de IED a América Latina que volvió a ser el segundo destino de IED del mundo después de Asia.

En cuanto al intercambio de bienes, se reproduce el tradicional patrón de importar materia prima (un 68,2% del comercio total en 2015) desde América Latina y exportar productos manufacturados europeos con un alto valor agregado a la región. Si la composición del comercio se mantiene constante, la entrada de China al mercado latinoamericano ha representado un importante desvío comercial en detrimento de la UE y, en menor medida, de Estados Unidos (Comisión Europea, 2015). Las exportaciones latinoamericanas hacia Europa se mantienen constantes, al representar un 5,4% del total, pero registran un paulatino declive desde 2011. Al mismo tiempo, se produjo un leve aumento de las ventas europeas a América Latina que representaron en 2015 un 6,4% de las exportaciones totales frente al 5,2% en 2005. Por tanto, el balance comercial es favorable a la UE que continúa expandiendo en el mercado latinoamericano.

El comercio es el ámbito donde se puede constatar el mayor cambio en las relaciones económicas birregionales, pero también algunas constantes. Aunque la UE mantiene su posición como tercer socio comercial de la región<sup>1</sup>, la fuerte demanda china de materia prima generó un ciclo positivo de crecimiento en gran parte de América Latina y causó un desvío de las exportaciones e importaciones que tradicionalmente provenían del Atlántico (Estados Unidos y la Unión Europea). Mientras que Estados Unidos mantuvo en 2015 su primera posición en las exportaciones e importaciones de la región, la UE fue desplazada del segundo ranking por China y representó tan sólo el 14% en los intercambios totales de América Latina frente al 44% de Estados Unidos y el 16% que correspondió a China (Comisión Europea, 2015). Seis de los diez principales socios comerciales de la región eran países asiáticos y siete figuraban entre los diez principales suministradores de América Latina.

La tendencia de desvío de comercio del Atlántico al Pacífico es particularmente visible en tres países que apostaron fuertemente a una mayor relación económica con China y su vecindad: Brasil, Chile y Perú. Los dos últimos países forman parte, junto a Colombia y México, de la Alianza del Pacífico y desarrollan más de un tercio con países asiáticos. Para Brasil, China es su principal mercado de exportación, por delante de Europa. La división entre Atlántico y Pacífico se manifiesta, a nivel regional, en la separación entre un Mercosur Atlántico y una Alianza del Pacífico como alternativas de cooperación. El fin del ciclo de gobiernos de izquierdas en Argentina y Brasil podría conllevar un mayor acercamiento entre estos dos bloques que antes representaron una división entre un Mercosur proteccionista y una Alianza del Pacífico liberal. Asimismo, el cambio de gobierno en Brasil podría reactivar las negociaciones pendientes entre el Mercosur y la UE.

A nivel global destacan los dos mega-acuerdos, el Acuerdo Transpacífico (*Trans Pacific Partnership* o TPP), ya firmado entre 12 economías incluyendo Chile, México y Perú, y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (*Trans Atlantic Trade and Investment Partnership* o TTIP) que Estados Unidos y la UE negocian desde 2013 sin la participación de sus socios latinoamericanos. Aunque las perspectivas de firmar un acuerdo de libre comercio transatlántico son remotas ante las resistencias de amplios sectores en la UE (particularmente en Alemania y Francia) y Estados Unidos, un TTIP modificaría las reglas del comercio mundial y podría incluir, en un futuro, a aquellas naciones que comparten Acuerdos de Libre Comercio con Bruselas y Washington: Colombia, Chile, Centroamérica, México y Perú. En cuanto a estos cuatro países de la Alianza del Pacífico, un TTIP podría ser una apuesta atlántica para recuperar la tradicional posición fuerte de Europa en aquellos países. Sin embargo, el resto de la región podría verse perjudicado por un posible acuerdo comercial y de inversiones entre Estados Unidos y la UE.

En todo caso, no hay señales demasiado favorables para concluir negociaciones que están estancadas por la resistencia europea a la apertura de mercado y la creciente oposición en Estados Unidos durante la campaña electoral incluyendo la posición poco favorable tanto de la candidata demócrata Hillary Clinton, como del republicano Donald Trump, vencedor en las elecciones de noviembre de 2016. El “Brexit”

como resultado del referendo de junio de 2016 incluso ha alimentado especulaciones sobre una posible ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hacia el Reino Unido o un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos que ya es su principal socio comercial por delante de la UE (Oreskes, Guida, 2016). Si no prospera el TTIP, esta opción supondría reducir la relación del Reino Unido con la UE al arancel cero para poder negociar bilateralmente.

Para la UE y América Latina, el fin del proyecto TTIP —rechazado en 2016 por ONG, partidos políticos y partes del gobierno en Alemania y Francia— podría reactivar las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, reabrir el proceso de firmar un acuerdo de asociación inter-regional UE-Mercosur tal y como se había previsto en 1999 o suscribir convenios bilaterales. En cuanto a lo último, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, José Serra, destacó en sus diez puntos de política exterior presentados en mayo de 2016 que su país podría negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, sin ni siquiera mencionar la UE, que sigue siendo el principal socio económico de Brasil. En este sentido, nuevamente se confirma que, incluso en un ámbito de interés estratégico como el comercio, ninguno de los dos socios parece figurar en el radar del otro.

## **Un menor peso de la agenda de democracia, paz y derechos humanos**

Otra tendencia en las relaciones es la pérdida de influencia política europea en ALC que se ha acentuado en los últimos años. Un pragmatismo menos orientado a los valores democráticos —que en el pasado forjaron una alianza interregional política-cultural— marca un claro cambio en la tradicional política normativa de la UE hacia América Latina reflejando una menor relevancia de los derechos humanos en ambas regiones. Al mismo tiempo, también a nivel político se ha debilitado el inter-regionalismo puro que antes consistió en la aplicación mutua de cláusulas democráticas incluyendo sanciones a gobiernos autoritarios como vacuna contra las dictaduras.

En América Latina, esta tendencia permitió la integración de Cuba y otros países con un dudoso balance de buen gobierno en la CELAC

ignorando la cláusula democrática. Asimismo, a diferencia de los años noventa, cuando el presidente peruano Alberto Fujimori afrontó sanciones de la OEA, gobiernos populistas autoritarios como Daniel Ortega en Nicaragua o Nicolás Maduro en Venezuela son plenamente aceptados como interlocutores legítimos de sus países. Ni siquiera la condena del opositor venezolano Leopoldo López a 23 años de prisión, duramente rechazada por el Parlamento Europeo (PE) que pidió la liberación de todos los presos políticos (PE 2016), fue criticada por la mayoría de los Presidentes latinoamericanos que apoyan o aceptan sin reparos al gobierno venezolano.

También al otro lado del Atlántico se observa un declive de la condicionalidad y de los derechos democráticos como resultado de gobernantes populistas de derechas y la crisis de los refugiados. En contra de su retórica y legislación, Europa ha percibido la llegada masiva de refugiados ante todo como una amenaza de seguridad y menos como un desafío humanitario. Asimismo, la concentración de los refugiados en Alemania, que ha recibido más de un millón de personas desde 2015, refleja los límites de la solidaridad europea y las distorsiones y rencillas de poder que ha creado el desequilibrio económico en la UE después de la crisis financiera. Todo ello ha contribuido a de-construir la imagen de la UE como potencia normativa y promotor global de derechos humanos anclados en un proceso de integración basado en la cláusula democrática. En este sentido, el mal manejo de la crisis de refugiados ha reducido la capacidad y credibilidad de la UE como defensor del Estado de derecho, la buena gobernanza, democracia, paz y solidaridad en otras partes del mundo.

Independientemente del debate sobre su (escasa) eficacia, el deterioro de la condicionalidad democrática en ambas regiones señala un nuevo ciclo en la cooperación interregional. Las razones de este cambio son internas y externas. En la UE, el auge de partidos y gobiernos de derechas y la crisis de refugiados percibida desde la óptica de la seguridad a costa de los derechos humanos restablecieron la anterior imagen de la Europa como fortaleza. Factores externos, como la creciente influencia política y presencia comercial de potencias no democráticas como China o Rusia —socios estratégicos de la UE—, tienden a mermar el tradicional papel de la UE como potencia civil comprometida con los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras.

En este contexto interno y externo se inserta la suscripción del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Cuba, en marzo de 2016, después de décadas de negociaciones fallidas. Más que traer beneficios económicos, el convenio representa el reconocimiento del régimen castrista y del tímido proceso de apertura bajo la Presidencia de Raúl Castro. El previo restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos fue un factor decisivo para la firma del acuerdo, teniendo en cuenta la triangulación de las relaciones y las fuertes interdependencias (Gratius, 2017). En este sentido, el Acuerdo representa la sustitución de la política de condicionalidad democrática por la del compromiso sin exigencias políticas ni presiones (*engagement*). Por primera vez, Estados Unidos se acercó a la política europea —la UE restableció sus relaciones con Cuba en 1988— escenificada por la “luna de miel” entre Raúl Castro y Barack Obama y la sustitución de la tradicional condicionalidad por una política de compromiso. El triunfo de Donald Trump abre un periodo de incertidumbre ya que, si bien fue el candidato a la nominación republicana menos contrario a la apertura, en la recta final de la carrera electoral adoptó posiciones más duras.

En segundo lugar, diferente a otros tiempos, la UE ha renunciado a un papel relevante en el proceso de paz colombiano que en agosto de 2016 concluyó exitosamente en La Habana sin la mediación de Bruselas o Washington, indicando de forma positiva la regionalización de la resolución de los conflictos latinoamericanos. Una importante razón para el bajo perfil de la UE fue la decisión, tomada en la Cumbre de 2002 en Madrid, bajo el gobierno español de José María Aznar, de incluir a las FARC en la lista de grupos terroristas, descartando con ello cualquier tipo de diálogo político. Ahora la UE se limita a nombrar un representante especial y a abrir un fondo post-conflicto para apoyar el proceso de paz colombiano.

En tercer lugar, cabe recordar que Centroamérica ha recibido la ayuda europea per cápita más alta del mundo. La desastrosa situación política, económica y social de países centroamericanos como el “narco-Estado” que es Guatemala, el “Estado frágil” que supone Honduras, o una Nicaragua atrapada en el autoritarismo de Daniel Ortega señalan el fracaso de más de casi cuatro décadas de políticas de cooperación europeas destinadas a promover la paz, los derechos humanos y la

democracia en Centroamérica que, aun así, sigue siendo la prioridad en el programa multianual de cooperación con América Latina (EC, EEAS, 2014). La fragilidad institucional y democrática en parte de Centroamérica, que alcanza récords mundiales de inseguridad ciudadana, pone en cuestión la utilidad y viabilidad de una cooperación al desarrollo oficial que en gran parte apoyó y legitimó gobiernos poco eficaces, corruptos y poco o nada comprometidos con el desarrollo de sus países. Algo similar ocurrió con algunas ONG que, en parte, se han convertido en cuasi-empresas con gran influencia política.

En cuarto lugar, el escaso papel de la UE en Venezuela y la ausencia de sanciones o restricciones diplomáticas es un claro indicador de una política menos comprometida con el respeto de los derechos humanos y la democracia que en su momento generaron, desde América Latina, la cláusula democrática hoy incluida en todos los acuerdos de cooperación de la UE. Tanto en Europa como en América Latina la tradicional condicionalidad democrática ha sido reemplazada por un nuevo pragmatismo y la aceptación de gobiernos autoritarios de derechas en la UE ( Hungría, Polonia) y militares y populistas en América Latina (Cuba, Nicaragua o Venezuela).

Al haber sido la primera región no vecina de Europa que se benefició del poder normativo de la UE en los años ochenta, a través del proceso de San José, que fomentó la paz en Centroamérica., América Latina fue un emblema de esta política de valores de la UE que en aquel entonces contó sólo con la Cooperación Política Europea (CPE) y aún no había puesto en marcha una política exterior común. Este bagaje común y la tan aludida “comunidad de valores” han perdido fuelle. Hoy, la UE y sus Estados miembros apenas tienen presencia en el proceso de paz colombiano, la apertura en Cuba, la amenaza del crimen organizado en México o la situación crítica en Venezuela.

A diferencia de los años ochenta y noventa, cuando la UE fue un actor con perfil propio e intensificó sus relaciones con América Latina a través de programas nuevos y un diálogo político, en los 2000 Europa no tiene un papel activo en los cambios políticos de la región. Cabe preguntarse ¿hasta qué punto este pragmatismo apolítico es útil? Por un lado, es positivo poner fin a una condicionalidad democrática que en el caso cubano fue negativa al alimentar el discurso del enemigo externo, pero, por el otro, la alianza de valores ha sido probablemente

el bagaje más fuerte en la relación europeo-latinoamericana que podría haber servido para actuar conjuntamente a nivel regional y global.

La crisis de la democracia representativa en Europa, la creciente desigualdad social, el auge de partidos xenófobos y la amenaza de desintegración después del Brexit ponen en tela de juicio el tradicional modelo de la UE como proceso más avanzado de integración, Estado de Derecho y de Bienestar social. En este sentido, para América Latina, en términos políticos y sociales, la UE ha dejado de ser una alternativa a Estados Unidos e incluso a China. Comparado con Estados Unidos, la UE nunca ha sido un gran promotor de la democracia liberal sino más bien un defensor de los derechos humanos exportando su propio modelo de una integración condicionada a valores democráticos. Esta idea ha perdido credibilidad por la continua violación de los derechos humanos de los refugiados que llegaron a Europa o murieron en el intento y por el ascenso de China en el escenario internacional que ha supuesto un declive de la promoción de la democracia por parte de Occidente.

Dentro de este panorama general poco optimista, cabe resaltar el importante papel que sigue teniendo el Parlamento Europeo como foro deliberativo y promotor de los derechos humanos y la democracia a través del Premio Sajarov y las Resoluciones que han condenado claramente todo tipo de intento de revertir el proceso democrático en América Latina. También la Comisión Europea y su SEAE han contribuido a sistematizar e institucionalizar las relaciones con América Latina y el Caribe fortaleciendo el papel de las Embajadas de la UE en los países de la región. Positivo es también el aumento de los fondos de cooperación para América Latina en el ciclo 2014-2020 y particularmente, los países más vulnerables, y el ajuste de los programas a las necesidades de la región.

## Los desafíos de la política social en tiempos de crisis

El cambio de ciclo económico tras la crisis y la disminución de los recursos públicos disponibles cuestionan los logros en materia de desarrollo que mostró la región gracias a las políticas sociales que algunos gobiernos emplearon en la lucha contra la pobreza y la exclusión en

América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2015 ha aumentado, tanto la tasa de pobreza como la de indigencia. De confirmarse estas proyecciones, en 2016 cerca de 175 millones de personas se encontrarán en situación de pobreza por ingreso de las cuales 75 millones en situación de indigencia (CEPAL, 2015b). Esto ocurre porque muchas de las políticas de lucha contra la pobreza en la década anterior actuaron sobre las consecuencias pero no sobre las causas basadas en una inequidad estructural. Varias investigaciones señalan que es necesario un “cambio de paradigma” en la lucha contra la pobreza que, más allá de la lógica redistributiva tradicional, vaya hacia una lógica de desarrollo (Camagni y Capello, 2015).

En la nueva programación de la cooperación regional con ALC, la UE está tratando de adaptar su estrategia regional a la nueva geografía de la integración latinoamericana en la que ya no ve reflejada su propio modelo de integración. En sus estrategias regionales para ALC en el periodo 2014-2020 la UE ha limitado los planes subregionales de cooperación bloque a bloque a América Central y Caribe. La cooperación regional con Mercosur y la CAN no se han renovado y se trasladan a la estrategia regional general. Eso supone pasar al transregionalismo en las relaciones con dos bloques en los que anteriormente se mantenían esquemas del regionalismo puro, ya que el apoyo a la integración se hará en el marco de la estrategia general para América Latina.

A su vez, ésta ha seguido una evolución hacia un interregionalismo complejo. El Plan de Acción surgido de la Cumbre de Madrid de 2010 se propuso articular la dimensión social y económica con la dimensión institucional y política de la relación birregional para dar mayor protagonismo a la atención de las necesidades de los ciudadanos. Para ello se estructuraron en seis grandes prioridades temáticas: la Ciencia, investigación, innovación y tecnología; el desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e inter-conectividad para fomentar la cohesión social y las migraciones; la educación y el empleo para fomentar la integración y la cohesión social; y el problema mundial del tráfico ilícito de droga. En todos estos temas se estableció un diálogo político especializado, que en algunos casos ya existía y que ha de servir para concretar las responsabilidades mutuas.

El Plan de Acción EU-CELAC 2013-2015 adoptado en Santiago de Chile el 27 de enero de 2013 añadió las cuestiones de género y la inversión y el emprendimiento para el desarrollo sostenible y en la Segunda Cumbre UE-CELAC de Bruselas de 2015 se añadió Educación superior y Seguridad ciudadana. Para todos los ejes temas se contempló mantener un diálogo; se establecieron actividades a realizar y se propuso los resultados esperados. Sin embargo, estos están reflejados solo parcialmente en Plan Multianual indicativo regional para América Latina 2014-2020<sup>2</sup> con lo que hay una cierta disparidad entre lo que se acuerda en las Cumbres y la política que ejecuta la UE, sin que haya evaluación de hasta qué punto se cumplieran las metas acordadas. Teniendo en cuenta que los Planes de Acción UE-CELAC afectan tanto a las instituciones comunitarias como a los Estados participantes, se percibe un problema de institucionalidad y rendición de cuentas en los esos procesos de cooperación interregional transregional.

También se han dado cambios en las relaciones de cooperación bilateral del tipo inter-regionalismo híbrido. Siguiendo la política de concentrar la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE, varios países de renta media alta han dejado de ser elegibles para ser receptores de cooperación bilateral comunitaria. Los países graduados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela que a partir de 2014 sólo podrán participar en los programas regionales y en las líneas horizontales abiertas a todos los países. Eso implica que la cooperación con estos países pasa del esquema de inter-regionalismo híbrido al transregional y por tanto deberán adaptarse los instrumentos a nuevos formatos más participativos.

A esta red de relaciones se añaden las relaciones bilaterales entre los países europeos y los países de ALC que incluyen acuerdos de cooperación económica, cultural, social y científica a que se han ido ampliando con la ampliación de la UE con nuevos estados miembros incorporados al marco de relacionamiento de la Asociación estratégica. Estas intersecciones entre interregionalismo y bilateralismo se presentan como una variante del interregionalismo híbrido ya que, aunque son bilaterales, se enmarcan dentro de una red de relaciones que, sin estar directamente vinculadas, inter-actúan entre sí. Estas dinámicas abarcan diferentes niveles de acción exterior dentro de cada región y

responden, tanto a dinámicas de complementariedad, como de competencia entre los diferentes actores.

La Agenda 2030 ofrece una oportunidad de coordinar los diferentes niveles alineándolos con los ODS. Tanto la UE como los países de América Latina han participado en los trabajos previos a la adopción de la Agenda y se han comprometido con su implementación, pero aún está por determinar qué recursos se utilizarán. También los esquemas regionales deberían facilitar el pasar de una cooperación tradicional vertical, Norte-Sur a otra más transversal en el que se aumente los programas de intercambio Sur-Sur y triangular. Este tipo de cooperación es el que se perfila con países de renta media como los que predominan en América Latina y ha sido una de las iniciativas que se han impulsado por varios gobiernos de la región (Sanahuja *et al.*, 2015). Brasil, Chile, Argentina o México ya han adoptado un papel de donantes que, aunque con recursos limitados, buscan una transferencia de experiencias y conocimientos entre pares (Ayllon, Ojeda y Surasky, 2014).

La UE a través de programas de cooperación regional como EURO-SOCIAL también ha impulsado el intercambio de experiencia como instrumento de aprendizaje mutuo. Esta experiencia debería utilizarse a la hora de abordar la implementación de los ODS a las políticas nacionales. Siendo una agenda global que debe adaptarse a las condiciones locales, la Agenda 2030 es una oportunidad para reconducir el diálogo sobre las políticas de Cohesión social incorporando la participación social con un enfoque paritario que permita la transferencia de conocimiento y experiencia y, sobre todo, dar impulso a iniciativas innovadoras que se adecuen a los cambios en el modelo de desarrollo que se precisa incorporar para transitar a un modelo de crecimiento sostenible y socialmente inclusivo. Hacia ahí parece apuntar la Estrategia Global Europea que apunta a crear “formas más innovadoras de cooperación” (EEAS, 2016: 14). La plena incorporación de la sociedad civil en los mecanismos de cooperación es una de las asignaturas pendientes en las relaciones. Sin embargo, la existencia de vínculos sociales y culturales entre ambas regiones es un destacado factor positivo que favorece los intercambios sociales siempre que se aborden desde una perspectiva intercultural.

## La difícil concreción de una agenda de Seguridad ampliada

El surgimiento del diálogo político interregional institucionalizado entre ambas regiones estuvo vinculado a la agenda de seguridad, especialmente durante los años del proceso de paz centroamericano en la década de los ochenta. Ese diálogo ha estado sujeto a altibajos en función de la coyuntura internacional de la post-guerra fría y la regional post Doctrina Monroe. La distancia geográfica y el hecho de que sean dos zonas relativamente libres de conflictos armados tradicionales ha hecho que no fuera inicialmente una de las mayores prioridades de la agenda, pero eso está cambiando en los últimos años debido al aumento de los riesgos de seguridad no convencionales ligados al crimen transnacional sobre todo de narcotráfico y tráfico de armas. La criminalidad se ha convertido en una pandemia sobre todo en América Central y México, pero también en países como Venezuela. La definición del alcance de las políticas de seguridad ha sido largamente objeto de debate académico<sup>3</sup>, cuyo efecto ha sido una ampliación del ámbito de la seguridad a terrenos antes ajenos y el incremento del número de actores involucrados en las estrategias de seguridad. La seguridad hoy en día se concibe como un fenómeno multidimensional que está presente en todas las relaciones interregionales.

Es por ello que la agenda de seguridad ha pasado a ser uno de los principales ejes de cooperación, sin embargo no siempre hay coincidencias. La mayor interdependencia de ALC con nuevos socios y su mayor autonomía regional han aumentado las discrepancias políticas entre ambas regiones, como por ejemplo en las diferencias de voto en conflictos internacionales como el de Siria, Haití, Irán o Costa de Marfil (Gratius, 2014).

Partiendo de la diferente interpretación del principio de soberanía estatal hasta la forma en que las reglas y la institucionalidad multilaterales de Seguridad deben reformarse para adecuarse al contexto multipolar (Grabendorff, 2013), la agenda de seguridad interregional entre la UE y América Latina ha desarrollado diversos instrumentos de cooperación interregional entre los cuales ha destacado la lucha contra el tráfico de drogas. América del Sur produce casi toda la cocaína del mundo del mundo con Colombia, Bolivia y Perú como principales proveedores y los mercados más grandes son Estados Unidos y la UE.

Los europeos consumen una cuarta parte de la producción mundial total de la cocaína, justo detrás de los EE.UU. Es por ello que la cuenca del Atlántico concentra algunas de las principales rutas para el tráfico de drogas en el mundo.

La lucha contra los carteles colombianos patrocinada por Estados Unidos en los años ochenta tuvo como consecuencia difundir el crimen organizado a lo largo de América Central y México como un corredor para el mercado de América del norte. El crecimiento del tráfico de drogas y armas en México ha tenido un impacto negativo sobre la seguridad regional en todo el Hemisferio. Las drogas viajan desde Colombia y Venezuela hacia Europa sobre todo a través de las Azores, Cabo Verde y Canarias. Pero alternativamente también atraviesan Brasil y otros países de la costa de América del sur para pasar a África Occidental como base para llegar a Europa y más allá convirtiéndolo en un problema de carácter transnacional que precisa de instrumentos y cooperación internacionales (Ayuso y Viilup, 2014).

En 1995 se creó el diálogo especializado en materia de Drogas entre la UE y los países de la Comunidad Andina para desarrollar mecanismos de cooperación a nivel nacional y regional. El mismo año, el Consejo Europeo de Madrid en 1995 decidió crear un Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la UE y América Latina y el Caribe que tuvo su primera Reunión de Alto Nivel en marzo de 1998 se reúne anualmente pasando a formar parte después de uno de los diálogos especializados de la Asociación estratégica birregional que se creó a partir de la Cumbre de Rio de 1999. En dicha cumbre, se adoptó el Plan de Acción Mundial sobre las Drogas de la UE y ALC como parte de los planes de acción de Barbados y Panamá (1999) y se concretó un año después con las prioridades de Lisboa.

En la siguiente cumbre en Madrid en 2002 se ampliaron los temas de seguridad incluyendo la condena del terrorismo, la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas y las referencias al conflicto colombiano y la crisis en Haití. El liderazgo de Brasil y Chile en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización en Haití (MINUSTAH) abrió otra vía de colaboración con la participación de los países de América Latina en el campo de la responsabilidad compartida en el mantenimiento de la paz y la seguridad. La Declaración de la Cumbre de Guadalajara celebrada en 2004, así como otras posteriores, defendió

el multilateralismo como la mejor aproximación al mantenimiento de la paz y el papel fundamental de las organizaciones regionales.

El 5 y 6 de marzo de 2008, la Conferencia Internacional “Una Agenda Latinoamericana de Cooperación de Seguridad con la Unión Europea” celebrada en Lima aprobó un Protocolo en el que se instaba a los gobiernos a cooperar para estructurar los sistemas de seguridad como parte de la protección de los Derechos Humanos y de los bienes públicos. Asimismo, instó a fomentar la participación de la sociedad civil para integrar los derechos humanos y promover el papel de los parlamentos en el control y supervisión de los sectores de seguridad y defensa. Por entonces, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat) ya se había incorporado a los debates sobre la agenda de seguridad con un enfoque más integral del cual surgió la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y seguridad que se aprobó en 2009. A pesar de su naturaleza política y no normativa, este documento pretendía dar visibilidad y coherencia a un sector de la relación birregional que ha tenido una proyección fragmentada en la agenda. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en la coordinación de la cooperación AL-UE con las estrategias existentes de seguridad en ALC, ni entre los instrumentos e instituciones regionales existentes. No obstante, las nuevas iniciativas regionales que incorporan las cuestiones de seguridad en América Latina tendrán un impacto en el contenido del diálogo y la cooperación interregional.

Entre éstas destacan la creación en 2008 del Consejo Sudamericano de Defensa y el Consejo Sudamericano sobre el problema global de la Droga en mayo de 2010 en el marco de la UNASUR. Este último propone el desarrollo de una identidad sudamericana para hacer frente a este problema y elaborar una posición común en los foros internacionales. Este foro fue presentado a la Reunión de Alto Nivel de la UE y la CELAC sobre el mecanismo de coordinación y cooperación en materia de Drogas en marzo de 2012. En noviembre de 2012, se creó además el Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y contra la delincuencia transnacional organizada. Este Consejo debe promover la coordinación de las políticas de seguridad ciudadana entre los Estados miembros y mejorar las capacidades para llevar a cabo los compromisos internacionales.

Por su parte, en 2007 se aprobó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que tuvo como objetivo actualizar y fortalecer el Tratado

de Seguridad Democrática de 1995. La estrategia trató de involucrar a todos los sectores de las sociedades y a la cooperación internacional en un esfuerzo común ante el tamaño del problema transnacional. Para la aplicación de la estrategia en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) Comisión de Seguridad elaboró un plan de acción con propuesta de presupuesto que fue revisado en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en Guatemala en junio de 2011<sup>4</sup>. Esto también sirvió para actualizar los países amigos dispuestos a cooperar con la estrategia y aprobar el establecimiento de un mecanismo de coordinación, evaluación y seguimiento. El programa establece las prioridades y una cartera de proyectos. La UE introdujo esta estrategia en la programación regional 2007-2013 y se comprometió a aumentar su contribución en la nueva programación 2014-2020. A su vez, varios miembros de la UE y de España, Alemania y en menor medida Italia, Finlandia, Países Bajos y Reino Unido han ofrecido asistencia técnica y financiera.

En el ámbito de la cooperación entre los países de la UE y de ALC para la lucha contra el crimen organizado el instrumento principal fue el programa COPOLAD iniciado en 2011, con el que se pretende dar coherencia a la cooperación en materia de política de drogas basada en cuatro componentes: consolidación de mecanismo de coordinación existente, el fortalecimiento de los observatorios nacionales de drogas en América Latina y la creación de capacidades en el campo de la reducción de la oferta y la reducción de la demanda, respectivamente. La UE reconoce que el origen de la producción de grandes cantidades de droga, como el cannabis y sobre todo de las drogas sintéticas, está en Europa, pero además es la fuente de gran parte de los precursores necesarios para la fabricación de cocaína que luego va al mercado europeo. Por lo tanto, debe trabajar con sectores públicos y privados para controlar el destino de los precursores. En 2009, se creó un programa denominado “Prevención del desvío de precursores de drogas en la región de América Latina y el Caribe” (PRELAC) en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y desde 2012 se ha integrado en el “Programa de ruta de la cocaína”. El objetivo es coordinar las acciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad y el poder judicial de la ruta de la cocaína de América a Europa a través de países de África Occidental<sup>5</sup>. Este es un primer

intento de abordar el tráfico ilegal a través de la cuenca del Atlántico con tres regiones involucradas en las cuales la división tradicional entre los consumidores y productores se diluye

Estos mecanismos de cooperación sirven sobre todo para mejorar la lucha contra el narcotráfico, pero en el debate de fondo existen discrepancias en la forma en que se debe abordar el problema global. Esas discrepancias afloraron en la Sesión especial de las Naciones Unidas sobre las Drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés) celebrada en abril de 2016 entre aquellos países partidarios de seguir con el esquema prohibicionista que ha caracterizado el enfoque patrocinado por la ONU y un enfoque revisionista que aboga por un cambio de estrategia que contemple la legalización y regulación total o parcial (Tokatlian y Comini, 2016). Esta reunión no logró grandes avances debido a que las posturas no acabaron de estar coordinadas. En general, tanto en la UE como en América Latina hay un convencimiento de que el sistema vigente no funciona y que hay que dar una respuesta más matizada y equilibrada que atienda no solo a la oferta y a la demanda, sino a los aspectos relacionados con el desarrollo y las políticas sociales, incluyendo la sanitaria. Pero a la hora de defender las medidas concretas no hay consenso y acaba imponiéndose la continuidad del *statu quo*. Aunque algunos países han despenalizado el consumo de algunas sustancias narcóticas que se consideran blandas, como el cannabis, el esquema global sigue siendo el mismo.

América Latina y Europa son un grupos de países productores y consumidores (ambos) suficientemente numerosos como para que una acción más coordinada tuviera un impacto importante en el plano internacional. El Acuerdo de Paz firmado en Colombia en 2016 propone que la guerrilla desmovilizada de las FARC colabore en el desmantelamiento de las redes del narcotráfico. Es una oportunidad para que se busque dar un enfoque diferente o de lo contrario se puede contribuir a extender el problema aún más. En otras líneas abiertas a la cooperación, como la relativa a los delitos conexos de lavado de activos y tráfico de armas, las declaraciones en las Cumbres no han ido acompañadas de un compromiso real frente a los poderosos *lobbies* financieros y de la industria de armas. También hay intereses comunes en el ámbito de la ciberseguridad que afecta, tanto a la seguridad nacional como al combate contra el crimen organizado.

## La nueva agenda: cambio climático y cooperación energética

El cambio climático forma parte de la agenda positiva de las relaciones europeo-latinoamericanas y señala que se pueden definir consensos ante desafíos globales. Desde 2015, las ODS, orientados hacia un nuevo modelo de desarrollo, representan el marco global de una relación de cooperación europeo-latinoamericana más centrada en la mitigación del cambio climático y energías limpias. En este sentido, el régimen internacional de cooperación y cambio climático ha modificado las prioridades de la agenda inter-regional entre América Latina y la UE.

Frenar el cambio climático y promover un nuevo modelo de desarrollo sostenible que sustituya pautas de consumo altamente contaminantes constituye un interés compartido entre América Latina y la Unión Europea y, por tanto, un área de cooperación con un gran potencial. Ambas regiones se han comprometido y empujaron hacia el Acuerdo de Cambio Climático firmado en París, en diciembre de 2015, y con los ODS definidos por Naciones Unidas en un ejercicio multilateral compartido por gobiernos y ONG.

El papel de las ONG y otros actores de la sociedad civil es clave para comprender los dos compromisos adoptados en ese año 2015. Desde una perspectiva no gubernamental, los fuertes lazos sociales que mantiene América Latina con Europa y las redes creadas son una ventaja frente a las relaciones con otras regiones como Asia. En este sentido, la cercanía de valores y culturas constituye un importante bagaje para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible incluyendo la reducción de gases de efecto invernadero. Pero, pese al objetivo común, los desafíos no son comparables. A nivel global, al ser un contaminador histórico, Europa tendrá que pagar un precio más alto para frenar el cambio climático, mientras que América Latina se sitúa en el grupo de países del Sur con menores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que reclaman un trato diferenciado. En cuanto a los desafíos regionales, Europa debería que ir hacia un modelo de energía limpia y reducir las emisiones de los vehículos y América Latina tiene la responsabilidad de preservar la Amazonía y la biodiversidad frenando la deforestación, particularmente en Brasil<sup>6</sup>.

Asimismo, en la región, el ciclo de crecimiento económico de la última década redujo la pobreza, pero también aumentó los costes medioambientales elevando los GEI a siete toneladas per cápita —con un promedio mundial de 6,6 en 2011— que representan el 9% mundial, y un 6% corresponde a Brasil. Esta tendencia negativa, reforzada por el rápido proceso de urbanización, señala “La insostenibilidad del estilo de desarrollo actual” (CEPAL, 2015: 10). Con las pautas de consumo de hoy, hacia el año 2050, el cambio climático costará a la región entre el 1,5% y el 5% del PIB (CEPAL, 2015a: 9) siendo América Central la subregión más afectada por sus consecuencias negativas, entre ellas catástrofes naturales, la destrucción de cultivos y la elevación del nivel del mar. Brasil es el décimo emisor de GEI y México ocupa el rango 14 a nivel mundial. En América Latina, la deforestación y la pérdida de biodiversidad son los principales factores que contribuyen al cambio climático.

Europa es responsable del 9% de las emisiones globales de GEI y tercer emisor global después de China (28%) y Estados Unidos (16%), siendo Alemania, el Reino Unido y Francia los principales responsables. La acción colectiva europea en este ámbito ha tenido resultados tangibles, aunque las metas definidas parecen excesivamente ambiciosas en un contexto de desintegración y crisis económica. La UE ha definido la agenda 2030 para renovar la matriz energética y cumplir con los tres objetivos iniciales de protección medioambiental: elevar al 20% las energías limpias renovables, reducir un 20% las GEI y ahorrar un 20% de energía. La meta de reducir los GEI se ha ido cumpliendo: en 2014, la UE logró reducir el 24% de sus emisiones partiendo del nivel de 1990. En su “*Road-map towards a low carbón economy*”<sup>7</sup>, la UE se compromete a reducir sus GEI en un 80% comparado con los niveles de 1990 y lo hará en tres etapas: un 40% hasta 2030, un 60% hasta 2040 para llegar al 80% en 2050.

El uso de energías renovables en transporte, calefacciones domésticas y el sector industrial y la transformación del sector automovilístico serán clave para lograr estas metas. Sin embargo, en un contexto de estancamiento económico, quedan serias dudas en cuanto al financiamiento del ambicioso plan que deberían implementar los Estados miembro a nivel nacional y que supone una inversión anual promedia del 1,5% de PIB europeo (270.000 millones de euros en total). El programa

de apoyo, LIFE 2014-2020 con un presupuesto de 864 millones de Euros, no representa un instrumento importante frente a los enormes esfuerzos que se le exige a los Estados miembro en materia de cambio climático, incluyendo a aquellas economías altamente endeudadas como Bélgica, España, Grecia e Italia.

En sus prioridades estratégicas para la cooperación con América Latina, el medio ambiente y la energía ocupan un lugar destacado en la agenda europea. EuroClima fue el primer programa regional diseñado en 2008 para reducir el cambio climático y buscar proyectos comunes enfocados a preservar el medio ambiente. En junio de 2015, la Comisión Europea aprobó un programa de desarrollo sostenible para América Latina, dotada de 230 millones de Euros que beneficiará sobre todo a los principales beneficiarios, entre ellos Bolivia, Colombia y Centroamérica (EC, EEAS 2014).

La armonía de intereses y agendas interregional contrasta con los perfiles energéticos de ambas regiones que son muy diferentes y sólo en parte compatibles. Tradicionalmente, la cooperación energética entre Europa y América Latina es de bajo perfil y salvo algunos programas regionales —en el marco de EuroClima y otros— no existen iniciativas comunes. Aunque se ha abierto un diálogo energético entre Brasil y la UE, los resultados han sido escasos o tapados por visiones diferentes en cuanto a la definición de energía renovable. Al no haber incluido la energía hídrica y debido al conflicto sobre el uso de tierras cultivables para producir bioetanol, Brasil y la UE comparten el mismo objetivo —reducir el cambio climático y preservar el medio ambiente— pero no se ponen de acuerdo sobre las medidas e instrumentos más adecuados para alcanzarlo. Por otro lado, el descubrimiento de petróleo en las costas de Rio de Janeiro y un menor uso de bioetanol frente al gas han reducido la matriz energética limpia de Brasil que antes representó más del 40% del consumo total.

En cuanto a fuentes energéticas tradicionales como el gas y el petróleo, una ínfima parte de las importaciones de la UE proceden de América Latina. Venezuela, el país con las reservas petroleras más importantes del mundo, apenas representa un 5% en los suministros totales de la UE. Bolivia apenas participa en las importaciones de gas natural de la UE que proceden mayoritariamente del norte de África (Argelia), Rusia o Noruega. Aunque empresas como Repsol o Gas Natural invierten

en la región, después del litigio entre Repsol y el Gobierno anterior de Cristina Kirchner, las multinacionales españolas han reducido su participación en el mercado latinoamericano considerado de alto riesgo, sobre todo en Bolivia, Ecuador y Venezuela por la fuerte regulación e intervención estatal y la falta de seguridad jurídica. Asimismo, la crisis económica en España (y el fin de los subsidios), un país que fue uno de los principales generadores de energía eólica y solar, ha socavado las perspectivas para una mayor cooperación en “renovables” con América Latina.

### **Tendencias y retos comunes ¿respuestas separadas?**

Conforme a sus respectivas metamorfosis internas hacia una mayor fragmentación interna y un ciclo económico adverso, América Latina y la UE están en una fase de transición entre los paradigmas del pasado y la paulatina adaptación a un nuevo ciclo. Las relaciones están transcurriendo entre el tradicional modelo del inter-regionalismo puro y una relación normativa basada en la cooperación Norte-Sur), por un lado, y un interregionalismo híbrido —que combina las Cumbres UE-CELAC con el bilateralismo— que reconoce tanto las diferencias en América Latina como una mayor horizontalidad debido a los problemas compartidos (deuda externa, populismo, declive social o decrecimiento económico).

Aún no está claro si el resultado de esta transformación intra e interregional es un nuevo ciclo caracterizado por el pragmatismo y la fragmentación o si simplemente se ha producido un mayor distanciamiento mutuo debido a una coyuntura económica y política negativa que requiere un mayor ensimismamiento. . Una tendencia nueva es la gran diversidad de políticas europeas que tiene en cuenta las importantes diferencias de poder material e ideacional entre los países latinoamericanos y se ajusta a las cambiantes realidades de la región. Por otra parte, ante la fragmentación de la UE y las incertidumbres que introduce el Brexit, los partidos de derechas y la crisis económica al proyecto de integración europeo, América Latina sigue apostando por profundizar sus relaciones bilaterales con la UE. Muestra de ello son, por ejemplo, las diez asociaciones estratégicas que Brasil ha creado con países de Europa.

Esta diferenciación conlleva una creciente heterogeneidad y una tendencia a la bilateralización de las relaciones que a nivel inter-regional se manifiesta en los acuerdos de libre comercio con Chile, Colombia, México y Perú, en las asociaciones estratégicas con Brasil y México, la intensa cooperación al desarrollo con Bolivia, la singularización de Cuba en la política europea o la relación especial con Colombia por el proceso de paz. El declive del modelo de integración europeo también ha debilitado el tradicional enfoque inter-regional de la política exterior de la UE que ahora concentra la cooperación en Centroamérica, y el Caribe históricamente las subregiones que más ayuda europea ha recibido. En este sentido, se podría hablar de un nuevo ciclo de relaciones más dispersas y guiadas por intereses y beneficios concretos y no tanto por el simbolismo de identidades compartidas o la fuerza de las ideas como la integración regional o la cohesión social que en ambas regiones y entre ellas empezaron a perder fuelle.

La Estrategia Global Europea asume que el modelo europeo no es transplantable y que por tanto “no nos esforzaremos por exportar nuestro modelo, sino que más bien buscaremos la inspiración recíproca de las diferentes experiencias regionales” (pág. 25). Esta política multi-nivel ha conducido a crear una red de relaciones dentro del amplio paraguas del “inter-regionalismo híbrido” cada vez más integrado por relaciones bilaterales y contactos entre las sociedades. Este también está contemplado en la Estrategia Global Europea en la que se afirma que “los órdenes regionales de cooperación no solo los crean las organizaciones. Comprenden una mezcla de relaciones bilaterales, subregionales, regionales e interregionales” (EEAS 2016: 25) con actores que cooperan interconectados en el escenario internacional.

Otro rasgo novedoso de las relaciones es el efecto contagio que, al compartir desafíos similares, abre la oportunidad de una cooperación más horizontal. El primer efecto contagio es el populismo, aunque de modo anacrónico. Tras décadas de gobiernos populistas en América Latina (Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Venezuela) los efectos de la crisis han debilitado los liderazgos carismáticos que atribuyen el personificar al pueblo y gobiernan en lógica plebiscitaria. Mientras que en Europa los populistas de derechas y de izquierdas tienen un auge sin precedentes (Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Italia,

Polonia, Hungría) como resultado de la crisis económica en el sur y la xenofobia en el norte y el este de Europa y recurren a plebiscitos aislacionistas como el Brexit o hacen aflorar un nacionalismo exacerbado frente a la globalización. Analizar esas lógicas y los efectos puede contribuir al aprendizaje mutuo para el fomento de la democracia y la calidad de las instituciones que permitan canalizar las demandas de la población por las vías ordinarias y el control ciudadano de los poderes públicos.

Un segundo efecto contagio son las crisis económicas y financieras. Así, la crisis de la deuda en Europa recuerda, al menos en parte, lo que pasó anteriormente en América Latina durante la década perdida y particularmente en Argentina (Gratius y Sanahuja, 2011). Europa no aprendió de la crisis de la deuda latinoamericana para evitar los errores y excesos cometidos que llevaron a niveles de pobreza durante décadas. Vinculado a ello cabe destacar el efecto contagio tardío de la crisis económica y financiera de 2008, con el epicentro en Europa y Estados Unidos, a América Latina donde se refleja el fin de un modelo de expansión hacia China basado en la exportación de materia prima que recuerda el modelo colonial extractivista y dependiente del pasado, pero con distinto socio. América Latina no aprendió de una historia cíclica que se repite.

En tercer lugar, ambas regiones afrontan, a niveles diferentes, el desafío de la cohesión social. América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo y la loable reducción de la pobreza de 60 millones de personas está amenazada por la recesión, la inflación, el desempleo y los ajustes macroeconómicos. En Europa, el paulatino desmantelamiento del Estado de Bienestar en países como Grecia, Italia y Portugal pone en tela de juicio una de las principales “marcas globales europeas” que motivó la creación del paradigma de la cohesión social en América Latina, ahora amenazados por la crisis económica que afecta a ambas regiones.

En la coyuntura política de 2016, mientras el discurso anti-hegemónico de los gobiernos de la izquierda latinoamericana parece en retirada y puede facilitar una mayor apertura, en Europa está en auge el discurso anti-europeo y xenófobo. Una Europa debilitada por una crisis económica que aún está lejos de ser superada, ensimismada con su entorno en conflicto, incapaz de dar una respuesta a la crisis migratoria de los

refugiados, diezmada por el abandono británico y aterrorizada con los ataques terroristas masivos e indiscriminados parece poco predisposta a prestar atención a una región no prioritaria como América Latina.

En estas circunstancias, ¿existen oportunidades y retos para relanzar un nuevo ciclo europeo-latinoamericano? Sí, hay múltiples asuntos en los que ambas regiones tienen la posibilidad de establecer una relación en beneficio recíproco; aspectos globales como la Agenda del Cambio Climático, los ODS, la lucha contra el crimen organizado son amenazas globales. Pero también hay aspectos más locales dentro de la agenda del desarrollo en los que existen buenas oportunidades de aprendizaje conjunto.

En el ámbito económico está el reto de completar la red de acuerdos de asociación de la que ahora solo falta una pieza importante; el Mercosur. Los cambios en el gobierno de Argentina y Brasil y las dudas sobre el futuro del TTIP abren una puerta de esperanza al posible desbloqueo de la negociación, pero tropiezan con el auge proteccionista en Europa. De no avanzar puede producirse un nuevo fraccionamiento de la relación interregional y pasar a las negociaciones bilaterales, hoy no contempladas por el Tratado de Asunción, pero no descartables en caso de colapso del proyecto integracionista mercosureño muy debilitado por la crisis venezolana y la inestabilidad política en Brasil. Del otro lado, están las debilidades de la UE, enfrentada a una crisis de identidad que dificulta sus negociaciones con otras regiones, especialmente cuando tiene problemas más apremiantes en sus fronteras y pocos intereses estratégicos de entidad.

La falta de incentivos de calado es uno de los principales obstáculos a la dinamización de las relaciones. Una Europa que no crece y una América Latina que está en desaceleración no despiertan una mutua atracción fatal. Durante la última década ha habido un debilitamiento de la relación sin grandes rupturas, más provocado por el desinterés que en el conflicto, aunque al hilo de un nuevo renacer de la relación Sur-Sur con un discurso más reivindicativo y en ocasiones arropado en un discurso post-colonial. En un mundo más multipolar América Latina y Europa buscan alianzas de conveniencia según los temas, aunque ambas se saben condenadas a entenderse con Estados Unidos y China. Pero el mundo es también más volátil, inseguro e interdependiente y al final obliga a todos a mantener relaciones globales y a afrontar los

retos comunes adaptándose a los nuevos tiempos. La UE y América Latina pueden ser motor de cambio o vagón de cola, la diferencia vendrá dada por la voluntad política de entenderse.

## NOTAS

1. En 2015, la UE fue el segundo destino para las exportaciones latinoamericanas y el tercer suministrador después de Estados Unidos y China (Comisión Europea 2015).
2. Las prioridades de este son: el Nexo Seguridad y Desarrollo; Buena Gobernanza, rendición de Cuentas y equidad social; Desarrollo inclusivo y sostenible para el desarrollo humano; Sostenibilidad ambiental y cambio climático; Educación superior.
3. Como referencia internacional destacar el Informe del Grupo de Alto nivel del Secretario General de Naciones Unidas de diciembre de 2004 “Un mundo más Seguro. La responsabilidad que compartimos” y el Documento elaborado por la Comisión de Seguridad Humana “Human Security now”, United Nations Publications, New York, 2003 o el “Human Security Report” del Centro de Seguridad Humana, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
4. La estrategia se basa en cuatro componentes que incluyen: 1) la lucha contra la delincuencia, tanto interno como transfronterizo; 2) La acción preventiva de todas las formas de violencia, incluida la prevención de los riesgos derivados de desastres relacionados con el cambio climático; 3) las acciones de rehabilitación, la reintegración y la seguridad de la prisión; 4) el fortalecimiento institucional del aparato estatal responsable del desarrollo e implementación de la estrategia de seguridad de la inter-nacional, nacional y local.
5. La acción incorpora el programa de Aeropuertos (AIRCOP), el control de Puertos Marítimos (SEACOP), el proyecto AMERIPOL para mejorar las capacidades de las autoridades policiales y el proyecto GAFISUD contra el lavado de dinero y crimen organizado.
6. América Latina alberga el 57% de bosques primarios, el 22% de agua dulce y el 20% de las áreas protegidas del mundo (CEPAL 2015: 44).

7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0112> (visto 7/11/2016).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayllón, Bruno, Ojeda, Tahina y Surasky, Javier (coords.) (2014). *Cooperación Sur-Sur. Regionalismo e integración en América Latina*. Madrid: Los libros de la Catarata/ IUDC-UCM.
- Ayuso, Anna (2012). “Institucionalidad jurídica y tratamiento de las asimetrías: viejos y nuevos retos de la integración latinoamericana”, en Rojas Aravena, Francisco (Ed) *Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Buenos Aires: FLACSO-AECID-CIDOB-Teseo, pp. 375-422.
- Ayuso, Anna y Gratius, Susanne (2016). “Venezuela 2016: nuevo escenario político”. *Notes Internacionals* 137, Barcelona: CIDOB.
- Ayuso, Anna y Gratius, Susanne (2015). “¿Que quiere América Latina de Europa?”, *Política Exterior* n° 166, julio-agosto, pp. 130-137.
- Ayuso, Anna y Viilup, Elina (2014). “Maritime Security in the Atlantic”, *Atlantic Future European Policy Brief*, diciembre. [http://www.cidob.org/ca/publicacions/series\\_de\\_publicacio/atlantic\\_future\\_papers/policy\\_briefs/maritime\\_security\\_in\\_the\\_atlantic](http://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/atlantic_future_papers/policy_briefs/maritime_security_in_the_atlantic) (acceso el 7/11/2016).
- Marland, G., Boden, T.A., y Andres, R.J. (2008). *Global, Regional, and National Fossil Fuel CO2 Emissions. In Trends: A Compendium of Data on Global Change* Oak Ridge: Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, US Department of Energy (visto 7/11/2016).
- Breda, Tadeu (2016). “Brasil: crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido”, *Nueva Sociedad* n° 263, mayo-junio, pp. 4-18.
- Camagni, Roberto y Capello, Roberta (2015). “Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis”, *Regional Science Policy & Practice*, Volume 7 Number 1 March, pp. 25-47.
- Colomina, Carme (2016). “¿Quién liderará la UE post-Brexit? El retorno de la política a Bruselas”. *Notes Internacionals* n° 153, Barcelona: CIDOB,

- disponible en: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionales/nl\\_153/quien\\_liderara\\_la\\_ue\\_post\\_brexit\\_el\\_retorno\\_de\\_la\\_politica\\_a\\_bruselas](http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/nl_153/quien_liderara_la_ue_post_brexit_el_retorno_de_la_politica_a_bruselas) (visto 7/11/2016).
- CEPAL (2016). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015a). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2015b). *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Durán Lima, José; Herrera, Ricardo; Echeverría, Myriam (2014). *Latin America-European Union cooperation. A partnership for development*, Santiago de Chile: CEPAL.
- European Commission (2016). *Trade in Goods with Latin American Countries*. Bruselas: Comisión Europea, Directorate-General for Trade. 21 de junio.
- European Commission, European External Action Service (2014). *Multi-annual Indicative Regional Programme for Latin America. Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020*. Bruselas.
- EEAS (2016). *Shared vision, common action: A stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*. Bruselas: European External Action Service (EEAS), junio.
- Gardini, Gian-Luca y Ayuso, Anna (2015). "EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change", *Atlantic Future Scientific Paper*, n° 24.
- Grabendorff, Wolf (2013). "La asociación estratégica Unión Europea-América Latina: ¿unas relaciones birregionales con geometría variable?" *Comentario Internacional* n° 13, pp. 155-161.
- Gratius, Susanne (2017). "European Union Policy in the Cuba-U.S.-Spain Triangle", en Domínguez, Jorge, Hernández, Rafael y Barbería, Lorena (eds.), *Debating U.S.-Cuban Relations: Shall we play ball?* Londres: Routledge (2nda edición actualizada, en prensa).
- Gratius, Susanne (2016). "Lecciones del Acuerdo Cuba-UE", *Opinión CIDOB* n° 339, disponible en: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/america\\_latina/lecciones\\_del\\_acuerdo\\_cuba\\_ue](http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/america_latina/lecciones_del_acuerdo_cuba_ue) (visto 7/11/2016).

- Gratius, Susanne (2014). "Atlantic countries voting patterns on human rights and human security at the UN: the cases of Cote d'Ivoire, Haiti, Iran and Syria". *Atlantic Future Scientific Paper* n° 12.
- Grugel, Jean B. (2004). "New Regionalism and Modes of Governance - Comparing US and EU Strategies in Latin America", *European Journal of International Relations* 10: 4, pp. 603-626.
- Hänngi, Heiner (2000). "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives", Paper para el taller *Dollars, Democracy and Trade. External Influence on Economic Integration in the Americas*, Los Angeles, CA, May 18, 2000.
- Hardacre, Alan y Michael Smith (2009). "The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism", *The Hague Journal of Diplomacy* 4, pp. 167-188.
- Hermann, Christoph (2014). "Crisis, structural reform and the dismantling of the European Social Model(s)" *Economic and Industrial Democracy*, diciembre.
- Innerarity, Daniel (2012). "La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad" *Revista CIDOB de Afers Internacionals*, n° 100, pp. 11-23.
- Jiménez, Juan Pablo (Ed.) (2015). *Desigualdad, concentración de las rentas y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- López Maya, Margarita (2016). "La crisis venezolana y el futuro del chavismo", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 16 n° 3, pp. 28-35. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Molina, Ignacio y Gratius, Susanne (2017). "Die spanische Europa-Politik 2016: eine verpasste Chance", *Jahrbuch der Europäischen Integration* Baden-Baden: Nomos (en prensa).
- Morillas, Pol (2016). "Europa entra en fase desconocida". *Opinión CIDOB* n° 417, Disponible en: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/europa/europa\\_entra\\_en\\_fase\\_desconocida](http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/europa_entra_en_fase_desconocida) (visto 7/11/2016).
- Morillas, Pol, Sanchez-Montijano, Elena y Soler, Eduard (Coords.) (2015). "Europa ante la crisis de los refugiados: 10 efectos colaterales", *Monografía CIDOB*, disponible en: <http://www.cidob.org/es/publicaciones/>

serie de publicacion/monografias/monografias/europa\_ante\_la\_crisis\_de\_los\_refugiados\_10\_efectos\_colaterales (visto 7/11/2016).

- Oreskes, Benjamin y Guida, Victoria (2016). The Bright side of Brexit? A U.S.-UK trade deal, *Politico*. <http://www.politico.eu/article/the-bright-side-of-brex-it-us-uk-bilateral-bliss/> (visto 7/11/2016).
- Panizza, Francisco (2008). “La marea rosa”, en Alcántara, Manuel y García Díez, Fátima (coords.), *Elecciones y política en América Latina*, México: Instituto Electoral del Estado de México, pp. 19-40.
- Parlamento Europeo (2016). Resolución sobre la situación en Venezuela. Estrasburgo, 8 de junio. 2016/2699(RSP).
- Republican Party (2016). *Republican Platform*. Cleveland: Republican National Convention.
- Sanahuja, José Antonio (2016). “España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior”, en Andrés Serbin (coord.) *Fin de ciclo y reconfiguración regional: América Latina y las relaciones entre Cuba y Estados Unidos*. Buenos Aires: CRIES, pp. 235-273.
- Sanahuja, José Antonio (2015). *The EU and the CELAC: Reinvigorating the strategic Partnership*, Hamburgo: EU-LAC Foundation.
- Sanahuja, José Antonio (2012a). “Las cuatro crisis de la Unión Europea” en Mesa, Manuela (coord.), *Cambio de Ciclo, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ, pp. 51-84.
- Sanahuja, José Antonio (2012b). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR” en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini (Jr.), Haroldo (eds.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES, pp.19-71.
- Sanahuja José Antonio (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, pp. 75-106.
- Sanahuja, José Antonio; Tezanos, Sergio; Kern, Alejandra y Perrotta, Daniela (2015). *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.

- Tokatlian, Juan Gabriel (2012). “Crisis y redistribución del poder Mundial”, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n° 100, pp. 25-41.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Comini, Nicolas (2016). “Guerra contra las Drogas: ¿Se puede Modificar el Paradigma internacional?”, *Notes Internacionals CIDOB*, n° 149, mayo.
- Tussie, Diana (2009). “Latin America: Contrasting motivations for regional projects” *Review of International Studies*, 35:1, pp. 169-188.
- Tussie, Diana and Pia Riggirozzi (eds.) (2012). *The rise of Post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Dordrecht: Springer.
- Van Dyck, Brandon, (2016). “¿Qué tan grave es la crisis brasileña?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 16 n° 3, pp. 9-20.
- Van Ham, Peter (2015). “The EU, Russia and the Quest for a New European Security Bargain”, *Clingendael Report*, noviembre.

#### RESUMEN

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

América Latina, el Caribe y la UE se enfrentan a las consecuencias de la gran depresión de inicios del siglo XXI con tensiones sociales, políticas y económicas que cuestionan modelos de desarrollo considerados exitosos hace solo una década. Las relaciones entre ambas regiones entremezclan elementos de continuidad y cambio influenciados por variables regionales y extra-regionales que han desplazado de sus prioridades el interés de una por la otra. Conforme a sus respectivas metamorfosis hacia una mayor fragmentación interna y un ciclo económico adverso, América Latina y la UE están en una fase de transición entre los paradigmas del pasado y la paulatina adaptación a un nuevo ciclo. Las relaciones están transcurriendo entre el tradicional modelo del inter-regionalismo puro y una relación normativa basada en la cooperación Norte-Sur, por un lado, y un interregionalismo híbrido, que combina las Cumbres UE-CELAC con el bilateralismo selectivo. Esta nueva geometría trata de incorporar la mayor horizontalidad de las relaciones para afrontar problemas comunes como la deuda externa, el populismo, el declive social o el decrecimiento económico. No está claro si estamos ante un nuevo ciclo caracterizado por el pragmatismo o si es un distanciamiento debido a una coyuntura económica y política negativa.

## ABSTRACT

**Latin America and Europe: Repeating or Reinventing Cycles**

Latin America, the Caribbean and Europe face the consequences of the large depression at the beginning of the 21<sup>st</sup> Century including social, political and economic tensions that challenge development models considered as successful only a decade before. Relations between both regions are characterized by a mix between continuity and change, and influenced by regional and extra-regional variables that modify the priorities of interests of both actors. According to their respective metamorphosis towards a major internal fragmentation in an adverse economic cycle, Latin America and the EU are in midst of a transition between the paradigms of the past and the gradual adaptation to a new cycle. Cooperation oscillates between the traditional model of pure inter-regionalism and a normative relation based on North-South cooperation, on the one hand, and a hybrid inter-regionalism that combines EU-CELAC Summits with a selective bilateralism. This new geometry goes along with a trend towards more horizontal relations given that both regions face shared problems like the external debt, populism, social decline and economic recession. It is not yet clear if this means a new cycle characterized by pragmatism or a distant relationship as the result of a negative economic and political situation.

## SUMMARIO

**América Latina e Europa: Repetir ou reinventar um ciclo?**

A América Latina, o Caribe e a União Europeia (UE) enfrentam as consequências da grande depressão do início do século 21 com tensões sociais, políticas e econômicas que questionam modelos de desenvolvimento considerados bem-sucedidos há apenas uma década. As relações entre ambas as regiões mesclam elementos de continuidade e de transformação influenciados por variáveis regionais e extra-regionais que removeram de suas prioridades o interesse de uma pela outra. Conforme suas respectivas metamorfoses rumo a uma maior fragmentação interna e um ciclo econômico adverso, a América Latina e a UE estão em uma fase de transição entre os paradigmas do passado e a paulatina adaptação a um novo ciclo. As relações estão transcorrendo entre o tradicional modelo do inter-regionalismo puro e uma relação

normativa baseada na cooperação Norte-Sul, por um lado, e, por outro, um inter-regionalismo híbrido, que combina as Cúpulas UE-CELAC com o bilateralismo seletivo. Esta nova geometria procura incorporar a maior horizontalidade das relações para afrontar problemas comuns como a dívida externa, o populismo, a decadência social ou o decréscimo econômico. Não está claro se estamos diante de um novo ciclo caracterizado pelo pragmatismo ou se se trata de um distanciamento devido a uma conjuntura econômica e política negativa.



# 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

O bom desempenho do Brasil durante os anos 2000 foi amplamente reconhecido por acadêmicos e líderes políticos. Embora com um crescimento do PIB não muito grande, o país experimentou um avanço importante na área social, cresceu como país exportador de *commodities* e implementou uma política externa que aumentou as conexões do Brasil com a América do Sul e deu passos importantes no sentido de tornar-se uma potência global. A crise de 2008 teve efeitos negativos no Brasil, mas não preocupou tanto inicialmente. A mudança de governo no Brasil, contudo, coincidiu com um agravamento da situação econômica, combinada com uma gestão política inábil e pouca disposição para os temas de política externa. O declínio começava a mostrar sua face.

## Anos 2000: o (neo)desenvolvimentismo na América Latina e, particularmente, no Brasil

Os anos 2000 revelaram ascensão e consolidação de novos atores na cena internacional, sobretudo países pertencentes ao chamado sul-global. Essa “ascensão do resto” (Zakaria, 2008) foi possível graças à combinação de uma série de variáveis: de um lado, a perda de poder relativo dos Estados Unidos, sobretudo na esteira dos desgastes provocados pela desmedida guerra ao terror e em função da grave crise financeira sofrida no final da década, e, de outro, a estabilidade e crescimento econômico alcançados por alguns países emergentes, abrindo espaço para uma atuação mais assertiva em distintos temas da agenda internacional.

O caso chinês é emblemático dessa reconfiguração das relações de poder na cena internacional e contribuiu para alimentar o próprio crescimento econômico de diversos atores asiáticos, africanos e latino-americanos, especialmente em função da elevada demanda por commodities alimentícias, metálicas e energéticas, contribuindo para o aumento dos preços e ampliando a captação de divisas. Sobretudo após a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001, a China começou a ampliar o seu *market-share* no comércio internacional, passando a figurar entre os maiores parceiros comerciais tanto de países do norte como de países do sul. No que diz respeito ao Brasil, já em 2009, a China superava os Estados Unidos, tornando-se seu maior parceiro comercial, numa relação que alcançou o seu ápice em 2013, com um volume total de comércio da ordem de US\$ 83 bilhões.

No caso da América Latina, o *boom* das *commodities* coincidiu com período de grande prosperidade e crescimento econômico na região. Os anos 2000 foram marcados também pela ascensão de um conjunto amplo de governos progressistas, largamente comprometidos com a adoção de políticas redistributivas e com ações concretas de inclusão social e combate à fome e à pobreza. As políticas de transferência de renda possibilitaram um maior acesso ao consumo de bens e serviços, com reflexos positivos para o mercado interno, bem como implicaram na promoção ampliada de diversos direitos essenciais, até então negados a parcelas significativas da população. Em toda a região houve durante a década passada queda expressiva nos indicadores de pobreza, situação que, contudo, começou a se reverter nos últimos anos.

O fraco crescimento econômico na América Latina durante o ápice do receituário neoliberal contribuiu para essa reorientação (neo)desenvolvimentista. Vale ressaltar, contudo, que a agenda desenvolvimentista dos anos 2000 adotada por boa parte dos governos latino-americanos diferia largamente das tradicional perspectiva cepalino-estruturalista. De fato, não obstante a importância da intervenção estatal, havia claramente a preocupação com a manutenção de uma estabilidade monetária (Boschi e Gaitán, 2007). No caso brasileiro, o governo Lula da Silva soube combinar a sua indiscutível heterodoxia política com uma ortodoxia macroeconômica herdada do governo anterior (Lima, 2005).

Nesse sentido, contrariando as expectativas de uma parcela significativa de partidários do Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir a presidência Lula não rompeu com as políticas liberais do governo anterior, nem mesmo denunciou os acordos com o Fundo Monetário Internacional ou tomou medidas restritivas em relação ao capital internacional, mantendo o que já havia sido sinalizado com o lançamento da Carta ao Povo Brasileiro em 2002. Sob os pretextos de que o rompimento drástico com as políticas em vigor no país não seria possível dentro do cenário de vulnerabilidade da economia brasileira e de que era necessário manter acordos políticos dentro do país em favor da governabilidade e de um maior espaço de manobra política, Lula manteve o tripé econômico em vigor desde 1999 (Novelli, 2010). Para a presidência do Banco Central, foi indicado Henrique Meirelles, então deputado federal eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), figura conhecida internacionalmente por ter sido ex-presidente do Bank of Boston. Já para a pasta da Fazenda, foi escalado Antônio Palocci, membro do PT alinhado à ideia de impossibilidade de rompimento com a ordem liberal vigente.

Nos dois primeiros anos de governo (2003-2004), frente à chamada crise de credibilidade, o governo lançou mão de políticas monetária e fiscal altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, austeros regimes de metas de inflação e de políticas fiscais, e aumento da taxa básica de juros (Selic) de 25% para 26,5% em três meses (Diniz, 2005, p.32).

Deste modo, é possível observar que não houve uma reversão do cenário de abertura comercial e financeira. Pelo contrário, houve, sim, um aprofundamento de alguns destes elementos como a “unificação

dos dois mercados cambiais, o livre e o flutuante, a simplificação dos procedimentos de remessas de recursos para o exterior e a dilatação de prazo para a cobertura cambial nas exportações” (Sicsú, 2006, p.365). Importante destacar que estas medidas adotadas a partir dos anos 2000 se justificavam pela exposição do Brasil frente a crises internacionais e a variações acentuadas no fluxo de capital. Esse cenário impunha sobre as políticas externa e econômica a necessidade de pautar sua agenda de forma exógena, buscando criar credibilidade para a atração de poupança externa.

Em 2002 e 2003, o Brasil obteve uma taxa de crescimento de 3,1% e 1,2%, respectivamente. Em 2004, devido ao contexto internacional favorável, o aumento do PIB chegou a 5,6 %, melhor resultado até então, desde o lançamento do Plano Real. Entretanto, dadas as políticas monetária e fiscal restritivas, o crescimento do PIB puxado pela demanda externa não se manteve e, em 2005, apesar das previsões de crescimento serem de 4,5% a 5%, o país cresceu somente 3%.

A partir do segundo mandato, medidas de cunho desenvolvimentista orientadas para obras de infraestrutura e reforço das empresas estatais como a Petrobras, bem como o apoio financeiro a empresas brasileiras com perspectivas de crescimento internacional, foram ocupando, progressivamente, maior espaço na agenda econômica do governo. Os impactos negativos da crise de 2008, contudo, levaram a um encolhimento de 0,3% do PIB em 2009. Já em 2010 experimentou-se uma forte recuperação (6,9 %), seguida por um crescimento tímido nos anos seguintes (2,7 % em 2011 e 0,9 % em 2012<sup>1</sup>).

A nova perspectiva adotada na América Latina aproveitava a vasta experiência desenvolvimentista, assim como favorecia o direcionamento de recursos para setores mais pobres da população ou para grandes obras de infraestrutura. Incluía-se, ainda, o compromisso com a estabilidade e a integração dos países da região ao fluxos financeiros e comerciais da economia global, aproveitando as oportunidades geradas, por exemplo, pela extraordinária expansão econômica e demanda chinesas. Os anos 2000 revelaram o maior crescimento econômico da América Latina desde o final dos anos 1970.

## Uma política externa proativa na região e na dimensão global

A década de 1990 pode ser vista como um momento de mudanças e novidades<sup>2</sup> para a política externa brasileira, assim como uma ruptura com o paradigma predominante, dando lugar a preferências diferentes no interior da área diplomática. De fato, embora houvesse uma aspiração consensual relativa à maior influência internacional a ser alcançada pelo Brasil, existiam disputas políticas internas quanto aos meios ou estratégias para promover esse objetivo. De um lado, prevalecia a busca por credibilidade e enfatizava-se a capacidade do país de cooperar na criação de regras e instituições. De outro, o foco estava na ideia de autonomia e apontava para a adoção de política desenvolvimentista ativa e a colaboração com países com interesses similares (Lima e Hirst, 2009, p. 47).

Com a posse de Lula da Silva, a corrente mais nacionalista da diplomacia brasileira, os autonomistas, ganhou proeminência no Itamaraty. Partidários das crenças de autonomia, universalismo e aumento da projeção brasileira na agenda internacional, aproximavam-se da perspectiva desenvolvimentista em temas econômicos, enquanto buscavam a associação com outros países considerados emergentes e com características similares ao Brasil na esfera político-estratégica (Saraiva, 2010). Em paralelo à corrente autonomista e sem maior tradição no âmbito da diplomacia profissional, desenvolveu-se um grupo de caráter ideológico composto por intelectuais do PT e do meio acadêmico, que durante o governo de Lula estabeleceu importante diálogo com o Itamaraty. Esse grupo contava com uma visão mais difusa, originalmente voltada para o processo de integração sul-americana.

Foi com base nesses dois grupos e com a ativa participação do presidente da república que se desenvolveu a política externa do Brasil nos governos Lula da Silva. Com uma visão renovada acerca do papel do Brasil na seara internacional, buscou-se aprofundar a presença do país nos temas globais, mas sem alterar os objetivos tradicionais: crescimento econômico e desenvolvimento do país.

É verdade, contudo, que houve um gradualismo na adoção das mudanças de ênfase e abordagem na política externa brasileira, tendo ocorrido progressivamente ao longo dos dois mandatos do presidente

Lula (Saraiva, 2013). Na concepção de Vigevani e Cepaluni (2007), foram feitos ajustes para maximizar a autonomia do país, sem modificar, contudo, os objetivos e direcionamento que vinham do governo anterior. Considerando a tradicional classificação de Hermann (1990), teriam ocorrido “mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa)” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p.282).

A diplomacia do governo de Lula reforçou os princípios da autonomia e do universalismo, priorizando a liderança regional e a ascensão a uma posição de potência global (Saraiva, 2013). A opção pelo multilateralismo para lidar com questões de interesse global, uma tradição da diplomacia brasileira, foi marca essencial da política externa desse governo. Assim, o país assumiu “uma identidade ao mesmo tempo reivindicatória e reformista”, algo de extrema importância para reduzir as assimetrias internacionais e para promover avanços em temas caros aos países em desenvolvimento (Velasco Júnior, 2011, p.121). Vale reconhecer, ainda, que o governo de Lula encontrava um cenário internacional favorável, de uma ordem global fragmentada e marcado pelo pluralismo de ideias e comportamentos – bem diferente da realidade unipolar do início dos anos 1990 (Saraiva, 2013).

As ações da diplomacia de Lula concentraram-se em favor da promoção de uma ordem mais justa e menos assimétrica, de uma melhor distribuição de benefícios advindos do comércio internacional e do combate à fome e à pobreza – problemas que afetariam a estabilidade internacional. O protagonismo do país nas negociações da Rodada de Doha, em conjunto com outros países em desenvolvimento, também foi significativo, sendo emblemática criação do G-20 comercial, pouco antes da Conferência Ministerial de Cancún. No tocante à busca pela democratização dos foros internacionais, tem destaque o empenho em favor da ampliação das cotas dos países emergentes no FMI e a própria defesa da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Velasco Junior, 2011).

## O Brasil de Lula na América do Sul

Em paralelo à ascensão do Brasil na arena global, a liderança regional na América do Sul tornou-se a outra prioridade. Em 2003, o ex-presi-

dente Luis Inácio Lula da Silva tomou posse prometendo priorizar “a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” e revitalizar o Mercado Comum do Sul (Mercosul), entendido, acima de tudo, como um projeto político. A projeção do país nas arenas tanto global quanto regional foram iniciativas simultâneas e, desde a perspectiva brasileira, também complementares.

A política externa do governo de Lula priorizou, então, a construção de um ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira, onde o Brasil assumiria central responsabilidade sobre o processo de integração e de regionalização. Nesse sentido, a atuação brasileira voltou-se para a promoção de uma visão mais ampla da integração, englobando aspectos preteridos nos anos 1990 em virtude da centralidade assumida pela liberalização comercial entre seus Estados membros. Reforçou em sua agenda a articulação da liderança regional com incentivos ao desenvolvimento brasileiro e orientou seu comportamento para a formação de consensos e promoção de maior concertação política entre os países da região, superando as formas tradicionais de integração econômica. Os êxitos durante a gestão de Lula do modelo social-econômico brasileiro favoreceram a sua expansão através do exemplo e da assistência técnica.

Vale reconhecer nesse contexto a consolidação de um novo modelo de integração regional, conhecido como *regionalismo pós-liberal*. Esse modelo defende que o regionalismo e a integração regional se definem como uma estratégia de apoio ao ideal nacionalista do Estado como incentivador do desenvolvimento. Mesmo tendo que lidar com situações nas quais a defesa da soberania do Estado-nação se impõe como obstáculo a uma integração eficaz, os países da América do Sul veem no projeto uma alternativa à necessidade cada vez maior de autonomia no plano internacional. Contudo, a construção de marcos regulatórios e instituições regionais multilaterais efetivos foram entraves à realização de muitos dos objetivos desta integração (Sanahuja, 2012).

Especificamente no tocante ao Mercosul, ficou claro que o aprofundamento do processo integrador dependeria de ações positivas, voltadas para a superação de assimetrias entre os sócios e para iniciativas de integração de cadeias produtivas. De maneira gradativa, o tratamento das assimetrias entre os países converteu-se, ao final da década passada, em um dos temas centrais da agenda do Mercosul. A ênfase dada a

essa discussão atende a uma antiga demanda dos setores produtivos dos países de economias menores.

O Brasil revelou uma disposição em conferir tratamento especial e diferenciado aos sócios menores. Com efeito, os recorrentes protestos de Paraguai e Uruguai quanto ao caráter assimétrico do bloco e a inexistência de medidas de convergência, bem como o risco representado por eventuais acordos de livre comércio a serem firmados com os Estados Unidos da América, levaram o Brasil a buscar mecanismos de correção das desigualdades, conducentes a uma maior participação de todos os sócios no processo e nos ganhos da integração, com destaque especial para a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). No tocante às assimetrias de competitividade com a Argentina, o Brasil tampouco se furtou de buscar entendimentos. Na verdade, fazia-se necessário resolver ou limitar o contencioso comercial com o país vizinho, de modo a livrar o Mercosul de significativa ameaça a sua credibilidade. Foi dentro da lógica de criação de mecanismos institucionais mais eficientes para regular a relação comercial bilateral, que Brasil e Argentina acordaram em 2006 o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC)<sup>3</sup>.

Considerando, então, todas as iniciativas integradoras articuladas no âmbito do governo Lula, é possível singularizá-lo frente a seus predecessores e reconhecê-lo como o mais empenhado no aprofundamento e adensamento do projeto Mercosul. De fato, seja ao propor e apoiar um tratamento privilegiado para os sócios menores, seja ao institucionalizar um mecanismo de correção de assimetrias com a Argentina, o Brasil evidencia, dentro de uma lógica de cooperação sul-sul, uma nova postura em relação ao Mercosul, muito mais afinada com a posição de líder e principal motor da integração.

Num contexto político marcado pela ascensão de governos progressistas, comprometidos com o enfrentamento da pobreza e com o avanço da inclusão social, parecia natural também promover uma integração mais ativa na dimensão social e capaz de atrair a atenção e interesse de atores sociais.

Dois anos depois do início do mandato de Lula, ao fazer um balanço da política externa de seu governo, Maria Regina Soares de Lima percebe uma mudança na posição brasileira: “A política sul-americana do atual

*governo sugere que a diplomacia reconhece os custos da liderança regional, seja na concessão de benefícios materiais, como créditos especiais aos vizinhos, seja atenuando a arraigada tradição do “esplêndido isolamento” em relação aos assuntos domésticos dos vizinhos” (Lima, 2005, p.18).*

Assim, a despeito das diversas dificuldades e desafios ao avanço da integração na América do Sul, o empenho demonstrado pelo Brasil e a disposição em ser o principal indutor do processo, arcando, inclusive, com eventuais ônus, permitiram não apenas acreditar no futuro econômico e comercial do Mercosul, como também vislumbrar a superação de constrangimentos em direção a uma integração que abarcasse uma efetiva cooperação política e o estabelecimento de profundas ligações físicas e até culturais.

## **A política externa de Dilma - o declínio**

No início de seu governo, a presidente Dilma Rousseff indicou o intuito de dar continuidade à política externa do governo anterior. Os autonomistas seguiram nas principais posições do Itamaraty e foi mantida a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada durante o governo Lula. Na passagem do mandato parecia, então, que não haveria mudanças no processo decisório. A estratégia econômica desenvolvimentista no projeto de desenvolvimento interno foi reforçada e a visão do cenário regional colocando a América do Sul como prioridade foi mantida nos discursos oficiais. Segundo Spektor (2014), a diplomacia de Dilma Rousseff não teria tido uma “distinção conceitual” da política do presidente Lula.

O cenário internacional enfrentado pelo governo de Rousseff, contudo, foi mais árido que aquele do governo anterior. Desde o início de seu primeiro mandato, a crise econômica das potências consolidadas deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, também da Zona do Euro. Essa mudança reduziu os espaços de atuação dos países emergentes tanto no interior do G20 financeiro quanto em outros temas da política internacional, dificultando o estabelecimento de uma agenda alternativa para a política global. A incapacidade da OMC de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação de grandes blo-

cos de livre comércio dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional.

O fim do período de bonança nos preços dos *commodities* e a redução no crescimento da economia chinesa tiveram impactos na política comercial brasileira. O cenário econômico interno sofreu as consequências da crise financeira internacional, o que comprometeu por sua vez o balanço de pagamentos. Essa redução na entrada de recursos via exportação de *commodities* e a nova política econômica marcada por exonerações fiscais, implementada em uma conjuntura difícil, trouxeram problemas para a economia brasileira. A média de crescimento do PIB reduziu-se e foi menor que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em 2014 o crescimento do PIB foi interrompido. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul —com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)— foi mantido inicialmente, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas.

No tocante à formulação de política externa, a diplomacia presidencial e o papel da presidência como *agenda setting* e equilibrador de diferentes visões, marcas do governo de Lula, foram abandonadas. A presidente Rousseff mostrou preferência por temas da agenda interna, e pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo.

Pouco a pouco outras agências de governo foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da agenda externa, assim como a assessoria internacional da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. A diplomacia do Itamaraty, defensora de uma política externa com ganhos progressivos através de maior participação em temas da política global, teve reduzida sua influência. Segundo Veiga e Rios (2011), questões econômicas de curto prazo teriam voltado a ocupar um papel central na política externa em detrimento de ações políticas de projeção internacional e de um comportamento estratégico mais geral.

A relação entre a presidente e o Itamaraty foi se deteriorando no decorrer do mandato. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de

interesse da presidente fizeram com que no processo decisório o papel de *agenda setting*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois. O orçamento do ministério foi reduzido e o número de vagas para o concurso para a carreira diplomática diminuiu drasticamente. A diminuição do orçamento e do número de novos diplomatas que entram na carreira apontam para uma redução da participação brasileira em discussões de temas internacionais. Em seu último ano do primeiro mandato, a presidente não recebeu mais credenciais de embaixadores estrangeiros.

Esse movimento de recuo atingiu não apenas aqueles diplomatas próximos da corrente institucionalista, que havia vigorado no último governo do PSDB e compunha a linha de oposição, mas também os autonomistas, que defendem um comportamento proativo na esfera internacional. Segundo Celestino (2014), as críticas apontariam para um sucateamento do Itamaraty, assim como uma perda de funções.

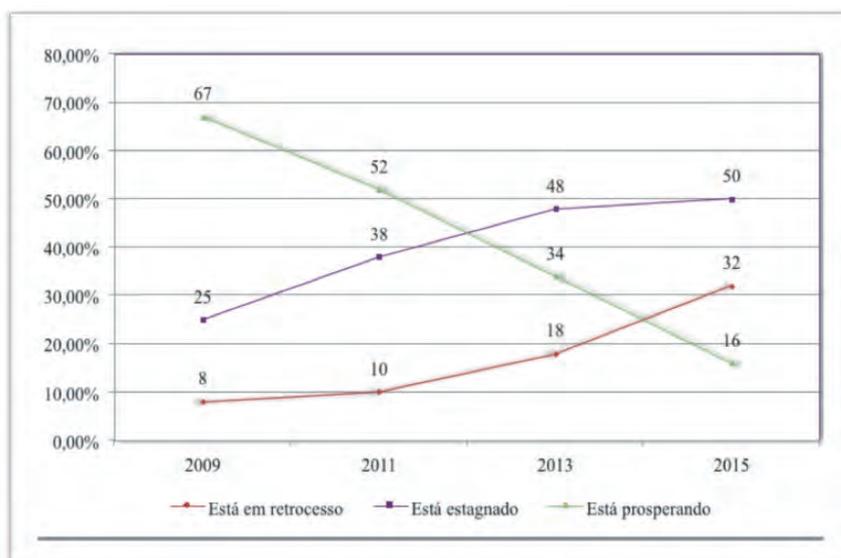
Assim, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa e as perspectivas anunciadas para a América do Sul, o comportamento brasileiro para o exterior de forma geral experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. Cervo e Lessa chamam esse movimento de “declínio do Brasil nas relações internacionais” (2014: 133). O Brasil foi perdendo protagonismo tanto na política global quanto na esfera regional, e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, assim como da nova dinâmica de formulação e tomada de decisões na política externa.

A reeleição de Dilma Rousseff em 2014 foi possível apesar de uma disputa eleitoral que mobilizou e dividiu o país, deixando para o governo um legado de difícil composição política. De fato, 2015 correspondeu ao início do segundo mandato de Rousseff e também ao agravamento da conjuntura já difícil para a gestão dos temas de política interna e externa.

A partir de dados levantados pelo Latinobarômetro, em 2009, 67% dos entrevistados acreditavam que o Brasil estava prosperando, já em 2015, esse número reduziu-se a 16% (ver gráfico 1). O pessimismo justificava-se sobretudo pela deterioração dos indicadores econômicos:

aumento da inflação, avanço do desemprego, recessão econômica, desvalorização do real, entre outros. Situação que contrastava de forma flagrante com a realidade da década anterior, caracterizada por um crescimento econômico sustentado (exceção feita ao ano de 2009) e sobretudo pela expansão da classe média e níveis elevados de consumo, estimulados por ações governamentais como a redução da taxa de juros e o crédito farto.

Gráfico 1. O que diria sobre o Brasil? (em %)



Fonte: Bressan (2016)

Em 2015, a presidente implementou medidas de correção econômica comprometendo o crescimento do PIB, que sofreu forte retração ao final do ano. As contas internas ficaram fora do controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O Judiciário aprofundou acusações de corrupção, sobretudo em obras ligadas à Petrobras, trazendo à baila o envolvimento de parlamentares já conhecidos com essa prática, mas que também apontaram para nomes dos quadros do PT, assim como dirigentes da Petrobras e de grandes empreiteiras de obras de infraestrutura.

A ruptura da coalizão de governo no Congresso, o desconsolo das forças políticas que haviam perdido a corrida eleitoral por diferença pequena de votos, a crise econômica e os processos contra empreiteiras -que haviam sido um instrumento importante da política externa de Lula e ainda ocupavam um espaço relevante na política de Dilma Rousseff para a região- abriram brechas para maior politização da política externa<sup>4</sup>.

Embora no Brasil a solicitação ao Executivo de prestação de contas da política externa por parte de atores políticos seja incomum, as divergências sobre a política exterior entre atores políticos e sua inclusão na agenda política acarretou uma politização de seus temas, com destaque para a América Latina. Na campanha eleitoral para o segundo mandato, houve menções críticas de Aécio Neves sobre relações brasileiras com Cuba e a Tarifa Externa do Mercosul. Lideranças da oposição acusaram a política externa de Rousseff de “ideológica” ou “partidarizada” e apontaram a América do Sul e Cuba como principais áreas de desacertos por parte do governo<sup>5</sup>.

No início do segundo mandato, atores políticos com preferências orientadas para dentro foram ocupando espaços, incentivando críticas à internacionalização de recursos. Os processos judiciais referentes ao envolvimento com corrupção de grandes empreiteiras brasileiras, internacionalizadas colocaram na agenda política os investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES e levados adiante por algumas dessas empresas.

Nos marcos da corporação diplomática, o início do segundo mandato significou novas expectativas de recomposição das relações com a presidente, assim como recuperação da centralidade do Itamaraty no processo decisório. Dilma Rousseff empossou um novo chanceler, Mauro Vieira (2016), que falou de dar mais agilidade à política externa<sup>6</sup>. Apesar da retórica, em pouco tempo as expectativas foram frustradas pelo corte de recursos de agências brasileiras no exterior. A crise econômica combinada com o ajuste nas contas fez com que o Brasil parasse de pagar algumas organizações internacionais, assim como deixasse com pagamentos atrasados itens prosaicos como aluguel de residências de diplomatas e escritórios brasileiros no exterior<sup>7</sup>.

## A política externa de Dilma para a América Latina

A América do Sul seguiu sendo uma área de destaque mas, como em outros temas, a atuação do governo se retraiu. As visões que impulsionavam a aproximação do Brasil com os países da região durante o período de Lula deixaram de operar no segundo mandato de Dilma. Aqueles favoráveis ao desenvolvimentismo que apoiavam ações de infraestrutura na região se reorientaram urgentemente para enfrentar problemas internos. O próprio PT, que havia dado fundamentação à estratégia sub-regional, mostrava-se bastante desarticulado com a crise política e, por fim, o Itamaraty, como espaço natural para a execução das iniciativas para a América do Sul estava esvaziado e desprestigiado.

A presidente manteve um comportamento favorável à manutenção das instituições da governança regional formuladas e/ou consolidadas durante o governo de Lula. As afinidades com governos progressistas, assim como a visão da América do Sul como espaço geopolítico separado da América Latina foram mantidas (Spektor, 2014), mas a vontade política demonstrada por Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não foi mais sustentada.

O cenário regional viveu dificuldades. Se as mudanças dos anos 2000 haviam criado expectativas de aumentar a competitividade das economias dos países membros, tornando-as complementares e incentivando o comércio intra-regional, a partir do final da década, com o aumento da presença chinesa na pauta exportadora da região, o foco dos projetos sul-americanos passou a ser a construção de infraestrutura física que melhorasse as condições de exportação dos países membros para a Ásia. A dependência comercial de países da região em relação à China foi sendo construída com rapidez e em termos bilaterais, não tendo havido uma resposta coletiva articulada, nem o avanço das instituições regionais. Com isso, reforçou-se a especialização regressiva e o aumento da concorrência entre as economias.

A criação da Aliança do Pacífico em 2012 trouxe de volta à região debates sobre a recuperação de um regionalismo aberto, que caracterizou os anos 1990, assim como percepções de uma América do Sul dividida entre duas visões diferentes de regionalismo: a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Mercosul de caráter pós-liberal em contraposição à opção de abertura comercial e aliança com países da Ásia-Pacífico.

As crises econômicas decorrentes da queda no preço do petróleo e de outras *commodities* como minério de ferro e soja, além de problemas de gestão macroeconômica, atingiram a estabilidade de diversos países da região. Diversos governos progressistas experimentaram desafios econômicos, junto com contestações e instabilidades políticas internas. Esse processo favoreceu o enfraquecimento dos ideais das esquerdas do continente.

No que diz respeito ao comportamento brasileiro na região, a Venezuela foi o país que mais atenção recebeu do governo de Dilma, assim como de atores políticos da oposição. Em 2015, foram organizadas duas viagens de senadores a Caracas, uma a favor e outra contra o governo venezuelano. As preferências desencontradas e as possibilidades de utilizar o tema como item de política doméstica foram visíveis. O chanceler Mauro Vieira se engajou nas missões da UNASUL com vistas a recompor a situação política interna, e as eleições legislativas do final de 2015 foram garantidas. A própria presidente Rousseff reforçou seu apoio ao processo legislativo, mas, em termos práticos, fiel ao compromisso de não-ingerência em assuntos domésticos, o governo brasileiro evitou críticas mais contundentes ao governo de Nicolás Maduro.

A negociação de um acordo de pacificação na Colômbia entre o governo de Manuel Santos e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), por sua vez, não recebeu a atenção correspondente aos impactos positivos que pode vir a ter na região. O governo brasileiro não se envolveu no tema, ocupando uma posição marginal. Em 2015, em visita a Bogotá, Dilma Rousseff mostrou, tardiamente, a disposição de apoiar o processo, mas limitou-se à colaboração humanitária, de caráter técnico.

As iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado por indicação do governo de Lula, e em outros conselhos da UNASUL ficaram em compasso de espera. As ações brasileiras melhor se conectaram com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos a través da cooperação técnica e financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos recuaram no final do primeiro mandato<sup>8</sup>. Até mesmo os investimentos do BNDES em infraestrutura regional foram postos em xeque na medida em que a crise fiscal foi se agravando e em função do avanço dos processos judiciais contra dirigentes das empreiteiras brasileiras por corrupção<sup>9</sup>. A economia

brasileira atravessou um período difícil e movimentos com vistas a arcar com custos da cooperação regional não foram vistos com bons olhos pelo governo. A perspectiva de se construir uma economia de escala não foi implementada.

Como elemento agravante, a combinação de expectativas brasileiras de receber apoio na região às aspirações globais do país com a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia de ação brasileira nos marcos tanto regional quanto internacional aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o governo Dilma não se mostrou disposto a atender. A perspectiva de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo.

A criação da Aliança do Pacífico, por sua vez, não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira, favorecendo a ausência de um posicionamento claro por parte do governo brasileiro. Mas, fora dos discursos oficiais, fomentou um debate sobre a relação de um Mercosul ampliado com os países que compõem a Aliança do Pacífico. A CELAC foi criada em 2010 e começou a funcionar em 2011, mas sem receber maior atenção dos círculos diplomáticos brasileiros. As situações de crise como o caso do *impeachment* do presidente paraguaio, em 2012, e a crise política na Venezuela, foram tratadas nos marcos da UNASUL e a CELAC não teve um papel relevante.

No que diz respeito ao Mercosul, as dificuldades comerciais cresceram trazendo um complicador para a dimensão de integração econômica. De positivo, os esforços voltados para o alargamento do bloco: foi assinado o protocolo de adesão da Bolívia como membro pleno, ainda pendente de ratificação, e houve a incorporação de Suriname e Guiana como membros associados, completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente.

Em relação à Argentina, os obstáculos às exportações brasileiras não foram resolvidos e as medidas estatizantes do governo argentino de Cristina Fernández afastaram investimentos brasileiros do país. O governo de Dilma Rousseff mostrou menos disposição para fazer concessões ao parceiro no campo econômico e os atritos não foram solucionados. A vitória de Maurício Macri foi pouco comemorada -mas também pouco comentada- pelo governo brasileiro. O Brasil buscou evitar atritos

em um momento no qual a crise política interna adquiria proporções alarmantes, e a expectativa do fim das barreiras comerciais anunciado por Macri atuou como alento<sup>10</sup>. Segundo Amaral Júnior (2013: 54), na América do Sul, os países, de modo geral, mesmo aqueles que não seguiram orientação nacionalista, buscam preservar maior autonomia no processo de inserção no mundo globalizado. Desejam, nesse sentido, pôr em prática certas medidas que tendem a concretizar objetivos próprios e resistem a conjugar esforços com vistas ao exercício compartilhado de soberania.

Por fim, a crise política e econômica que atravessou o governo em seu segundo mandato impediu que a diplomacia brasileira ocupasse um lugar relevante e esperado no processo de reincorporação de Cuba à Organização dos Estados Americanos (OEA). Depois de uma trajetória de iniciativas visando a ocupar um papel de destaque no processo de reinserção internacional da economia do país, o governo brasileiro não empreendeu ações práticas para além do discurso oficial na Cúpula do Panamá (2015).

A passagem para 2015 trouxe novos problemas. Um fator importante que pode atuar negativamente sobre o regionalismo consolidado durante a década de 2000 é o reatamento das relações dos Estados Unidos com Cuba e a reincorporação do país à OEA. De fato, uma alteridade em relação aos Estados Unidos ocupou historicamente papel importante na construção de uma identidade regional latino-americana, conforme pôde ser percebido em diversas Cúpulas das Américas realizadas antes do reatamento.

Desde a suspensão de Cuba da OEA em 1962 incentivou-se essa alteridade, reforçada em iniciativas como o Grupo do Rio e depois a CELAC. A luta pela reincorporação de Cuba por muito tempo foi um fator de coesão de um regionalismo latino-americano. A coexistência da CELAC com uma OEA completa será marcada por uma sobreposição e ainda não está claro como vai se estruturar. Na América do Sul, a eleição de Maurício Macri, na Argentina em finais de 2015, e o impeachment de Dilma Rousseff, no Brasil em 2016, foram marcos importante no desmonte de uma comunidade epistêmica pró-integração orientada por um regionalismo pós-liberal que teve um papel importante na criação tanto da UNASUL quanto da CELAC.

## Perspectivas para a Política Externa Brasileira do governo Temer

Tendo assumido ainda interinamente o comando do governo em maio de 2016, Michel Temer indicou José Serra, tradicional político do PSDB e candidato derrotado às eleições presidenciais em 2002, como ministro das Relações Exteriores. A indicação praticamente não tinha precedentes, nem tanto pelo fato de ser um político absolutamente estranho aos quadros diplomáticos profissionais, pois isso já tinha ocorrido em outros momentos, mas principalmente por ser um virtual candidato à Presidência da República nas eleições de 2018 e por enxergar o comando do Itamaraty como oportunidade para consolidar sua candidatura e elevar sua visibilidade.

É verdade que Serra já tivera um momento de expressão internacional durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, quando, na condição de Ministro da Saúde, comandou o pleito brasileiro em favor licenciamento compulsório de fármacos na Conferência Ministerial da OMC em Doha (2001), articulando-se com Índia e África do Sul. A gestão bem sucedida no tema dos medicamentos foi devidamente usada na campanha presidencial do ano seguinte. Vale reconhecer ainda que José Serra não é propriamente um liberal, tendo inclusive protagonizado alguns embates no seio do governo de Fernando Henrique Cardoso com o então ministro da Fazenda Pedro Malan, por opor-se à adoção de medidas monetaristas que poderiam ter efeitos recessivos (Abreu e Werneck, 2006: 5).

Já no seu discurso de posse, em maio de 2016, o chanceler elencou um conjunto de diretrizes que orientariam a nova política externa do país. Já na primeira diretriz, Serra (2016) afirma que *“a diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido”*<sup>11</sup>

Chama a atenção a referência a uma política externa não partidária, justamente no momento em que a chancelaria brasileira passa a ser comandada por um político com clara coloração partidária e explícitas

pretensões políticas. O próprio empenho em marcar uma diferença em relação às orientações de política externa dos governos do PT já demonstra uma opção ideológica, embora ainda reste saber quais serão as mudanças efetivamente implementadas, ainda mais considerando-se que o país não poderá abandonar iniciativas já em curso, sob pena de arcar com um elevado custo político. Assim, por exemplo, muito embora tenha dito que “*ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos*” (idem), parece improvável que o Brasil suspenda acordos de cooperação técnica para o desenvolvimento com países africanos.

É flagrante também o destaque dado à diplomacia comercial, com várias menções no discurso de posse aos desafios enfrentados pelas exportações brasileiras, notadamente em um contexto marcado pelo fim do boom no preço das commodities e pela redução no crescimento da economia chinesa. Nesse cenário, a política externa do país pode ajudar na ampliação de possibilidades e oportunidades externas para mercadorias nacionais com maior valor agregado, bem como na abertura de espaço para empresas brasileiras no exterior e na atração de investimentos diretos produtivos com maior intensidade tecnológica para o país (algo já iniciado timidamente na gestão anterior). Cumpre fazer menção especial ao papel exercido pelo Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (DPR/MRE). Mudar o padrão de comércio com a China e combater a reprimarização da pauta é um dos desafios a ser enfrentado com urgência pelo Brasil.

Não é um acaso, portanto, a maior importância dada à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, agora sob o comando do Itamaraty, e do prestigiado embaixador Roberto Jaguaribe. No discurso de posse, o novo chanceler chamou a atenção para a necessidade de o Brasil enfrentar as barreiras não-tarifárias em mercados estratégicos, tendo citado expressamente os Estados Unidos da América. Ainda nesse tema, foi afirmada a importância de o Brasil ir além do multilateralismo comercial da OMC, espaço reconhecidamente desgastado e paralisado na última década, e priorizar a negociação de acordos bilaterais, muito pouco enfatizados durante os governos do PT.

Mais uma vez, resta saber a capacidade que o país terá para fazer e barganhar concessões com vistas a formalizar o fechamento de acordos de livre comércio com parceiros de maior envergadura. As dificuldades percebidas nas negociações entre Mercosul e União Europeia, que se arrastam há quase duas décadas, já dão o tom dos desafios nesse âmbito. É bem provável que as expectativas de novos acordos se vejam frustradas pela dura realidade do enraizado protecionismo brasileiro.

A suposta desideologização da política externa defendida pelo novo chanceler e a ênfase renovada em parcerias tradicionais como Estados Unidos e países europeus certamente não significará um afastamento de atores como a China. O gigante asiático representa em qualquer circunstância um parceiro indispensável para os interesses brasileiros, sobretudo no âmbito do comércio e dos investimentos. Já no discurso de posse, Serra afirmava: “*será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China, este grande fenômeno econômico do século XXI, e a Índia*”. Em sua primeira viagem ao exterior como presidente efetivo, Michel Temer aproveitou para firmar uma série de acordos com a China, confirmando a manutenção de estratégia que já vinha dos governos do PT e que não sofrerá abalos na nova gestão.

No tocante ao espaço regional latino-americano, o novo chanceler fez questão de citar em seu discurso de posse a importância da cooperação comercial com os países da Aliança do Pacífico, além de destacar que o Mercosul deve ser fortalecido, “antes de mais nada, quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros”. Fica clara, portanto, a pretensão de priorizar a dimensão comercial sobre as esferas política e social no plano da integração mercosulina, confirmando inclusive as orientações reveladas pelo candidato do PSDB às eleições presidenciais de 2014, Aécio Neves, que defendia um retrocesso do Mercosul à condição de mera área de livre-comércio com vistas a ampliar a liberdade negociadora do Brasil no mundo. O embaixador Rubens Barbosa, diplomata amplamente identificado com os quadros do PSDB, afirmou em entrevista à revista *Istoé* publicada em 01/09/2016 que “*desde 2003, os governos do Brasil, da Venezuela e da Argentina procuraram dar ênfase maior ao Mercosul social e político, deixando de lado as negociações comerciais. O resultado foi a total paralisia do bloco*”<sup>12</sup>.

No que tange as relações mais amplas com o espaço regional, os primeiros dias da gestão Serra já mostraram algumas mudanças. Nota dura

foi emitida contra países vizinhos que contestaram a legalidade do afastamento, ainda provisório à época, da presidente Dilma Rousseff. O comunicado oficial dizia que os países bolivarianos “*se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil*”. Da mesma forma, houve resposta dura contra o Secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, que chegou a aventar a possibilidade de acionamento da cláusula democrática da organização contra o Brasil: “*tais juízos e interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com as funções que exerce e com o mandato que recebeu*”.<sup>13</sup>

Na visão de Matias Spektor, “*Serra está usando chumbo grosso porque quer marcar posição de força no novo governo e, para isso, precisa sinalizar uma ruptura profunda com o governo Dilma*”<sup>14</sup>. De fato, o Brasil parece estar se afastando da sua postura tradicional no espaço regional sul-americano. O país tradicionalmente mantém posição cautelosa frente aos vizinhos, evitando atritos ou declarações de força desnecessárias que poderiam alimentar a imagem, ainda comum no imaginário regional, de um Brasil imperialista. No governo de Lula, em momentos de tensão com vizinhos, optou-se por dar atenção aos pleitos colocados. Foi o caso, por exemplo, da crise com a Bolívia pela nacionalização de refinaria da Petrobras no país, bem como das solicitações do Paraguai na questão da usina binacional de Itaipu. O diálogo e o entendimento foram durante o governo de Lula as estratégias priorizadas pelo país na região, por mais que isso fosse visto por alguns críticos e detratores como uma inconcebível demonstração de fraqueza diante de vizinhos insolentes merecedores de uma lição.

O compromisso com a não ingerência em assuntos domésticos também aparece tradicionalmente nas relações do Brasil com vizinhos. Mesmo em momentos críticos, e desde que não haja ruptura ou ameaça efetiva à ordem democrática, o Brasil evita manifestar-se de forma explícita contra governos vizinhos. A gravíssima crise política e institucional venezuelana que se arrasta desde 2013 foi tratada com certo grau de tolerância pela administração Rousseff, mais uma vez alimentando críticas de opositores contra a suposta leniência brasileira. A gestão Serra assume, diferentemente, tom muito mais duro contra o governo de Nicolás Maduro. Na própria posse, o chanceler já afirmava: “estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as

obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência” (Serra, 2016).

Vale lembrar que o Brasil colocou-se ao lado de Paraguai e Argentina, e contra o Uruguai, na rejeição à passagem da presidência pro-tempore do Mercosul para a Venezuela, sob a justificativa de que o país não cumpriu as obrigações assumidas há mais de uma década no protocolo de adesão. Com isso, vive-se momento de incerteza institucional no bloco, além de perigosa divisão, com o Uruguai governado por Tabaré Vazquez de um lado, herdeiro da tradição progressista na região, e Brasil, Argentina e Paraguai de outro, agora sob governos que defendem uma reorientação política regional.

O rearranjo de forças políticas na América do Sul é uma realidade que não escapa aos novos condutores da política externa do país. Mesmo na Bolívia, tida como exemplo de sucesso dentre os três países ditos bolivarianos, Evo Morales não conseguiu aprovar proposta de reforma constitucional para concorrer a um quarto mandato, rejeitada em referendo realizado em fevereiro de 2016, na primeira derrota do presidente desde a sua chegada ao poder em 2006.

Um balanço da experiência bolivariana e o Brasil implica em uma leitura em relação ao seu entorno, sublinhando o relativo isolamento dos anseios mais radicais. Mesmo o projeto regional brasileiro sob liderança petista esteve pautado por interesses autorreferidos, resultando em que a liderança de Chávez fosse interpretada como concorrente e não complementar em seu momento. Por outro lado, os processos boliviano e equatoriano revelaram-se, em pouco tempo, avessos à mudança acenada em suas constituições, e aprofundaram a racionalidade extrativista no contexto de alta dos preços das *commodities*, alienando uma parcela significativa de seu apoio original.

Parece, de fato, que o ciclo dos governos progressistas está chegando ao fim na região, em meio a uma realidade econômica adversa para boa parte dos países, já longe da fase de *boom* das *commodities*, e com indicadores de pobreza em ascensão, algo impensável em meados da década passada.

## À guisa de conclusão

Em suma, o momento é de mudança e de rearranjo de forças no cenário político doméstico, regional e global e exige reflexão cuidadosa sobre os melhores caminhos a seguir. Simplesmente reverter as práticas e iniciativas adotadas ao longos dos 13 anos de governos do PT em nome de uma desideologização da política externa é algo inexequível em termos práticos. Segundo Matias Spektor (2016), os ajustes não serão fáceis: "não há consenso sobre o que fazer, nem recursos disponíveis para grandes empreitadas. A tendência da comunidade responsável por pensar o lugar do Brasil no mundo, nos setores público e privado, é manter-se escorada nos velhos paradigmas."

Apesar da importância e alcance de várias iniciativas implementadas a partir dos anos 2000, como a ênfase nas relações sul-sul e a criação de coalizões com países emergentes, a realidade atual revela certo esgotamento ou pelo menos estagnação em termos de resultados práticos. A realidade vigente já não mais apresenta economias desenvolvidas em crise e necessitadas do suporte de países do sul-global como no final da década passada, mas traduz-se em novas vulnerabilidades para as economias emergentes e até mesmo uma relativa desaceleração econômica da China.

A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos reforça a imagem de "fim de ciclo" e abre uma série de incógnitas sobre a política global. Ainda é cedo para fazer prognósticos sobre os efeitos do governo Trump para o Brasil e para a região, mas conforme prometido pelo presidente eleito, pode haver um endurecimento na política comercial norte-americana, com a adoção de práticas restritivas sobre mercadorias brasileiras e latino-americanas, piorando as perspectivas para a já deficitária balança comercial do país com o parceiro do norte. Há, ainda, risco evidente para as centenas de milhares de brasileiros que vivem ilegalmente nos Estados Unidos e correm o risco de serem deportados ou presos, segundo vontade manifestada pelo futuro inquilino da Casa Branca, criando possível embaraço consular e até mesmo diplomático para o Brasil. De resto, o Brasil continuará sendo ator de menor relevância para os Estados Unidos, sem suscitar maiores interesses ou preocupações para a política externa norte-americana.

Mesmo na América do Sul, onde o avanço do projeto integrador brasileiro revelou indiscutível sucesso inicial e foram implementadas iniciativas para o respeito às franquias democráticas e para o desenvolvimento econômico e social com o Brasil em posição de destaque, as mudanças em curso exigem uma reavaliação cuidadosa. As transições políticas com efetiva guinada à direita nos países da região certamente influenciarão as estratégias regionais dos próximos anos.

Como afirma Lafer (1987), toda política exterior resulta de um esforço de compatibilizar necessidades internas com possibilidades externas. Caberá, então, aos formuladores da nossa política exterior identificar essas possibilidades e encontrar o melhor caminho para aproveitá-las em favor do desenvolvimento nacional, equilibrando-se entre visões conflitantes e não consensuais de mundo e exigido-se tanto de institucionalistas quanto de autonomistas um *aggiornamento* em suas posições.

## NOTAS

1. Dados obtidos no site da CEPAL.
2. Para Lima e Hirst (2009, p.46) foi uma conjuntura crítica gerada por uma combinação simultânea de transformações domésticas e sistêmicas, esgotando-se os padrões prevaletentes de desenvolvimento econômico interno e de inserção internacional e emergindo uma nova coalizão sociopolítica como base para a política econômica e para a política externa.
3. Criado pelo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 14, firmado entre Brasil e Argentina no âmbito da ALADI.
4. Politização da política externa é aqui entendido como a incorporação dos temas de política externa na arena de debate político a partir de pontos de vista e preferências divergentes.
5. Embora não explicassem bem do que se trata essa tipologia.

6. Em seu primeiro discurso, Vieira reconheceu os desafios materiais e pediu “engajamento” do corpo diplomático – Vieira cobra ‘engajamento’ de diplomatas, Folha de São Paulo, 03/01/2016, p.A11.
7. A principal organização à qual o Brasil ficou devendo foi a Organização das Nações Unidas.
8. Matéria da Folha de São Paulo –América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil, 3 de agosto de 2013, Caderno Mercado 2 p.5- informa que a participação da América do Sul no total de investimentos externos brasileiros caiu de 14,3% no primeiro semestre de 2012 para 5,7% no mesmo período de 2013.
9. Muitos desses empresários estão presos atualmente.
10. Houve inicialmente divergências sobre como tratar a questão venezuelana, mas que foram rapidamente aparadas.
11. Discurso de posse do Ministro José Serra, Disponível em :<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> Acesso em 04/09, 2016
12. Entrevista na Istoé, de 01 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/“a-diplomacia-brasileira-voltara-defender-os-interesses-nacionais”/#.V8zUIVGaTRw.facebook>> Acesso em 04/09/2016.
13. Matéria da Folha de São Paulo- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016.
14. Matéria da Folha de São Paulo- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, Marcelo de Paiva e Werneck, Rogério L. F. (2006). *The Brazilian economy from Cardoso to Lula: an interim view*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Departamento de Economía, Texto para Discussão n° 504. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td504.pdf>>. Data de acesso: 13 de agosto de 2016.
- Amaral Júnior, Alberto do (2013). “Fragmentação e Integração na América do Sul”. en LAGOS, R.; DÁVILA, M.; ZIBETTI, F. W. (orgs.) *A América Latina no Mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Regional*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, pp. 51-62.
- Boschi, Renato e Gaitán, Flavio (2008). “Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile”, en Lima, M. R. S. de (org.) *Desempenho de Governos Progressistas no Cone-Sul: agenda alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, pp. 23-46.
- Bressan, Regiane N. (2016). “O espaço da América Latina na Política Externa Brasileira”, en Serbin, Andrés (coord.) *Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Edición especial, Buenos Aires: CRIES, p. 311-332.
- Celestino, Helena (2014). “Sedução, a falta que ela faz”, *O Globo*, 5 do outubro, p. 55 (Coluna Volta ao Mundo).
- Diniz, Eli (2005). “Empresário, Estado e Democracia : continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula”, ponencia presentada en el coloquio “La esperanza venció el miedo? Una evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil”. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Hermann, Charles F. (1990). “Changing course: when governments choose to redirect foreign policy”, *International Studies Quarterly*. v. 34 n. 1, pp. 3-21.
- Lafer, Celso (1987). “Novas dimensões da política externa brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.3, pp. 73-82.
- Lima, Maria Regina Soares de (2005). “Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior”. *Revista Brasileira do Comércio Exterior (RBCE)* n. 83, abril-junho, pp. 16-20.

- Lima, Maria Regina Soares de e Hirst, Monica (2009). “Brasil como país intermediário e poder regional”, en Hurrell, Andrew (org.), *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV. pp. 43-73.
- Novelli, José Marcos N. (2010). “A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006)”. *Revista Sociologia Política*, v.18, n.36, junho, pp. 227-240.
- Sanahuja, José Antonio (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en Serbin, Andrés.; Martínez, Laneydi.; Ramanzini Júnior, H. (coords.) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES, pp. 19-72.
- Saraiva, Miriam G. (2010). “A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas”, *Mural Internacional*, v.1 n. 1, janeiro/junho, pp. 45-52.
- Saraiva, Miriam G. (2013). “Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010”, *Relações Internacionais*, n. 37 IPRI/Lisboa, março, pp. 63-78.
- Serra, José (2016). Discurso de posse do Ministro José Serra, Disponível em :<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>> Acesso em 04/09, 2016.
- Sicsú, João (2006). “Rumos da liberalização financeira brasileira”, *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 3, pp. 364-380.
- Spektor, Matias (2014). “Diplomacia de transição.” Folha de São Paulo, 29 Outubro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomacia-da-transicao.shtml> Acesso em 12/11/2016.
- Spektor, Matias (2016). “Temer precisará conceber uma nova doutrina de política externa”. *Folha de São Paulo*, 01/setembro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2016/09/1809041-temer-precisara-conceber-uma-nova-doutrina-de-politica-externa.shtml>> Acesso em 05/09/2016.

- Veiga, Pedro da M. e Rios, Sandra P. (2011). “A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses”, *Brevíssimos CINDES* n. 32.
- Velasco Júnior, Paulo Afonso (2011). “Autônoma, politizada, anticonformista, não subserviente: uma política externa brasileira fiel à sua tradição”, *Insight Inteligência*, ano XIV, n. 55, outubro/dezembro, pp. 118-125.
- Vigevani, Tullo e Cepaluni, Gabriel (2007). “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2. Rio de Janeiro, julho/dezembro, pp. 273-335.
- Zakaria, Fareed (2008). *O Mundo pós-americano*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

#### SUMMARIO

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

O bom desempenho do Brasil durante os anos 2000 foi amplamente reconhecido por acadêmicos e líderes políticos. Embora com um crescimento do PIB não muito grande, o país experimentou um avanço importante na área social, cresceu como país exportador de commodities e implementou uma política externa que aumentou as conexões do Brasil com a América do Sul e deu passos importantes no sentido de tornar-se uma potência global. A crise de 2008 teve efeitos negativos no Brasil, mas não preocupou tanto inicialmente. A mudança de governo no Brasil, contudo, coincidiu com um agravamento da situação econômica, combinada com uma gestão política inábil e pouca disposição para os temas de política externa. O declínio começava a mostrar sua face.

Com vistas a dar conta da conjuntura favorável dos anos 2000, mais especificamente até 2008 quando a crise internacional começou a desenhar seus impactos, passando pelo período de dificuldades até 2013 e o declínio claro desde então, o artigo divide-se em seis partes. A primeira parte oferece um panorama muito breve da conjuntura dos anos 2000 nas dimensões internacional, regional e brasileira. Nas duas partes que se seguem, o artigo concentra-se na política externa brasileira adotada a partir de 2003 e, mais especificamente, no com-

portamento brasileiro para a América do Sul. A quarta parte orienta-se para o declínio já durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff e a quinta foca nos limites de sua política externa para a América do Sul. A última parte traça reflexões sobre a política externa do novo governo de Michel Temer, iniciado como interino em maio de 2016 e confirmado no início de setembro. Por fim, algumas observações à guisa de conclusão, em um período que recém se inicia.

#### RESUMEN

### La política externa brasileña y el “fin de ciclo” en Sudamérica: ¿Hacia dónde vamos?

El buen desempeño de Brasil durante la década de 2000 fue ampliamente reconocido por académicos y líderes políticos. Aunque con un crecimiento del PIB no demasiado grande, el país experimentó un gran avance en el área social, creció como país exportador de *commodities*, y puso en práctica una política exterior que aumentó las conexiones entre Brasil y América del Sur y dio pasos importantes para convertirse en un poder global. La crisis de 2008 tuvo efectos negativos en Brasil, pero inicialmente no fueron preocupantes. El cambio de gobierno en Brasil, sin embargo, coincidió con un empeoramiento de la situación económica, combinada con una gestión política torpe y escasa disposición a abordar cuestiones de política exterior. El declive comenzó a mostrar su rostro.

Con vistas a dar cuenta de la coyuntura favorable de los 2000, concretamente desde 2008, cuando la crisis internacional comenzó a tener impacto, a través del difícil período hasta el año 2013 y el claro declive desde entonces, el artículo se divide en seis partes. La primera ofrece una breve visión general de la situación en los 2000 en las dimensiones internacional, regional y brasileña. En las dos partes que siguen, el artículo se centra en la política exterior brasileña adoptada desde 2003 y, más concretamente, en el comportamiento de Brasil en América del Sur. La cuarta parte está orientada al declive ya durante el primer mandato Dilma Rousseff, y el quinto se centra en los límites de su política exterior para América del Sur. La última parte esboza unas reflexiones sobre la nueva política exterior del gobierno de Michel Temer, iniciado de forma provisional en mayo de 2016, y confirmado

a principios de septiembre. Por último, algunos comentarios a modo de conclusión ante un período que apenas se inicia.

ABSTRACT

**Brazilian Foreign Policy and the “End of a Cycle”  
in South America: Where are we headed?**

The good performance of Brazil during the 2000s was widely recognized by academics and political leaders. Although it was not based in a large GDP growth, the country experienced a significant advance in the social area, grew as a commodity exporting country and implemented a foreign policy that increased Brazil’s connections with South America and took important steps towards making itself a global power. The crisis of 2008 had negative effects in Brazil, but initially it was not worrisome so much. The change of government in Brazil, however, coincided with a worsening economic situation, combined with an awkward political management and little disposition to deal with foreign policy issues. The decline was beginning to show its face.

In order to take account of the favourable situation of the 2000s, more specifically until 2008 when the international crisis began to draw its impacts, going through the period of difficulties until 2013 and the clear decline since then, the article is divided into six parts. The first part offers a very brief overview of the situation of the 2000 years in the international, regional and Brazilian dimensions. In the following two parts, the article focuses on the Brazilian foreign policy adopted since 2003 and, more specifically, on Brazilian behaviour towards South America. The fourth part focuses on the decline that started during the first term of Dilma Rousseff, and the fifth is centered in the limits of its foreign policy for South America. The last part draws some reflections about the foreign policy of the new government of Michel Temer initiated in an interim basis in May of 2016 and confirmed in the beginning of September. Finally, some comments concerning the beginning of a new period are offered as conclusions.



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

Ana Covarrubias

Desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mucho se ha discutido sobre la relación de México con América Latina: ¿qué posición tiene México en la región?, ¿qué representa? Económicamente hablando, el TLCAN formalizó una relación comercial evidente entre México y Estados Unidos, y reforzó el modelo económico neoliberal por el que había optado el gobierno mexicano desde los años ochenta y que se mantiene hasta nuestros días. Este modelo económico ha implicado la búsqueda de numerosos socios comerciales y, en consecuencia, la proliferación de tratados de libre comercio. Hoy por hoy, el gobierno mexicano sigue defendiendo

la apertura comercial y condenando el proteccionismo: su ingreso a la Alianza del Pacífico (AP) y su apuesta por el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) así lo atestiguan. En este sentido, México ha sido más congruente en su opción por el neoliberalismo que otros países de América Latina que, con el paso del tiempo y el cambio de gobiernos, han transitado entre uno y otro modelo.

Después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), quizá el cambio más importante en México que tuvo consecuencias innegables en su posición en América Latina y su relación con muchos países de la región fue la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al poder en 2000. De esta manera, el presente artículo analizará cómo se ha reacomodado México en la región a lo largo de los últimos 16 años al apoyar el libre comercio y al subrayar su identidad democrática. Se argumentará que, durante el periodo, el libre comercio ha sido un objetivo constante de la política exterior mexicana mientras la defensa activa de la democracia y los derechos humanos fue más coyuntural. Sin embargo, al favorecer estos dos temas, la diplomacia mexicana provocó el deterioro en las relaciones con otros países de la región. Esto sucedió en una América Latina cambiante, en donde coexistieron diversos modelos de política interna y de integración regional. Al decidirse el gobierno mexicano por una definición político-ideológica específica, se distanció, en ocasiones agresivamente, de otros países y se acercó a nuevos interlocutores.

## La euforia democrática y el libre comercio

La llegada del PAN al poder en 2000, en la llamada “alternancia”, puede verse como un símbolo o como la culminación de la apertura política en México. En ese año, México acompañaba de manera más genuina a sus vecinos latinoamericanos que habían transitado a la democracia desde los años ochenta. En consecuencia, México encontraba un nuevo lugar en la región como país democrático. Pero el consenso que pareció existir en la “década liberal” de los años noventa sobre la preferencia por el libre comercio, la democracia y los derechos humanos no duraría mucho más: el inicio del siglo XXI vio cambios importantes en la región, sobre todo con el surgimiento de la llamada “ola rosada”. Es

decir, Venezuela, Argentina, Brasil, Ecuador, Chile, Uruguay, Bolivia, entre otros, tendrían, cada uno en su momento, gobiernos elegidos democráticamente pero con una orientación más hacia la izquierda que implicaba políticas sociales y económicas distintas de las identificadas como neoliberales, y una idea de la integración regional diferente de la propuesta por Estados Unidos. Así pues, la nueva identidad de México en la región lo llevó a un realineamiento político-ideológico.

Aunque algunos gobiernos priistas habían hablado de una “nueva” política exterior en varias ocasiones, el sexenio del presidente Fox inició con la propuesta de “otra nueva” política exterior que, además, sería “activa”. Había varios factores que ayudaban a la formulación e implementación de esta política que pretendía ser claramente distinta de la de los gobiernos priistas. El gobierno mexicano buscó entrar de lleno en la agenda internacional de democracia y derechos humanos, por lo que no sorprende que el primer Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno de Vicente Fox, Jorge G. Castañeda, declarara que la política exterior estaría basada en *valores* e intereses: “Las prioridades de nuestra política exterior reflejan, por tanto, *la agenda de la consolidación democrática* y del progreso económico en México, convirtiéndola así en una política basada en valores y, al mismo tiempo, en intereses” (énfasis añadido) (Castañeda, 2003).

En efecto, los “ejes” de la política exterior, según el presidente Fox, serían demostrar al mundo la consolidación de las instituciones democráticas en México, apoyar y promover en forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo, defender la democracia como la única forma de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos, participar activamente en la construcción del sistema internacional del nuevo milenio y promover el desarrollo económico sustentable (México, Presidente, 2001) Así pues, la política exterior, según el secretario Castañeda, procuraba responder a las transformaciones nacionales, regionales y mundiales a partir del cambio que significaba el triunfo del PAN, y contaba con dos objetivos principales: consolidar una relación estratégica con Estados Unidos y participar activamente en la construcción de un nuevo sistema normativo internacional (Castañeda, 2001: 67; 2002b: 73). Para el secretario Castañeda había una correlación entre democracia y participación internacional, en oposición al autoritarismo y el aislacionismo, por lo

que el fin del régimen autoritario significaba entrar a la democracia y dejar el aislacionismo (Castañeda, 2003a: 50-51). La política exterior del primer gobierno panista, en breve, fue un instrumento para reformular la identidad del país: México se proyectaba como democrático y optaba por una diplomacia que defendiera la democracia y los derechos humanos. El compromiso internacional de México con estos temas serviría, al mismo tiempo, para consolidar el cambio interno (Castañeda, 2002a).

La política de defensa de la democracia y los derechos humanos fue más visible en el caso cubano. La historia que casi llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas entre los gobiernos de México y Cuba es bien conocida. Baste subrayar que, en efecto, lo que detonó el deterioro de la relación bilateral fue la posición mexicana respecto al voto en la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Ginebra y las discusiones que se dieron alrededor de la misma. En 2001, el gobierno mexicano hablaba ya abiertamente de la necesidad de que las autoridades cubanas dieran señales de apertura en materia de derechos humanos lo que, desde luego, molestó al gobierno de la isla (Campa, 2001). Sin embargo, México se abstuvo al votar la resolución que pedía apertura a Cuba, aunque ese mismo año, el presidente Fox y el secretario Castañeda se entrevistaron con un grupo de disidentes que incluía a Oswaldo Payá, Martha Beatriz Roque Cabello, Raúl Rivero, Héctor Palacio Ruiz, Oswaldo Alfonso y Manuel Cuesta Morúa, durante su visita a Cuba. En 2002, el cambio de posición del gobierno mexicano en Ginebra fue total: votó a favor de la resolución que invitaba al gobierno cubano a esforzarse para cumplir con lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El documento también pedía al gobierno cubano aceptar la visita de un representante de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos (ONU, 2002). México, según Castañeda, votaba a favor de causas y no en contra de países: *“Nuestra posición sobre la situación de los derechos humanos en otros países no se basa en consideraciones políticas. No está determinada por cálculos de coyuntura ni es selectiva. Por el contrario, parte del reconocimiento de que los derechos humanos constituyen valores absolutos y universales, y de que es obligación de los Estados, tanto individual como colectivamente, velar por su respeto [...] La política exterior del presidente Vicente Fox*

*no omita escuchar las expresiones de grupos que promueven los derechos humanos y la democracia en naciones donde su observancia es precaria.”<sup>1</sup>*

Las relaciones con Cuba se complicaron más por otras razones, como el trato que se dio a la visita de Fidel Castro durante la conferencia de Financiación para el Desarrollo en Monterrey y la acusación por parte del gobierno mexicano de que diplomáticos cubanos en México intervenían en asuntos internos. El gobierno de México continuó votando a favor de las resoluciones en la Comisión de Ginebra hasta que ésta se transformó en Consejo de Derechos Humanos y se eliminó la votación por países. El resultado fue que, en mayo de 2004, el gobierno mexicano retiró a su embajadora en La Habana y pidió el retiro del embajador cubano en México, Jorge Bolaños Suárez. Igualmente, se declaró persona *non grata* a Orlando Silva, consejero para Asuntos Políticos de la embajada cubana en México.

Además de algunos problemas no relacionados con la política mexicana de promoción de la democracia y los derechos humanos, no cabe duda de que fue esta última la que propició el daño tan fuerte en la relación bilateral, que se había caracterizado las más de las veces por el respeto de ambos gobiernos a sus respectivos regímenes políticos. Con la “nueva” política exterior el gobierno de México violaba el acuerdo no intervencionista con Cuba.

La política exterior de promoción de la democracia y los derechos humanos, aunada a la posición de México sobre los modelos económicos y el tipo de integración regional que debía procurarse también perjudicó la relación de México con otros países, especialmente Venezuela y, en menor medida, Argentina. El golpe de Estado en Venezuela en 2002 y la Cumbre de las Américas de 2005 ilustran claramente las diferencias entre México y esos dos países. En el caso de Venezuela, después del golpe que separó —muy brevemente— a Hugo Chávez de la presidencia, el secretario Castañeda solicitó invocar la Carta Democrática Interamericana para condenar la interrupción del orden democrático, pero añadió una crítica al gobierno de Chávez: “...*debemos evaluar y mencionar también las causas que contribuyeron a la ruptura del orden institucional y democrático, entre ellas los posibles errores en la conducción del gobierno del presidente Chávez, una creciente polarización interna, una conducción económica errática y un aislamiento internacional cada vez mayor. Estos elementos de ninguna manera justifican*

*la interrupción del orden institucional en ese país. Y aunque tampoco son indispensables para condenar el golpe de Estado, su reconocimiento sí daría mayor solidez a la respuesta de la comunidad latinoamericana frente a este hecho intolerable”* (Castañeda, 2003c: 85).

La democracia venezolana no parecía admisible, ni tampoco su modelo económico. Pero el conflicto más abierto entre México y Venezuela se dio durante la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005; después de todo, México sí condenó formalmente el golpe en Venezuela.

Aun antes de la Cumbre de Mar del Plata, había una evidente discrepancia entre el gobierno mexicano y algunos países de América Latina, entre ellos Venezuela y sus socios de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Argentina y Brasil, respecto a la forma que debería tomar la integración regional. Desde que se acordó en la Cumbre de las Américas de Miami de 1994, México había promovido el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en congruencia con su preferencia por el libre comercio y, quizá, en apoyo a la iniciativa estadounidense. Para los miembros del ALBA, ese proyecto neoliberal era inaceptable; Argentina lo rechazaba y Brasil se resistía al liderazgo estadounidense. En Mar del Plata, Fox defendió el ALCA y criticó al presidente argentino, Néstor Kirchner, por su lenguaje anti-global y anti-empresarial; Kirchner y Hugo Chávez habían encabezado la Anti-Cumbre. Así pues, Fox lo culpó abiertamente de estar “más interesado en cumplir con la opinión pública argentina” que en lograr el éxito de la Cumbre al mismo tiempo. Kirchner pidió a Fox que se ocupara de México pues a él lo habían votado los argentinos; Chávez lo llamó “cachorro del imperio” (Guajardo, 2008: 293). Como el gobierno venezolano no ofreció la disculpa que le solicitó el mexicano por esa declaración, el 15 de noviembre se retiraron los embajadores de las dos capitales, y no regresarían sino hasta finales de 2005. En 2006, Venezuela dejó el Grupo de los Tres (G3) comprendido por México, Colombia y, hasta entonces, Venezuela.

Con la llegada de Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil, este país se convirtió en referencia de un modelo económico y político democrático y progresista. Como bien se sabe, la política exterior de Lula se distinguió por su alcance global, su activismo y su gran visibilidad. Además, constituía, en América Latina, un símbolo de autonomía, si

no resistencia, ante las políticas estadounidenses. La política exterior mexicana de promoción de la democracia y los derechos humanos no se dirigió a Brasil, pero las divergencias entre los dos gobiernos en materia económica y de integración regional fueron evidentes. Sin embargo, lo que realmente provocó el distanciamiento —la rivalidad para algunos— entre los dos países fue la proyección internacional de Brasil y su liderazgo en América del Sur. Así pues, las relaciones con este país tampoco fueron fáciles: la reforma al Consejo de Seguridad de la ONU así como la exclusión de México de las iniciativas sudamericanas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) parecen haber producido competencia entre los dos países por el liderazgo regional y por la exposición global. A pesar de ello, México logró ingresar como observador al Mercosur, en un intento por no quedar aislado de América del Sur.

El realineamiento de México en una región política e ideológicamente plural implicó la búsqueda de nuevos interlocutores como Colombia, país con el que se había iniciado un acercamiento desde el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Fox ofreció al presidente colombiano Andrés Pastrana la mediación de México entre el gobierno y la guerrilla colombianas y designó al embajador Andrés Rozental para negociar con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a Andrés Valencia, a petición de Álvaro Uribe, para tratar con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La misión de Rozental era reunirse con las FARC y desarrollar un proyecto para reanimar el proceso de paz, pero el gobierno colombiano interrumpió el trabajo del enviado mexicano cuando desmanteló la zona especial en donde Rozental se reunía con las FARC. El sucesor de Pastrana, Álvaro Uribe, prefirió la mediación de Estados Unidos a una individual o multinacional (Rozental, 2004: 105-107). El embajador Andrés Valencia, por su parte, fungió como facilitador entre junio de 2004 y abril de 2005. Una vez más, desacuerdos entre las partes y falta de voluntad política frustraron la labor mexicana. El ELN desconoció a México como facilitador en un comunicado del 17 de abril de 2005, en el que reprochaba el voto mexicano a favor de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU respecto a Cuba y el proceso de desafuero que en ese momento se seguía en contra del Andrés Manuel López Obrador, jefe de gobierno de la Ciudad de México. El gobierno mexicano respondió calificando el contenido del comunicado como

inaceptable pues el voto de México en la Comisión era una decisión soberana, al igual que el proceso jurídico contra el jefe de gobierno. Lo cierto es que el fracaso de la facilitación no puede limitarse a estas razones, pero sin la voluntad del ELN no era posible seguir adelante.<sup>2</sup> A pesar de estos fracasos —debe añadirse que la facilitación de Valencia se dio a petición del presidente Uribe—, la afinidad ideológica y preocupaciones compartidas como el crimen organizado transnacional contribuyeron a que la relación bilateral cobrara importancia.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse el Plan Puebla Panamá (PPP), una de las iniciativas que parecía ser de las más importantes de la política exterior mexicana en la región. Fue Zedillo quien originalmente propuso un programa para el desarrollo conjunto del sur-sureste de México y los países centroamericanos, pero realmente se concretó como proyecto durante la presidencia de Fox. El objetivo inicial del PPP fue convertir al sur-sureste de México y Centroamérica en un “polo de desarrollo” mediante la construcción de infraestructura, la educación y la elevación del nivel de vida de sus habitantes, a partir de financiamiento público y privado, nacional e internacional. El Plan fue incluido en el Mecanismo de Tuxtla y se consideró como eje rector del acercamiento de México con Centroamérica. Hacia el final del sexenio de Fox, sin embargo, los resultados del PPP eran poco alentadores, según lo reconoció el gobierno mismo, especialmente por problemas financieros (Derbez, 2006: 29).

En conclusión, la defensa de la democracia, los derechos humanos y el libre comercio en una América Latina en constante transformación produjo el reacomodo de México en la región. Puede discutirse si fue el contenido o la implementación de esta “nueva” política exterior del primer gobierno panista lo que llevó al deterioro de las relaciones de México con varios países de América Latina —además de Cuba, Venezuela y Argentina, hubo fricciones menores con Bolivia, Nicaragua y El Salvador—, pero lo cierto es que el deseo del gobierno mexicano de resaltar su naturaleza democrática influyó decisivamente en su política exterior. La crítica interna y externa a la política exterior de México no se hizo esperar y la percepción generalizada fue de un México que se alejaba todavía más de América Latina; aislado y señalado.

## Reparando el daño: un segundo reacomodo

El gobierno del presidente Felipe Calderón no tuvo a la política exterior como una de sus prioridades; de hecho, muy poco después de tomar posesión optó por la “guerra contra las drogas” y el proyecto principal para esto fue la Iniciativa Mérida, mediante la cual el gobierno estadounidense apoyaría al mexicano con entrenamiento y distinto tipo de vehículos de transporte. Pero al haber sido la política exterior uno de los temas más criticados al gobierno de Fox, uno de los intereses más claros de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue la “recomposición” de las relaciones con América Latina. La estrategia, sin embargo, no sería la misma que la del sexenio anterior: a pesar de que el PAN se mantenía en el poder, la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos no serían más objetivos primordiales de política exterior. De hecho, aunque retóricamente se mantuvo su valor, en la práctica fueron relegados a un segundo plano. Lo primero era recuperar la presencia e influencia de México en la región para lo cual había que mejorar las relaciones con Cuba, Venezuela y Argentina, y trabajar activamente en el ámbito multilateral. Según Guadalupe González y Rafael Velázquez, al inicio de su administración, Calderón buscó diferenciar su política exterior de la del gobierno anterior, mediante una diplomacia profesional, constructiva, pragmática y discreta (González y Velázquez, 2014: 150). Además, la lección que había dejado el gobierno de Fox era que la política exterior podía convertirse en materia de discusión interna, lo cual no era deseable, sobre todo teniendo en cuenta que la elección de Calderón había sido ampliamente cuestionada y reflejó una profunda polarización política en México (González y Velázquez, 2014: 151). Así pues, documentos oficiales proponían impulsar la reinserción de México en la política latinoamericana que recuperara “espacios de interlocución y cooperación con los principales actores regionales y profundizar nuestras alianzas estratégicas” (México, 2007: 82-83, en González y Velázquez, 2014: 150). El fin último era “reposicionar a México en el lugar que le corresponde en el escenario mundial y regional” (González y Velázquez, 2014: 150).

Cuba fue el primer objetivo: para recuperar la comunicación con el gobierno de la isla se nombró a un nuevo embajador, Gabriel Jiménez Remus, hombre cercano a Calderón y bien conocido por Fidel Castro

pues como coordinador de los panistas en el Senado había organizado el primer viaje de un grupo de panistas a Cuba en 1988. De hecho, Felipe Calderón y Carlos Castillo Peraza visitaron Cuba gracias a los esfuerzos de Jiménez Remus cuando fueron líderes del PAN. El gobierno cubano, por su parte, también nombró a un nuevo embajador, Manuel Aguilar Flores, lo que contribuyó a fomentar un nuevo entendimiento y la confianza mutua (Proceso, 2007).

La mejoría en la relación bilateral supuso cambios importantes en la posición de México en temas como derechos humanos y la deuda cubana. Aunque es difícil argumentar que la labor del embajador Luis Alfonso de Alba, como presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que sustituyó a la Comisión, haya respondido al interés de México de modificar su relación con Cuba, lo cierto es que el haber logrado evitar que el Consejo votara sobre la situación de los derechos humanos en países específicos fue recibido por los cubanos como un gesto positivo del gobierno mexicano que removía un obstáculo muy importante para normalizar la relación bilateral.<sup>3</sup> Respecto a la deuda del gobierno cubano con México, autoridades de los dos países firmaron en febrero de 2008 un acuerdo que permitió normalizar las relaciones financieras y comerciales. Finalmente, en octubre del mismo año, se firmó un memorándum de entendimiento en materia migratoria mediante el cual el gobierno mexicano podría deportar a cubanos indocumentados que llegaban a México para dirigirse a Estados Unidos. En esa ocasión, el ministro Pérez Roque declaró que se retomaba el camino “que nunca debió perderse, estamos reconstruyendo lo que fue gravemente afectado en el pasado” (Ríos, 2008).

A pesar de una breve diferencia entre Calderón y Fidel Castro como resultado de la epidemia de influenza que sufrió México en 2009 y que supuestamente impidió la visita del primero a Cuba, —al haber suspendido vuelos el gobierno de la isla—, la “normalización” de la relación no se vio perjudicada de manera significativa. En junio de 2009, por ejemplo, en la XXXIX Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en San Pedro Sula, Honduras, funcionarios mexicanos tuvieron una participación decisiva para lograr la votación que dejaba sin efecto la resolución VI de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1962, que suspendía al gobierno cubano de participar en las actividades de la organización. Y en 2010, tras el

fallecimiento del prisionero Orlando Zapata en Cuba como resultado de una huelga de hambre, la SRE lamentó el hecho pero añadió que México no podía juzgar la situación de los derechos humanos en Cuba pues tenía grandes retos —propios— en la materia. Para México, según el comunicado, era prioritario “mantener una relación cercana y constructiva con Cuba. Nuestros vínculos con ese país se basan en una visión de Estado y no en posturas ideológicas” (México, 2010). Hacia el final de su sexenio, el presidente Calderón viajó a Cuba y fue recibido por Raúl Castro.

Las relaciones con Argentina, Venezuela y Bolivia no se deterioraron más. En el caso de Brasil, la relación no fue fácil por las diferencias sobre las organizaciones que debían congregarse y representar a la región, como se verá más adelante, y por el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 55, que había sido firmado entre México y Mercosur para promover la industria automotriz. Los presidentes Calderón y Lula intentaron dar un nuevo comienzo a la relación bilateral y dejar atrás los conflictos surgidos por las distintas posiciones de México y Brasil respecto al Consejo de Seguridad de la ONU y por la rivalidad por el liderazgo regional. El Acuerdo Estratégico de Integración Económica (AEIE) fue el medio por el cual los dos gobiernos procuraron el acercamiento pero, además de los muchos cuestionamientos por parte de grupos empresariales de los dos países sobre su conveniencia, a principios de 2012 Brasil denunció unilateralmente el ACE 55 argumentando que tenía un déficit creciente con México en el comercio bilateral de vehículos y autopartes. Las autoridades mexicanas reaccionaron duramente a la decisión de Brasil y declararon que así no podría haber un acuerdo de libre comercio entre los dos países, al tiempo de que emprendieron negociaciones con autoridades brasileñas para llegar a un acuerdo sobre el ACE 55, que concluyeron con la firma de un Protocolo Adicional al Apéndice Bilateral que establecía, entre otras cosas, cuotas de importación para vehículos ligeros (González *et al.*, 2012).

Con Colombia y Chile, las relaciones se mantuvieron en muy buen nivel; en el primer caso, por el interés compartido de luchar contra el crimen organizado, objetivo principal del gobierno mexicano y, en el segundo, como resultado de la asociación estratégica entre los dos países. Para el gobierno mexicano fue muy valiosa la visita de la presidenta Michelle Bachelet en junio de 2009, después de la epidemia

de influencia que había causado dificultades con Argentina, Perú y Cuba, quienes suspendieron vuelos de y hacia México. En 2008, por otra parte, Colombia ingresó al PPP, que cambió su nombre a Proyecto Mesoamérica (PM). El proyecto se redefinió como un mecanismo de diálogo y coordinación para articular los esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración desde México hasta Colombia. Hasta entonces, la iniciativa había contribuido a la integración y desarrollo regionales mediante avances en la construcción de plataformas de industria eléctrica, telecomunicaciones y transporte; lo que seguía era, así, promover la cooperación para construir una identidad regional que contribuyera a encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes. A pesar de algunos logros en materia de comunicaciones, lo cierto es que el PM no logró lo que se propuso inicialmente. Desde el sexenio de Fox, el gobierno mexicano ha reiterado la importancia de Centroamérica para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de México pero, hasta el día de hoy, no se observa una política bien definida, sustentada y permanente hacia la región.

El golpe de Estado en Honduras en junio de 2009 presentó más dificultades para México: aunque reiteró su posición pro-democrática, fracasó en su afán por tener una influencia eficaz en la región. El gobierno mexicano condenó el golpe y llamó a consultas a su embajador, Tarcisio Navarrete Montes de Oca, y respaldó la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. Lo más interesante, sin embargo, fue el haber recibido a la canciller Patricia Isabel Rhodas al día siguiente del golpe y al presidente depuesto, Manuel Zelaya en agosto, como jefe de Estado. De igual manera, la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, formó parte de una de las misiones de la OEA que procuró, sin éxito, dialogar con el nuevo presidente, Roberto Micheletti. Finalmente, las autoridades mexicanas enviaron un avión de la Fuerza Aérea para transportar a Zelaya a México, pero Micheletti le negó el salvoconducto, lo que puso fin a los esfuerzos mexicanos por intervenir eficazmente en la situación hondureña. En noviembre se realizaron elecciones en Honduras y Porfirio Lobo resultó electo. El gobierno de México esperó hasta que la OEA readmitiera a Honduras para reconocerlo como jefe de Estado, de tal manera que no fue invitado a la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe que se celebró en Cancún en febrero de 2010, cuando se anunció la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Para reforzar su presencia en la región, el gobierno de México colaboró intensamente con el Grupo de Río y obtuvo la Secretaría Pro Témpace entre 2008 y 2010. Destacan en este periodo dos reuniones del Grupo: la XX en Santo Domingo y la Cumbre Extraordinaria en Salvador, Bahía. En la primera ocasión, los presidentes Felipe Calderón y Leonel Fernández, de la República Dominicana, contribuyeron a la reconciliación entre Ecuador y Colombia, después de que este último país bombardeara territorio del primero en un ataque contra las FARC. La segunda fue muy significativa en tanto Cuba participó por primera vez como miembro del Grupo. A decir de diplomáticos mexicanos, fue en la reunión de Santo Domingo cuando el presidente Calderón consideró conveniente conformar una organización de latinoamericanos para resolver los problemas de la región. Con ese fin, la SRE preparó un proyecto que presentó a Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú, Jamaica y la República Dominicana. En mayo de 2009, sin embargo, Brasil organizó una cumbre para crear una organización para el desarrollo y la integración, la Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC), pero México insistió que ésta y el Grupo de Río debían unirse para formar la CELAC, si bien Brasil prefería mantener la CALC. México convocó a la Cumbre de la Unidad en febrero de 2010, cuando terminaba su periodo en la Secretaría Pro Témpace del Grupo de Río, y fue entonces cuando se anunció la creación de la CELAC. La Cumbre de la Unidad fue especialmente importante para México no sólo por la CELAC, sino porque demostró su poder de convocatoria, lo que reflejó su influencia regional. Además, el hecho de que la CALC no haya sobrevivido fue también un éxito para la diplomacia mexicana.<sup>4</sup>

A pesar de que la política exterior no fue prioridad para el gobierno de Calderón, no es aventurado decir que la diplomacia en América Latina fue relativamente exitosa, sobre todo, teniendo en cuenta el estado de las relaciones de México con varios países al finalizar el sexenio de Vicente Fox. A decir de Guadalupe González y Rafael Velázquez Flores, México logró la normalización de las relaciones con Cuba y Venezuela, aunque distante y fría, mediante la cual se pudieron manejar las fuentes de conflicto y tensión (González y Velázquez, 2014: 181). Así pues, los resultados fueron mixtos: se reencauzaron las relaciones bilaterales dañadas durante el gobierno de Fox, pero no se construyeron alianzas estratégicas con los principales actores regionales, especialmente Brasil; excepto por el Grupo de Río, primero, y la CELAC después,

México no se distinguió por su actividad en foros regionales (González y Velázquez, 2014: 151). Pero lo cierto es que el gobierno de Calderón logró, en términos generales, “bajarse del ring ideológico”, al que se había subido su antecesor. Esto desembocó naturalmente en mejores relaciones con países de signo político-ideológico distinto y en mantener a la política exterior fuera de la discusión nacional (González y Velázquez, 2014: 150).

### **México y América Latina hoy: cordialidad, pragmatismo y distancia**

El regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder provocó muchos cuestionamientos sobre la política exterior que tendría hacia la región: ¿regresaría el gobierno a una política más priista, como antaño?, ¿o se reconocería que ni México ni América Latina eran los mismos que en los años del régimen priista? El inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto generó muchas expectativas al haber logrado el Pacto por México y, posteriormente, las reformas estructurales que llevarían a México al crecimiento y al desarrollo.<sup>5</sup> En noviembre de 2012, la revista *The Economist* se refería al surgimiento de México (*The rise of Mexico*) y al “momento de México” (*the Mexican moment*); en febrero de 2014, la edición latinoamericana de la revista *Time* retrataba en su portada a Peña Nieto y lo calificaba como el salvador de México (*Saving Mexico*). En materia de política exterior, el nuevo gobierno proyectaba a México como un “actor con responsabilidad global”; se trataba de hacer de México un jugador influyente en el sistema internacional. México, según Peña, debía retomar su liderazgo en el mundo como poder emergente. Como el país más grande de habla hispana, México debía tener un papel clave en lo económico, lo cultural y lo político, y debía recuperar su liderazgo en América Latina mediante una promoción más activa de los intercambios culturales, sociales y económicos, en las relaciones bilaterales y en los esfuerzos regionales. Finalmente, México debía profundizar su asociación estratégica con sus vecinos del norte para que el TLCAN se convirtiera en un motor renovado de crecimiento, al mismo tiempo que debía diversificar sus relaciones económicas con el mundo y aprovechar el marco institucional que se tenía ya con Asia-Pacífico y Europa (*The Economist*, 2012). Hacia finales de 2014, sin embargo, la crisis política y social en el país

era tan profunda que dificultaba —y dificulta— la implementación de una política de gran alcance y eficaz.

Al inicio del sexenio, el apoyo a la CELAC y la Alianza del Pacífico (AP) parecía marcar la continuidad con el sexenio anterior. La CELAC parece haber entrado en periodo de pausa mientras que la AP parece ser la única iniciativa relativamente exitosa. La AP se propuso en abril de 2011 cuando los presidentes Juan Manuel Santos, de Colombia, Alan García, de Perú, Sebastián Piñera, de Chile, y Felipe Calderón, de México, emitieron la Declaración de Lima para incrementar el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas entre los países firmantes. En junio de 2012 se firmó el acuerdo marco que dio vida a la AP, que se define como un mecanismo de integración económica y comercial para, además de promover el libre tránsito de bienes, capitales, servicios y personas, impulsar el desarrollo, el crecimiento y la competitividad de las economías de los cuatro países, y convertirse en un instrumento de articulación política, integración económica y comercial con proyección internacional, especialmente hacia Asia-Pacífico. Según Eduardo Pastrana, la AP representa el regreso de México a la región, especialmente en Sudamérica, que pareció estar bajo la hegemonía brasileña durante la era de Lula (Pastrana, 2016: 15-16). En efecto, mucho se ha argumentado que la AP le dio a México “un pie” en América del Sur, después de haber sido excluido de distintas iniciativas propuestas por Brasil. Incluso se ha comentado que América del Sur se ha dividido en la América del Pacífico y la América Atlántica. Estos planteamientos pueden matizarse por muy diversas razones, como la debilidad del Mercosur y la UNASUR, y la crisis en Brasil, entre otras. Pero lo importante es notar la continuidad de la posición mexicana a favor del libre comercio. Como bien señala Pastrana, la opción de México por la AP es congruente con la política económica del país y con los objetivos iniciales del gobierno de Peña Nieto: transformar a México en una potencia emergente y en un actor con responsabilidad global (Pastrana, 2016: 23). México también ha apostado por el TPP, mirando a Asia dados los problemas económicos que enfrenta, quizá desde la crisis de 2008 y ante la incertidumbre de las elecciones en Estados Unidos. México recibió la presidencia pro témpore de la AP en 2014 y es actualmente uno de los frentes de mayor actividad del gobierno.

Quizá por tratarse de un gobierno priista, quizá por haber sido el gran fracaso del PAN, o quizá por interés económico, el gobierno de Peña Nieto dio gran importancia a la relación con Cuba, por lo menos simbólicamente. En noviembre de 2013 se anunció el “relanzamiento” de la relación que consistió en el fortalecimiento de su marco jurídico: se firmaron o actualizaron acuerdos y tratados sobre extradición, asistencia jurídica mutua en materia penal, complementación económica, cooperación en materia turística, reconocimiento y revalidación mutua de títulos, diplomas y estudios de educación superior; se firmó un memorando de entendimiento sobre medio ambiente y recursos naturales, una carta de intención para la cooperación bilateral, y se amplió la línea de crédito para el comercio y la inversión. Además, el gobierno mexicano condonó gran parte de la deuda cubana. México, según Meade, quería participar activamente en el proceso de actualización del modelo económico cubano (México, 2013). Más sorprendente fue la visita de Peña a Cuba en enero de 2014, en donde se entrevistó con Fidel Castro; Raúl Castro, a su vez, visitó la ciudad de Mérida, en el estado de Yucatán, en noviembre de 2015.

Venezuela ha sido nuevamente un tema de política exterior, aunque no muy trascendente. La asistencia de Peña a los funerales de Hugo Chávez sugirió un gran pragmatismo por parte del gobierno mexicano: la ideología no definía más la política exterior. En 2016, sin embargo, la actual Secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, recibió en la cancillería a la esposa del opositor encarcelado Leopoldo López, Lilian Tintori, y a su madre, Antonieta Mendoza, e hizo un llamado a los actores políticos venezolanos a que favorecieran el diálogo para resolver sus diferencias apegados al estado de derecho. El encuentro y las declaraciones de Ruiz Massieu fueron criticados por la ministra venezolana de Relaciones Exteriores, Delcy Rodríguez, quien lamentó que la secretaria mexicana atendiera “órdenes imperiales”. Rodríguez añadió que Ruiz Massieu apoyaba “*acciones terroristas en Venezuela y olvida las terribles violaciones a los derechos humanos ocurridos en su país [...] La canciller Ruiz Massieu se hace eco de la campaña apátrida contra Venezuela violando el derecho internacional...*” (La Jornada, 2016). A pesar de la reunión y las declaraciones de la ministra Rodríguez la relación bilateral no se vio perjudicada mayormente.

La crisis política y de derechos humanos en México, aunado a la campaña electoral en Estados Unidos ha absorbido la atención de las autoridades mexicanas. No hay conflictos con países de América Latina, como tampoco hay iniciativas bilaterales o regionales significativas —excepto quizá por la AP—. El pragmatismo, y hasta cierto punto el aislamiento —voluntario—, parecen ser el eje de la diplomacia mexicana. México no participó en el acercamiento entre Cuba y Estados Unidos, y tampoco lo hizo en el proceso de paz en Colombia. La distancia, y seguramente la rutina, parece ser hoy la característica principal de las relaciones entre México y América Latina, y no sólo por responsabilidad de México: Colombia se concentra en el proceso de paz, Venezuela se hunde en una crisis muy profunda, al igual que Brasil. En breve, los países latinoamericanos parecen más ocupados en política interna que en sus relaciones regionales.

## Reflexiones finales

México cambia y se reacomoda en una América Latina igualmente cambiante y en reacomodo: América Latina pasa del neoliberalismo a la ola rosada y a la crisis mientras que México lo hace de la euforia democrática a la guerra contra las drogas y la crisis de derechos humanos y desprestigio del gobierno. La constante en el caso mexicano es su postura pro libre comercio. En este sentido, vale la pena destacar el ámbito comercial pues lo que sí ha ocurrido en los últimos años es un aumento en el comercio y la inversión de México con la región. Aunque la mayor parte del comercio de México sigue concentrándose en Estados Unidos, en términos absolutos sí hubo un incremento con América Latina: de 2007 a 2011, por ejemplo, el comercio total con la región pasó de 35.470.9 a 46.024.9 millones de dólares; es decir un incremento de 29,8%. En el primer semestre de 2012 el ritmo de crecimiento había sido dos veces más alto del registrado con Estados Unidos (González y Velázquez, 2014: 166). Las exportaciones de México crecieron más que las importaciones por lo que para 2011 México tenía un superávit de 429,7 millones de dólares. Por importancia, el comercio de México se dio primero con Sudamérica, después Centroamérica y, finalmente, el Caribe. De igual manera, la inversión mexicana en América Latina ha venido creciendo desde el año 2000 y alcanzó un máximo histórico, según la UNCTAD en 2010 (González y Velázquez, 2014: 171-173). En

2012, se calculaba que la inversión de empresas mexicanas en América Latina y el Caribe era de 81.421,7 millones de dólares (González y Velázquez, 2014: 175). México, entonces, sí ha estado presente en la región mediante el comercio y la inversión pero lo interesante es no es resultado de una estrategia gubernamental, sino que son los actores económicos quienes encuentran oportunidades valiosas en la región y actúan en consecuencia aun sin el respaldo del gobierno.

Si la historia es una guía confiable, las relaciones entre México y América Latina se han dado en ciclos de acercamiento y distancia. Así pues, parece que el inicio del siglo XXI ha sido testigo de esta misma dinámica: el gobierno de Vicente Fox tuvo una política activa hacia la región pero con resultados mayormente negativos a la que Felipe Calderón tuvo que reaccionar con una estrategia caracterizada por el pragmatismo para lograr un estatus quo definido principalmente por la distancia, que parece mantenerse en el gobierno actual. A partir de 2006, en breve, es probable que las relaciones México-América Latina se encuentren en la fase de los contactos rutinarios, sin grandes iniciativas conjuntas. La vinculación se da por el comercio y la inversión, lo cual sí es novedoso, pero sin una intervención decisiva por parte de los gobiernos. Esto no quiere decir que no haya oportunidades de acción en la región pero tendremos que esperar hasta que vuelva el ciclo del acercamiento, que puede darse por buenas o malas razones, dada la crisis generalizada en la mayor parte de los países de la región.

A manera de postdata, dos sucesos muy significativos que tuvieron lugar al finalizar este artículo, y que podrían influir en la dinámica de estos ciclos de distancia y acercamiento entre México y América Latina, son la elección de Donald Trump para la presidencia en Estados Unidos y la muerte de Fidel Castro. Es poco lo que puede decirse con certeza sobre las consecuencias de estos dos hechos; valga la pena plantear algunos escenarios. El primero, en referencia al próximo presidente Trump, recuerda la idea común sobre el triángulo México-Estados Unidos-América Latina. Hasta ahora, el candidato Trump dirigió su atención únicamente a México y no al resto de América Latina (excepto Cuba en algunas coyunturas); así pues, ¿será América Latina un aliado, —o apoyo—, de México para fortalecerse frente a un Estados Unidos que seguramente será hostil? En temas comerciales, ante el proteccionismo que parece ser la preferencia de Trump, América Latina

podría presentarse como una opción pero, si miramos a la historia y a la situación de los países latinoamericanos, será muy difícil que se concrete como tal. En otros temas como migración, medio ambiente, democracia, derechos humanos, por ejemplo, el factor Trump podría revitalizar el multilateralismo latinoamericano. El acercamiento con América Latina, en este sentido, sería resultado de un Estados Unidos poco favorable a los intereses de la región. Un segundo escenario, no ajeno a la idea del triángulo, sería el trabajo conjunto entre México y Centroamérica (en especial los países del Triángulo del Norte), al ser los más afectados por la política migratoria que el candidato electo ha anunciado. En este sentido pueden considerarse varias situaciones: a) una mayor presión del gobierno estadounidense sobre el mexicano para que “selle” la frontera sur de México evitando así el tránsito de migrantes centroamericanos. Esto derivaría en relaciones tensas y difíciles entre México y sus vecinos del sur y, desde luego, con Estados Unidos; b) otra posibilidad sería conformar un frente común que exija el respeto de los derechos humanos de los migrantes mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos y que se oponga a las deportaciones masivas. En ambos casos, no deja de ser una buena oportunidad para el gobierno mexicano para diseñar, por fin, una estrategia amplia y bien definida hacia Centroamérica. Finalmente, se podría pensar en la recurrencia de un patrón ya conocido: Estados Unidos y los países de América Latina optarían por las relaciones bilaterales. Es decir, cada país se concentraría en su relación con Estados Unidos. En este caso, América Latina no sería un actor valioso para la política exterior de México, quien dirigiría toda su atención a lidiar con un actor que seguramente no será nada fácil. El distanciamiento México-América Latina sería evidente.

El año de 2016 finaliza no sólo con un presidente electo en Estados Unidos, sino con la ausencia de Fidel Castro. La muerte del comandante no será tan determinante en las relaciones hemisféricas como la elección de Trump, pero no deja de ser un elemento más para reflexionar sobre la recomposición de esas relaciones. La pregunta es, desde luego, ¿qué política implementará Trump hacia Cuba? De optar por reforzar la hostilidad hacia la isla, América Latina podría volver a encontrar en Cuba a un elemento de unión, si no en su defensa contra Estados Unidos, sí como apoyo para continuar con el proceso de normalización que beneficia a toda la región. En el caso de México,

sin embargo, esto plantearía una disyuntiva bien conocida: teniendo en cuenta que la relación entre México y Estados Unidos no será fácil, ¿convendrá al gobierno mexicano añadir un irritante más si opta por el apoyo a Cuba, o preferirá mantener la distancia con Cuba para no contaminar su relación exterior más importante? Es muy pronto para saberlo y el curso que escoja dependerá, también, de la política que siga el gobierno cubano. Si éste adopta una posición defensiva ante Estados Unidos y de cerrazón política interna como protección, entonces será más difícil para las autoridades mexicanas encontrar en Cuba a un interlocutor útil. Si el liderazgo cubano, por otro lado, busca aliados latinoamericanos con una actitud flexible, entonces la relación cercana puede ser muy provechosa. Por el momento no puede haber conclusiones sino, simplemente, especulación sobre escenarios que, ciertamente, serán muy complicados para América Latina, México y Estados Unidos.

## NOTAS

1. “México vota a favor de causas y no en contra de países”, comunicado, 15 de abril de 2002, <http://www.presidencia.gob.mx>, consultado el 15 de abril de 2002; “México trabaja para ampliar y profundizarla plena observancia de los derechos humanos”, y Castañeda (2003: 79).
2. Andrés Valencia hace un análisis más detallado de su labor. Ver Valencia 2006.
3. Según el canciller cubano Felipe Pérez Roque: “estamos construyendo [la relación] sobre bases nuevas [...] y así entendemos el gesto. Creemos que ha habido un cambio en la posición de México” (Arreola, 2007).
4. Entrevista telefónica con un diplomático mexicano que pidió el anonimato, 3 de junio de 2014.
5. El Pacto por México fue firmado por los principales partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) en diciembre de 2012, inmediatamente después de haber tomado posesión Enrique

Peña Nieto —el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se sumó en enero de 2013, para profundizar el proceso democrático en México. Las reformas estructurales fueron once, incluyendo el sector energético, financiero, educativo, hacendario, laboral y político-electoral, la competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión y transparencia. Se aprobó igualmente un código nacional de procedimientos penales y una nueva Ley de Amparo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arreola, Gerardo (2007). “Con su apoyo en la ONU, México quitó obstáculos para reiniciar vínculos: Cuba”, en *La Jornada*, 21 de junio, <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/21/inex.php?section=politica&articulo=022nlpol>, consultado el 21 de junio de 2007.
- Campa, Homero (2001). “Primera crisis internacional del gobierno de Fox”, en *Proceso*, 21 de abril, <http://www.proceso.com.mx/185341/primera-tesis-internacional-del-gobierno-de-fox>, consultado el 22 de abril de 2002.
- Castañeda, Jorge G. (2001). “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, vol. 23, núm. 288, diciembre, pp. 66-74.
- Castañeda, Jorge G. (2002a). “Política exterior y cambio democrático a dos años del 2 de julio”, *Reforma.com*, 12 de julio, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/BusquedasComs.aspx>, consultado el 12 de julio de 2002.
- Castañeda, Jorge G. (2002b). “Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, durante su reunión con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados”, 26 de septiembre de 2001, en *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre de 2001)*, México: SRE.
- Castañeda, Jorge G. (2003a). “La influencia de las relaciones internacionales en el fortalecimiento de la democracia”, palabras pronunciadas ante el Consejo Español de Estados Unidos, Washington, 21 de febrero de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, México: SRE.

- Castañeda, Jorge G. (2003c). “Golpe de Estado en Venezuela”, palabras pronunciadas durante la Reunión del Grupo de Río para analizar la situación de Venezuela, San José de Costa Rica, 12 de abril de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (enero-junio de 2002)*, México: SRE
- Castañeda, Jorge G. (2003b). “Los principales logros en la política exterior del Presidente Vicente Fox”, palabras pronunciadas durante su Informe de Gestión correspondiente al periodo 2002, Tlatelolco, 9 de diciembre de 2002, *Discursos del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre, 2002)*, México: SRE.
- Derbez, Luis Ernesto (2006). *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, (Cuadernos de América del Norte, 6).
- González, Guadalupe y Velázquez, Rafael (2014). “La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012): entre la prudencia política y el pragmatismo económico”, en Garza, Humberto, Schiavon, Jorge A. y Velázquez, Rafael (eds.) *Balance y perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México: El Colegio de México-CIDE, pp. 149-193.
- González, Lilia, Flores, Leonor y Suárez, Pedro (2012). “México aceptaría recortar envío de autos a Brasil”, en *El Economista*, 13 de marzo, <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/03/13/brasil-espera-cerrar-acuerdo-mexico>, consultado el 25 de abril de 2012.
- Guajardo, Guillermo (2008). “Viejos puentes y nuevos acervos: la relación de México con América Latina y el Caribe durante el sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2 (191/192), enero-junio, pp. 268-296.
- La Jornada (2016). “Recibe Ruiz Massieu a esposa de opositor venezolano”, *La Jornada*, 8 de febrero, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/02/08/recibe-ruiz-massieu-a-esposa-de-opositor-venezolano-1425.html>, consultado el 12 de octubre de 2016.
- México, Presidente, Vicente Fox, *Primer Informe de Gobierno 2001*.
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores (2007). *Primer informe de labores e la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007*, México: SRE
- México, Secretaría de Relaciones Exteriores (2010). “México hace un llamado al Gobierno de Cuba a realizar las acciones necesarias para

- proteger la salud y la dignidad de todos sus prisioneros”, lunes 15 de marzo, comunicado núm. 074, México, D.F., [http://www.sre.gob.mx/csocal/contenido/comunicados/2010/mar/cp\\_074.html](http://www.sre.gob.mx/csocal/contenido/comunicados/2010/mar/cp_074.html)
- México, SHCP-SRE (2013). “México y Cuba refuerzan su relación bilateral con la firma de ocho acuerdos”, comunicado de prensa, 1 de noviembre, <http://www.hacienda.gob.mx>, consultado el 12 de octubre de 2016.
- Muñoz, Patricia (2008). “Con México se restableció el diálogo: Pérez Roque”, en *La Jornada*, 20 de octubre, <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/20/index.php?section=politica&article=015nlpol>, consultado el 20 de octubre de 2008.
- ONU, Comisión de Derechos Humanos (2002). “Resolutions on situations in Iraq, Sudan and Cuba adopted by the Commission on Human Rights”, session 58, 19 de abril, *press release*.
- Pastrana, Eduardo (2016). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*, México: Konrad Adenauer Stiftung / Gedisa / Pontificia Universidad Javierana / Konrad Adenauer Center.
- Proceso (2005). “Fracaso en Colombia”, 24 de abril, <http://www.proceso.com.mx/194500/fracaso-en-colombia>, consultado el 12 de octubre de 2016.
- Proceso (2007). Comparecencia de Gabriel Jiménez Remus en la segunda Comisión de Relaciones Exteriores, Defensa nacional y Educación del Congreso de la Unión. Proceso.com, 22 de agosto de 2007, <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/pdfExclusiva/53303>, consultado el 22 de agosto de 2007.
- Rozental, Andrés (2004). “Fox’s Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities”, en Rubio, Luis y Kaufmann Susan (eds.) *Mexico Under Fox*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 87-114.
- The Economist (2012). “Mexico’s moment. Enrique Peña Nieto, Mexico’s newly elected president, sets out his priorities”, en *The Economist*, 21 de noviembre, <http://www.economist.com/node/21566314/print>, consultado el 12 de octubre de 2016.
- Valencia, Andrés (2006). “The Peace Process in Colombia with the ELN: The Role of Mexico”, *Latin American Special Report*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, marzo.

RESUMEN

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

Desde el triunfo electoral del PAN en 2000, la política exterior de México muestra dos etapas diferenciadas: los sexenios de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012). En el primero, el país afirmaría vía política exterior su nueva identidad de país democrático, defensor de los derechos humanos, y alineado con el libre comercio. Ese realineamiento, sin que llevara a una mejor relación con Estados Unidos, a causa de la guerra de Irak, significó una relación conflictiva con Cuba, y alejó a México de América Latina, en periodo de gobiernos de signo progresista, y de fuerte liderazgo de Brasil en torno a un regionalismo sudamericano. Con la presidencia de Calderón, se inicia una etapa dominada por la “guerra contra las drogas”, y un viraje respecto a la política latinoamericana del periodo anterior: los derechos humanos quedan en segundo plano, lo que permite recomponer las relaciones con Cuba; y México retorna a Latinoamérica a través de la Alianza del Pacífico, afín a su orientación económica liberal, y de CELAC, como espacio de concertación política. El artículo concluye con algunos interrogantes sobre los cambios en Cuba tras la muerte de Castro y la presidencia de Donald Trump como nuevos factores relevante para la política exterior mexicana.

ABSTRACT

**Repositioning of Mexico in an ever-changing Latin America:  
From Democratic Euphoria to Introversion**

Since PAN's electoral triumph in 2000, Mexico's foreign policy shows two distinct stages: the six years term of Vicente Fox (2000-2006) and the one of Felipe Calderón (2006-2012). In the first one, the country would affirm via foreign policy its new identity as a democratic country, committed with human rights, and aligned with free trade. This realignment doesn't improve the ties with the United States, because of the war in Iraq, and it drove to a conflictive relationship with Cuba, and pushed Mexico away from Latin America in a time of progressive governments, and strong leadership of Brazil around his South American regionalist project. The presidency of Calderón started a stage

dominated by the “war on drugs”, and the Latin American foreign policy from the previous period changed: human rights were put aside, helping to reshape relations with Cuba; And Mexico returned to Latin America through the Pacific Alliance, akin to its liberal economic orientation, and CELAC, as a space for foreign policy coordination. The article concludes with some questions about changes in Cuba after Castro’s death, and about the presidency of Donald Trump, as new relevant factors for Mexican foreign policy.

#### SUMMARIO

### **A acomodação do México em uma América Latina em mudança: Da euforia democrática à introversão**

Desde o triunfo eleitoral do PAN em 2000, a política exterior do México mostra duas etapas diferenciadas: os sexênios de Vicente Fox (2000–2006) e de Felipe Calderón (2006–2012). No primeiro, o país afirmaria, via política exterior, sua nova identidade de país democrático, defensor dos direitos humanos e alinhado com o livre comércio. Esse realinhamento, sem que tenha levado a uma melhor relação com os Estados Unidos, devido à guerra do Iraque, significou uma relação conflituosa com Cuba e afastou o México da América Latina, em um período marcado por governos de corte progressista e pela forte liderança do Brasil na esfera de um regionalismo sul-americano. Já com a presidência de Calderón, inicia-se uma etapa dominada pela “guerra contra as drogas” e por uma guinada no que diz respeito à política latino-americana do período anterior: os direitos humanos ficam em segundo plano, o que permite recompor as relações com Cuba, e o México retorna à América Latina por meio da Aliança do Pacífico, afim à sua orientação econômica liberal, e da CELAC, como espaço de acordo político. A modo de conclusão, o artigo levanta algumas questões sobre as transformações em Cuba após a morte de Castro e sobre a presidência de Donald Trump como novos fatores relevantes para a política exterior mexicana.





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

Patricio Carmody

## Introducción

En un complejo y cambiante contexto internacional, los primeros doce meses de gobierno del presidente Mauricio Macri y la canciller Susana Malcorra (diciembre 2015 a diciembre 2016), evidenciaron una intensa y visible actividad, buscando reequilibrar las relaciones de la Argentina. La veloz concurrencia al Foro Económico en Davos, las prontas visitas de los presidentes de Italia, Francia y los Estados Unidos, más la activa presencia en la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington y en la del G-20 en Hangzhou, así lo atestiguan.

Este alto nivel de actividad nos permite vislumbrar y analizar algunas características de esta renovada política exterior. Henry Kissinger escribió que “la función del intelectual es contemplar la realidad, mientras que la función del hombre de Estado es, en cambio, actuar sobre ella” (Kissinger, 1994). Conscientes de que un año es poco tiempo en política exterior, este estudio se aborda como lo haría un hombre de Estado, pero sin abandonar la capacidad de observación y análisis propios del intelectual. Para ello, nuestro enfoque será el de tratar de comprender que tienen en mente los principales formuladores de la política exterior, mediante entrevistas personales y el análisis de sus acciones y declaraciones.

Para este estudio, recurriremos a la estructura analítica utilizada en dos libros de mi autoría: *Política Exterior al Fin del Mundo* (Carmody, 2014) y *Buscando Consensos al Fin del Mundo* (Carmody, 2015). Esta estructura consiste en analizar la política exterior de un país en términos de cinco ejes: 1) Visión; 2) Tipo y grado de autonomía; 3) Contribución al desarrollo; 4) Prestigio e impacto internacional; y 5) Defensa de los intereses territoriales. A su vez se analizan la formulación e implementación de la política exterior a través de otros cuatro ejes: 1) Rol y liderazgo de la Cancillería; 2) Participación y estilo del presidente; 3) Interacción con el poder político, y 4) Interacción con el sector privado.

Para comprender y analizar este proceso será importante entender el contexto internacional. Por ello nos proponemos analizar los factores regionales y globales que pueden haber influenciado las estrategias y las mecánicas de implementación adoptadas.

## Contexto internacional

Diferentes factores y tendencias internacionales, ocurridos antes y durante el gobierno del presidente Macri, deben ser tomados en cuenta al analizar la formulación de la política exterior durante este mandato. En un mundo donde han aparecido dos “cisnes negros” en los últimos seis meses (el *Brexit* y la elección de Donald Trump), interpretar acertadamente estas tendencias se convertirá en crítico para el éxito de su política externa, ya que como expresó Henry Kissinger:

“el éxito en la política exterior depende del diagnóstico correcto de las realidades y las tendencias” (Kissinger, 2014).

Una tendencia evidente viene siendo el desplazamiento de poder económico, en términos relativos, hacia la región del Asia Pacífico. Una consecuencia ha sido que la interacción entre China y el Cono Sur ha crecido sustancialmente, y puede crecer más aún si Estados Unidos decide, bajo Trump, involucrarse menos en éste área. Por otra parte, el rápido crecimiento de las clases medias en China, India y los países pertenecientes a ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), ofrecen interesantes posibilidades para las exportaciones argentinas.

Curiosamente, el desplazamiento del poder económico hacia Asia ha sido facilitado por el proceso de globalización impulsado por Occidente. Pero irónicamente, la idea de que “*los Estados Unidos es un gran pez que nada fácilmente y reina en forma suprema en las aguas de la globalización*” (Védrine, 2000), parece ponerse en duda. En efecto, se han ido acumulando resistencias tanto en los EE UU como en varios países de Europa contra ciertos impactos de la globalización, en particular la disminución de los puestos de trabajo como consecuencia de las importaciones. Curiosamente los grandes países exportadores asiáticos (China, las naciones del Asia-Pacífico), además de Alemania, parecen ser hoy los más interesados en que la globalización siga funcionando de manera parecida.

Ya antes de los dos “cisnes negros” mencionados, el comercio internacional se había ido desacelerando, creciendo por debajo del ritmo de crecimiento del PBI mundial, cuando en la década de los noventa lo duplicaba. A su vez, el sistema multilateral de comercio no ha encontrado soluciones efectivas. Una ilustración de esto es el hecho de que a pesar de que un brasileño, Roberto Azevedo, conduce la Organización Mundial de Comercio (OMC), el canciller de ese país, José Serra, desconfía de la capacidad de la OMC de alcanzar soluciones a corto plazo. En efecto ha afirmado que “las negociaciones, infelizmente, no vienen prosperando con la celeridad y la relevancia necesarias” (Serra, 2016).

Un factor económico de importancia ha sido la caída del precio internacional de los *commodities*, que el caso de la Argentina afectó a

la soja, el trigo y el maíz. Estos tres productos, y sus derivados, que representaron en 2015 el 42% de las exportaciones, tuvieron grandes variaciones de precios entre 2003 —principio del gobierno de Néstor Kirchner— y 2015. Las caídas de precios contribuyeron a significativos desequilibrios de la balanza comercial. Pero otros factores tuvieron similar impacto, como tener que importar energía hasta un monto cercano a los 13.000 millones de dólares en 2013 —una cifra próxima al 17% de las exportaciones, cuando ocho años atrás la Argentina era autosuficiente. Ante este déficit y la falta de crédito internacional, el gobierno de Cristina Kirchner tuvo que optar por limitar drásticamente el mercado de cambios y el giro de dividendos al exterior.

Otro factor importante ha sido el declive y paulatino desgaste del populismo en América Latina. Este tipo de populismo, que incluye elementos nacionalistas, de la autodenominada “izquierda progresista” y antiglobalización, ha sido impactado por tres factores. El primero ha sido el fallecimiento de Hugo Chávez y la delicada situación económico-política que viene atravesando Venezuela, que fuera un modelo elogiado por los Kirchner. El segundo ha sido el estancamiento político-económico del Brasil, después de más de tres mandatos presidenciales del Partido de los Trabajadores. El tercero ha sido el acercamiento de Cuba y los Estados Unidos, lo que debía bajar el tono del debate ideológico en la región, por lo menos hasta la elección de Donald Trump como presidente.

Curiosamente, mientras una expresión del populismo languidece en la región latinoamericana, un populismo de otra naturaleza se fortalece en el hemisferio norte. Esto se viene evidenciando ya hace un tiempo, pero queda confirmado con el episodio del *Brexit* y la elección de Donald Trump como presidente de los EE UU. En el caso norteamericano, se ha llegado al punto, después del triunfo de Trump, donde “la incertidumbre y el miedo ya no pertenecen sólo a los marginados de la globalización y la revolución tecnológica” (Guyot, 2016). Por otra parte, si bien ambos populismos, el meridional y el septentrional, tienden a oponerse a la globalización, el populismo del norte contiene además componentes anti inmigratorios y hasta racistas.

Desde un punto de vista económico-comercial, el triunfo de Trump probablemente tenga un impacto diferente en Argentina al que va a tener en México, Centroamérica y el Caribe, que habían apostado a

una mayor integración con los Estados Unidos (Serbin y Serbin Pont, 2016). Pero tanto en éste impacto, como en los otros temas de política exterior, habrá que seguir con sumo cuidado y atención las declaraciones y acciones del nuevo presidente.

Por último, el contexto financiero internacional también ha influenciado en la manera en que la Argentina ha buscado “integrarse” al mundo. Sin menoscabar los esfuerzos del gobierno para reconectarse financieramente a las potencias establecidas y los organismos internacionales, es claro que al partir de un bajo nivel de endeudamiento, le ha sido relativamente fácil contraer deuda, en un tiempo en que había abundancia de crédito y tasas de interés relativamente bajas.

## Política exterior: primeros doce meses

En este complejo contexto internacional, parecen identificarse durante el primer año de gobierno, elementos concretos de dos importantes ejes de la política exterior: la “visión” del tándem Macri-Malcorra, y el tipo y grado de autonomía que se pretende adoptar. A su vez, se ha notado un aumento en el prestigio de la política exterior argentina, aunque no necesariamente un aumento proporcional en su impacto.

### 1) *Visión*

En cuanto a la “visión” de política exterior, se han ido perfilando conceptos aspiracionales, como “construir una política exterior que refleje la potencialidad de la Argentina” (La Nación, 2015). Esto es relevante, dado que la Argentina, como lo ha afirmado el ex-ministro Roberto Lavagna, es el país con el mayor diferencial entre “lo que es” y “lo que podría ser”. Por lo tanto, la postura de la canciller es tanto una aspiración, como una oportunidad concreta. La segunda idea expresada por la canciller, con respecto a “sacarla [a la política exterior, n. del a.] del reflejo de la política interna” (La Nación, 2015), es especialmente deseable, y representa un cambio sustancial con respecto al pasado. Establece a su vez una vía para construir una política de largo plazo.

A estas ideas aspiracionales se han sumado rasgos utilitaristas como: “ver las cosas que le sirven al país” (La Nación, 2015) y “aprovechar cada una de las oportunidades” (La Nación, 2016b). Esto está en clara sintonía con lo expresado por el ex-canciller brasileño Celso Lafer: que la política exterior consiste en “convertir necesidades internas en posibilidades externas” (Lafer, 2009). A su vez se marcan pautas, ya que en palabras de Malcorra “la política exterior tiene que estar basada en las prioridades de los intereses de la Argentina” (Carmody, 2016). Aunque siempre es complejo definir cuales son estos intereses y quienes los determinan, es alentador escuchar estos conceptos prácticos que transmiten también una cierta urgencia para la diplomacia argentina en los próximos años. Estos rasgos utilitaristas y menos ideológicos parecen cobrar relevancia en la América del Sur actual. Después del acercamiento de los EE UU y Cuba, la muerte de Fidel Castro, y el fracaso del régimen venezolano, Latinoamérica parece desplazarse hacia una era de menor confrontación ideológica y de una visión más pragmática de su desarrollo.

La tarea realizada en definir esta visión ha sido metódica pero no necesariamente lineal. La primeras indicaciones recibidas por la canciller de parte del presidente eran las de proveer una visión de la Argentina de “afuera hacia dentro”, para complementar una mirada más “ombliguista”, o de “adentro hacia afuera” prevalente a nivel local (La Nación, 2015). Por otro lado, la política exterior debía considerar los tres objetivos expresados en la campaña presidencial. Ya bien temprano en su mandato, la novel canciller lo expresó en el *Council on Foreign Relations* en Nueva York, refiriéndose a los objetivos de “pobreza cero”, “lucha contra el narcotráfico” y la “unión de los argentinos”. Aunque estos objetivos no constituyen una estrategia de política exterior, Malcorra ha explicado como contribuir a cumplirlos. En cuanto a “pobreza cero”, manifestó que significaba generar trabajo y proveer una red de contención social, y que estos objetivos no son posibles sin el comercio, la inversión y el financiamiento internacional. Con respecto a la lucha contra el narcotráfico, Malcorra expresó su preocupación, afirmando que movimientos terroristas en África se proveían de fondos gracias al tráfico de drogas proveniente de Argentina rumbo a Europa. Quizás su más elaborado aporte haya sido el que la “unión de los argentinos” debía provenir de un mayor grado de solidez y armonía institucional. Así, “la visión en construcción” de la canciller

ha incorporado premisas electorales, pero tratando de traducirlas a elementos más claros y tangibles.

En la opinión del autor, quizás haga falta traducir uno de los objetivos expresados en la campaña electoral, el procurar “la unión de los argentinos”, en el campo de la política exterior. Esto debería reflejarse en la búsqueda manifiesta de una política exterior con los suficientes y necesarios elementos de consenso como para perdurar en el tiempo, más allá de las características de los próximos gobiernos. Sin embargo, es entendible que el tándem Macri-Malcorra precise de tiempo para demostrar primero los aspectos positivos de su visión y enfoque, para luego incorporarlos en una nueva política exterior “con consensos”.

## 2) *Tipo y grado de autonomía*

El gobierno de Cambiemos parece estar reemplazado la estrategia de generar “autonomía mediante la distancia” que identificaba a los Kirchner, por un enfoque de generar “autonomía mediante la diversificación” (Vigevani y Cepaluni, 2011). Así, parecen haberse dejado atrás tanto la tendencia al aislamiento, como también la tendencia a la fijación con un sólo país. Esta fijación se materializó durante los gobiernos Kirchner, con Venezuela primero, y con China después. Pero también se ha manifestado anteriormente con los Estados Unidos, y en algún grado con respecto al Brasil, dando en todos estos casos lugar a “relacionamientos con dependencias”.

Esta estrategia de diversificación no se limita a participar en los ámbitos internacionales, y procura hacer valer en ellos los intereses nacionales. En una era de notable difusión del poder a nivel mundial, la idea de diversificar relacionamientos parece ser respaldado por comentarios como “no dar la espalda a nadie” (Carmody, 2016), o tener una “agenda internacional de puertas abiertas” (Dinatale, 2016a).

Desde el punto de vista geográfico, la visión de la administración Macri puede ser descripta como una de “horizontes diversos”. El presidente ha manifestado su deseo por estar “integrados al mundo” (Carmody, 2016), y ha demostrado una particular vocación por restablecer relaciones normales con las potencias establecidas, en gran contraste a la administración precedente. Pero también ha

manifestado su intención de redefinir, no discontinuar, la relación con las potencias emergentes.

A los contactos con líderes de potencias establecidas (Renzi, Hollande, Obama, Cameron, Trudeau, Abe y Merkel), se sumaron reuniones con líderes de potencias emergentes. Macri se reunió con el líder chino Xi Jinping, donde expresó que “será importante ratificar la alianza estratégica con China” (La Nación, 2016a). A su vez, Malcorra visitó Rusia, donde expresó que “*tenemos que maximizar nuestras alternativas y tener una relación madura y seria con todos aquellos que están dispuestos a trabajar con nosotros*” (Niebeskikwiat, 2016b). Luego, el presidente se reunió con Vladimir Putin y con Narendra Modi, primer ministro de India, en la reunión del G20 en China.

Estas acciones parecen indicar una vocación por la diversificación, que ha ido más allá de la exitosa búsqueda de apoyos para realizar la reunión del G20 de 2018 en la Argentina. En palabras del vice-canciller Carlos Foradori: “*si nuestra relación con China era de 8/10 y con los Estados Unidos era de 2/10, el construir una nueva relación con Estados Unidos de 8/10 no implica devaluar nuestra relación con China a un 2/10, sino que hay que mantenerla también al nivel de 8/10*” (Carmody, 2016). Así, Malcorra expresaba en mayo que China seguiría siendo un socio estratégico, mencionando que “*...había una noción de que la nueva administración iba a distanciarse de China*”. Y agregaba que “eso no es verdad”, mientras se preparaba para volar de Londres a Beijing (Financial Times, 2016).

Los “horizontes diversos” incluyen el exterior próximo y la región, donde se presentan oportunidades para redefinir el Mercosur, y estrechar sus vínculos con el Asia Pacífico. Un ejemplo de esto se verifica en las directrices dictadas por el nuevo canciller brasileño José Serra en abril, quien ha expresado que uno de los focos principales de su acción diplomática será la asociación con la Argentina, agregando que “precisamos renovar el Mercosur, para corregir lo que precisa ser corregido”, y “promover una prosperidad compartida”. Si bien esto ya ha sido dicho, lo novedoso ha sido expresar que el Mercosur debe “construir puentes en vez de profundizar diferencias, en relación a la Alianza del Pacífico” (Serra, 2016). Esta idea está alineada con la visión de Macri, lo que brinda una gran oportunidad para encontrar soluciones prácticas conjuntas. Sin embargo, la situación actual de Brasil presenta un

gran desafío y ha llevado a considerar con sumo cuidado el significado práctico de darle prioridad en términos de integración comercial y productiva, dadas sus complejas perspectivas políticas y económicas. A pesar de esto, se ha notado la voluntad de seguir trabajando, en forma estrecha, con el principal socio en el Mercosur.

El diversificar relacionamientos incluyó mejorar los vínculos con la Alianza del Pacífico y el Uruguay. Se aceleraron encuentros públicos y privados con Chile, buscando una mejor integración y conexión al Pacífico. También se inició un acercamiento a los otros países de la Alianza del Pacífico (Perú, Colombia, México), mediante la participación del presidente Macri en la reunión de presidentes de la Alianza en Chile y una visita oficial a Colombia (Tomás, 2016). A su vez, se neutralizaron temas ríspidos con el Uruguay, como el delicado temas de la pastera UPM sobre el río Uruguay, y cuestiones de tráfico portuario.

El importante cambio de rumbo en la política exterior, procurando generar “autonomía mediante la diversificación”, responde a factores internos y externos, y si es llevado a cabo con habilidad, tiene amplias posibilidades de mantenerse en el tiempo. Entre los factores domésticos podemos citar el convencimiento de que el aislamiento de las potencias establecidas, seguida por los Kirchner, no fue provechoso. Por un lado se produjo un distanciamiento con las naciones con las que se comparten valores democráticos y culturales. Mientras, se establecieron relaciones más estrechas con potencias emergentes (China, Rusia), o con naciones de la región (Venezuela, Cuba), con regímenes de carácter autoritario. Por otro lado, el distanciamiento de los círculos económicos y financieros de las potencias establecidas, había llevado a establecer “relacionamientos con dependencias”, primero con Venezuela, y luego con China. Finalmente, en lo económico-comercial, la menor participación en las cadenas globales de valor, donde las potencias establecidas tienen prominencia, era un signo preocupante.

Entre los factores externos podemos citar la enorme difusión del poder político y económico en el sistema mundial y la emergencia económica de la región del Asia-Pacífico. Esto hace que una política exterior de “horizontes diversos” tenga relevancia. A su vez, el evidente fracaso del modelo económico venezolano, como el estancamiento del modelo económico brasileño, han influenciado para que la administración

Macri esté intentando construir y reconstruir relacionamientos más diversificados, regional y globalmente.

En este contexto, se mantiene válida la afirmación de Henry Kissinger, quien expresó que “*la posición negociadora de una nación, depende de las opciones que las otras naciones creen que posee*” (Kissinger, 1994). Parece haber un gran potencial para generar alternativas si se implementa una política exterior que promueva: a) mejorar y profundizar relacionamientos con el exterior próximo, b) restablecer relacionamientos con las potencias establecidas, y c) redefinir y ampliar relacionamientos con las potencias emergentes.

Si bien es cierto que en un sistema mundial post-moderno, las naciones eligen restringir algunos grados de libertad al participar en el sistema internacional, la importancia de mantener niveles de autonomía continúa vigente. Al comprometerse en diversos acuerdos internacionales, la Argentina cede elementos de autonomía en ciertos temas. Pero restan varias áreas donde el Estado debe mantener un importante nivel de autonomía, es decir, de autoridad y acción independiente.

Un ejemplo concreto de esto lo encontramos en el campo de la seguridad interna, en particular en la lucha contra el narcotráfico. A pesar de las diferencias que existieron con los Kirchner, el jefe de gabinete ministerial, Pedro Villagra-Delgado cree que la cooperación con Estados Unidos puede ser potenciada rápidamente. Considera que debe proporcionarse un mayor entrenamiento técnico a las fuerzas policiales, y que se debe establecer una mayor cooperación con la *Drug Enforcement Administration* (DEA). Pero se han recibido sugerencias de EE UU sobre como organizar las fuerzas de seguridad que no son compartidas ni por la Cancillería, ni por el gobierno. Influenciados por su experiencia en Colombia, algunos funcionarios han recomendado que las Fuerzas Armadas participen activamente en la lucha contra el narcotráfico.

Esto levanta una importante controversia, a causa de la alta sensibilidad existente a involucrar a militares en asuntos internos. En la visión de los funcionarios argentinos, el caso de Colombia no es comparable, ya que allí se verifican una serie de elementos no existentes en la Argentina: un caso de guerrilla con sesenta años de antigüedad, sofisticados cárteles que comercializan la coca cultivada en el propio

país, y un pragmático y nocivo entrecruzamiento entre estos dos bandos. Las autoridades argentinas tampoco consideran que las fuerzas armadas deban supervisar a la policía para mejorar su accionar, sino que estas deben ser entrenadas para ser más efectivas. En consecuencia, consideran que las fuerzas armadas no deben recibir ningún tipo de entrenamiento ligado a la lucha contra el narcotráfico.

### 3) *Contribución al desarrollo*

En una potencia media como la Argentina, que avanza a medio gas, una prioridad importante para la Cancillería debe ser contribuir al desarrollo. El desafío es complejo, ya que se observa el fin del “viento de cola”, que significaron los precios altos de los *commodities* y las bajas tasas de interés internacionales. A esto se suma la amenaza de un más difícil acceso a mercados importantes como Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Por ello es vital definir cual será la estrategia para optimizar las oportunidades comerciales y de inversión a nivel global como parte de una visión de desarrollo explícita.

En este sentido, el desarrollar relacionamientos diversos ha sido defendido explícitamente en los campos del comercio y la inversión. A la pregunta de una periodista en Moscú, que aludía a la intensa competencia existente en el mercado latinoamericano entre China, Estados Unidos, Rusia y Europa, Malcorra respondió: “*Esa es una de las razones por las cuales queremos estar vinculados con todos, porque hay muchas opciones*” (Novikova, 2016).

A nivel global, la prioridad ha sido, como vimos, acercarse a las potencias establecidas. Esto se ha manifestado a través de la visita del presidente Obama y altos funcionarios de Estados Unidos, y por el avance en las relaciones con Canadá y con importantes naciones europeas. A la visibilidad inicial que la canciller Malcorra le ha otorgado al acuerdo Mercosur-UE, se sumaron las visitas de la alta representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Federica Mogherini y, como vimos, varios mandatarios europeos. También se firmó el tratado de inversión con Japón, que no existía.

No se han registrado todavía mayores acercamientos de tipo económico a China o Rusia, más allá de dar seguridad de que las relaciones

seguirán siendo sólidas, y de una redefinición de proyectos hidroeléctricos en Argentina. Tampoco se ha observado aún un mayor nivel de acercamiento a India o a los países de la ASEAN.

En lo económico-comercial, la Cancillería parecía haber recuperado formalmente algunas funciones, co-liderando con el Ministerio de Producción el área del comercio internacional. La propia canciller Malcorra asumió inicialmente un rol de alta visibilidad, al reimpulsar las negociaciones comerciales con la UE. Convencidos de las ventajas de negociar junto al Brasil para “dar un marco de negociación más amplio”, tanto la canciller como el presidente, trataron el tema personalmente, en reuniones en Bruselas y Buenos Aires. Posteriormente, se llegaron a presentar las nuevas listas de productos a ser incluidos en el acuerdo, que debieran cubrir cerca del 90%, a pedido de la UE. Sin embargo, se han notado ciertas resistencias de países como Francia, Polonia e Irlanda, a dar celeridad a este proyecto, que ya antecedian al *Brexit*. Ante esto la canciller ha expresado que la no aprobación de este acuerdo sería “una oportunidad perdida”. Sin embargo, ante el triunfo de Trump y su aparente oposición a un acuerdo comercial Estados Unidos-UE, la canciller ha decidido dar un nuevo impulso a las negociaciones con esta última.

Otra intervención de alta visibilidad de la canciller ha sido su reacción a fines de mayo, a las sugerencias del canciller brasileño Serra para “flexibilizar el Mercosur” (Serra, 2016). Malcorra desactivó con rapidez las especulaciones sobre una posible reforma del bloque. En particular, con respecto a la idea de lograr un acuerdo más flexible, que habilitara tratados comerciales con terceros países de forma independiente (Donato, 2016).

A su vez, se ha promovido desde el gobierno el acercamiento con la Alianza del Pacífico —que incluye a Chile, Perú y Colombia, además de México. Así, el presidente Macri asistió en Junio a su Cumbre de Presidentes en Puerto Varas, Chile, y solicitó formalmente la condición de país “observador”. A esto se sumó el escoger a Colombia como destino para su primera visita de Estado.

La canciller Malcorra ha expresado que la Cancillería ha dedicado la mitad de su tiempo a temas económicos, y que ésta debe funcionar como un “canal de distribución” de las acciones en materia de política

comercial e inversiones. Pero, dado el conocimiento de los funcionarios de la Cancillería, su experiencia operativa y en negociaciones, y su memoria institucional, este canal ha funcionado en forma bastante inerte, ofreciendo apoyo técnico, pero no liderazgo en este campo.

El liderazgo en el comercio exterior pareció provenir de Miguel Braun —el Secretario de Comercio, quien parece haber establecido las pautas iniciales de una estrategia. Aparecen así una serie de prioridades, donde la primera es el restablecer las relaciones con las potencias establecidas —Estados Unidos, UE y Japón, con el objetivo de atraer inversiones y mejorar la inserción de la Argentina en ciertas cadenas globales de valor. En esta línea se ubican las negociaciones con la UE y con Japón, con quien se llegó a un acuerdo de inversiones. Según Braun<sup>1</sup>, ello dará oportunidades concretas a un sector importante del entramado de pequeñas y medianas empresas (pymes) nacional. Sin embargo, habrá que entender cual es el potencial competitivo de las empresas nacionales, y su rol en cuanto a fortalecer el entramado de pymes. Por último, debemos analizar el potencial exportador de las pymes para atender a clientes extranjeros.

En lo geográfico, los caminos elegidos parecen seguir una cierta lógica. A nivel regional, y ante la situación compleja de la transición política y económica brasileña, se ha optado por acercarse a la Alianza del Pacífico. Esto se ha hecho en consonancia con una nueva actitud del Brasil, cuyo canciller José Serra expresó que el Mercosur debe “construir puentes, en vez de profundizar diferencias” con respecto a la Alianza (Serra, 2016). Con Brasil parece privilegiarse el *statu quo*, cuidando que no se produzcan mayores desequilibrios, hasta que el país vecino se recupere. Un ejemplo es la firma del acuerdo automotor, negociado hasta el 2020 (Juergen, 2016). Como vimos, Serra, un histórico crítico del Mercosur, ha sugerido que hay que “flexibilizarlo” para que los miembros puedan negociar con otros países o bloques de forma independiente. Así, a medida que el Brasil se recupere, la Argentina deberá redefinir el alcance económico del Mercosur.

Por ello, es importante para Braun lograr una integración productiva plena con el Brasil y negociar en forma conjunta, a través del Mercosur, acuerdos comerciales con otros bloques o países. Subyacente en el gobierno se identifica el concepto de que “si no podemos competir con el Brasil, estamos mal”. Para esto se buscan reducir trabas existentes,

lograr mayores grados de facilitación de comercio, y firmar acuerdos en cuanto a inversiones y compras públicas. En materia de acuerdos comerciales, se han establecido contactos con la Asociación Europea de Libre Comercio (*European Free Trade Association*, EFTA), con Canadá, India y Japón, y con la Unión Aduanera de África del Sur (*South African Customs Union*, SACU). Esta serie de acciones con Brasil, está en línea con el pensamiento del Ministro de Producción, Francisco Cabrera, que al ser preguntado que entendía como “integración internacional inteligente”, respondió que esta debe realizarse a través del trabajo conjunto con Brasil.

En un marco regional más amplio, Braun comparte la convicción de trabajar hacia una mayor convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, más allá de las diferencias arancelarias existentes. En cuanto a instrumentos, considera que el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es el conveniente para seguir estrechando vínculos comerciales por países y por sectores productivos, a través de los acuerdos de complementación económica (ACE), que la ALADI autoriza.

A su vez, Braun es consciente de la importancia de China para el comercio argentino. China es tanto un destino crítico para las exportaciones de origen agrícola, como una gran amenaza al entramado industrial existente. Sin embargo no se han expresado lineamientos concretos de como abordar este desafío. Este asunto tomará más importancia después del triunfo de Trump, y la aparente intención de China de aprovechar la oportunidad de un repliegue estadounidense de América Latina, en términos comerciales. Uno de los temas más sensibles continúa siendo el reconocimiento de China como economía de mercado, lo que es resistido por varios sectores productivos en el país.

En la opinión del autor, para aprovechar al máximo las oportunidades económico-comerciales que se presentan a nivel regional y global es vital definir el modelo de desarrollo a seguir. Es a partir de la comprensión de este modelo que se podrá analizar cuales son las oportunidades que deben ser aprovechadas, y cuales no. Aunque esto excede el campo de las relaciones exteriores, es fundamental para ser efectivos en cuanto a la diplomacia comercial. Así, sobre los hombros de esta generación, y de este gobierno, recae la responsabilidad de resolver lo que en varias décadas no fue resuelto: la concepción de

un modelo de desarrollo productivo con los suficientes grados de efectividad y consenso.

El componente internacional de este modelo será a su vez crucial, ya que aunque la Argentina puede optar por mantenerse relativamente aislada, es improbable que los ritmos de crecimiento y progreso que así se generen, colmen las aspiraciones de sus ciudadanos. Para esto será vital comprender: a) cuales son o pueden ser los sectores productivos argentinos con potencial para competir a nivel regional o global, b) cuales de estos sectores muestran la predisposición y la ambición para expandirse internacionalmente, y c) cuales son los sectores que no pueden competir a nivel regional o global. Hará falta contar con una cualidad que Charles De Gaulle poseía: el “juicio heroico”, o sea la capacidad de distinguir entre lo extraordinario y lo imposible.

Entendiendo cual es el rol que deben jugar los diversos sectores productivos en el modelo de desarrollo argentino, es que se podrán aprovechar al máximo las oportunidades a nivel regional y global, procurando mayores grados de integración comercial, pero sin olvidar los intereses argentinos. Para ello se deberán desarrollar con las contrapartes tres aspectos fundamentales expresados por el experto argentino Félix Peña (2014): una mayor conectividad física —rutas, puentes, túneles, puertos, aeropuertos, hidrovías, comunicaciones, una mayor compatibilidad comercial —aspectos tarifarios y no tarifarios, y una mayor convergencia estratégica.

#### 4) *Prestigio e impacto*

Los primeros doce meses del gobierno Macri, parecen potenciar la imagen de la Argentina a nivel regional y global, y señalan el comienzo de la construcción de un mayor prestigio de la política externa, que debe traducirse en un aumento en impacto.

El presidente Macri ha tenido roles prominentes en el Foro Económico Mundial en Davos, en la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington y la reunión del G20 en Hangzhou (China). En Davos el presidente simbolizó el retorno de la Argentina a una relación “normal” con las potencias establecidas. En la cumbre nuclear, Macri defendió, como vimos, el uso pacífico de la energía nuclear, un verdadero consenso

de Estado. En el G20, la Argentina se presentó como una potencia media que volvía a tener una relación constructiva con los organismos financieros internacionales, y quería contribuir en forma positiva a este exclusivo grupo. Este protagonismo se reflejó en el interés de líderes y Cancilleres de potencias establecidas y emergentes en reunirse con el presidente argentino y su canciller. De esta manera, y sumando las visitas de mandatarios a Buenos Aires y su viaje en julio a Berlín, el presidente Macri se reunió con todos los líderes del G7. Pero también se reunió con los mandatarios de tres potencias emergentes de importancia: China, India e India, y de una nación del ASEAN, de gran interés para la Argentina: Indonesia.

La diplomacia argentina ha sabido aprovechar esta nueva y más positiva imagen para lograr apoyos para realizar, en el año 2018, la reunión anual del G20 en el país. En efecto, a partir de diciembre, la Argentina integrará la *troika*, junto a China y Alemania, encargada de liderar la agenda de este exclusivo grupo. Esto significa un desafío importante del punto de vista logístico, pero también desde el punto de realizar contribuciones conceptuales inteligentes y diferenciadas a este grupo de trascendencia global.

También a nivel global, una iniciativa importante para aumentar el prestigio de la Argentina, es la intención de acceder como miembro pleno a la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), formada mayormente por naciones desarrolladas. Esta tarea no será simple, y requiere de importantes modificaciones en el funcionamiento económico de la Argentina. También requiere que, como dice Malcorra, “nos quieran recibir”, ya que existe una importante lista de espera. Pero este proceso, conducido en forma inteligente, es una clara oportunidad para realzar el prestigio nacional, que debe basarse más en una mejora de los estándares y conductas empleadas en la Argentina, que en el hecho de pertenecer a este “club”. Ya se recibieron seis misiones de la OCDE, buscando acelerar este proceso de admisión.

En cuanto a la participación argentina en organismos nucleares internacionales, la Argentina ha participado en la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, donde el presidente destacó la tradicional conducta de la Argentina en operar centrales a base de uranio natural. Durante esta cumbre, se tuvo como *sherpa* al experto Roberto García Moritán, y la agencia INVAP recibió un premio por su contribución a

la seguridad nuclear, por sus actividades para generar radioisótopos de Molibdeno (Mo99), de suma importancia para la medicina nuclear, a partir de uranio de bajo enriquecimiento. Así, la Argentina ha seguido desarrollando no solo un “atributo de poder”, sino también un “atributo de confianza”. Esto ha quedado demostrado con la nominación del diplomático argentino Rafael Grossi para presidir la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), para 2020, posicionándose así como candidato a suceder al japonés Yukiya Yamano en la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA).

Siguiendo con el campo nuclear, se han reducido las presiones para firmar el Protocolo Adicional del TNP, pero estas podrían retornar con una administración Trump. Aunque existen opiniones diversas en la Cancillería, la posición del gobierno parece ser el encontrar maneras alternativas para satisfacer las inquietudes de las potencias establecidas. Esta visión afirma que el protocolo adicional impacta directamente al sistema de salvaguardias que los países poseen. En el caso de la Argentina este sistema está definido por el Tratado Cuatripartito, firmado por la Argentina, Brasil, la ABACC (Asociación Brasileña-Argentina de Control de Combustibles Nucleares) y la AIEA. Este tratado estipula que se debe controlar la entrada y la salida de los procesos de enriquecimiento o producción, sin examinar el proceso en sí (la llamada “caja negra”). Pero el protocolo adicional permitiría a los inspectores observar el proceso de enriquecimiento, lo que levanta resistencias —especialmente en Brasil, ya que se tendría acceso a secretos industriales. Pero además, se autorizan revisiones a bases militares, y a universidades o institutos especializados, para revisar trabajos e investigaciones en este campo. Según Pedro Villagra-Delgado, Jefe de Gabinete de la canciller y experto en el tema, sería irresponsable que la Argentina firmara el protocolo adicional por su cuenta, sin Brasil. A su vez propone trabajar en conjunto con Brasil y la AIEA para llegar a acuerdos alternativos que mitiguen las principales inquietudes de las potencias establecidas, haciendo valer la conducta ejemplar que estos dos países del Cono Sur han tenido en materia nuclear.

El otro campo tecnológico que otorga un importante atributo de poder a la política exterior argentina es el plan espacial, que incluye tanto satélites como lanzadores espaciales. Se destacan en el corto plazo, la construcción de dos constelaciones de satélites llamados SAOCOM

1 y SAOCOM 2, de dos satélites cada una, trabajando con Italia, para la medición de la humedad del suelo y la prevención de catástrofes (Ensinck, 2016). Del punto de vista de lanzadores, se destaca a mediano plazo el proyecto Tronador II para el lanzamiento propio de satélites a órbitas polares. La tercera prueba de lanzamiento (el Vex 5-A) será realizada desde la base de Punta Indio (Braslavsky, 2016).

Desde el punto de vista regional, la frase de Barack Obama en cuanto a que “la Argentina está tomando su posición de líder en la región” resulta apresurada y exagerada. Sin embargo la Cancillería busca adoptar, en las palabras de Carlos Foradori, un enfoque de “*soft leadership*” (Nye, 2004) que es bienvenido, dada la tendencia a la exageración y sobreactuación de la política exterior argentina. Pero creer que la Argentina puede asumir posiciones de liderazgo regional, antes de resolver sus problemas, parece fuera de lugar.

Sin embargo, se notaron signos de liderazgo tanto en el caso de Venezuela, como en la relación con la Alianza del Pacífico. En el caso Venezuela, el flamante presidente se enfocó en sus presos políticos. Aunque la amenaza de aplicar la cláusula democrática del Mercosur en diciembre de 2015 fue vista como apresurada por algunos, suscitó el apoyo del Secretario General de la OEA, Luis Almagro. La Argentina buscaba reforzar su posición como defensor de la democracia y de los derechos humanos, dos políticas de Estado. Brasil, que no se expresó sobre este tema durante la era Rousseff, quedó en una posición incómoda. Su canciller José Serra, dijo que a partir del nuevo gobierno se daría una especial atención a los derechos humanos en la región. Más tarde, Luis Almagro llamaría a una sesión extraordinaria de la OEA donde la Argentina lideraría una moción para comenzar un “diálogo abierto e inclusivo” en Venezuela. Esta moción lograría el apoyo de 30 miembros. A su vez, la Argentina apoyaría la idea de implementar un plebiscito revocatorio contra el presidente Maduro, con el apoyo de Colombia, Chile y Uruguay.

Sin embargo, la Argentina iría, a través de su canciller, suavizando su postura en este tema (Cavalheiro, 2015). Malcorra buscó bajar el tono de esta discusión, al menos en forma pública, en la reunión de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Ecuador (Cavalheiro, 2016). Esta cuestión se presentaría nuevamente en la reunión del consejo permanente de la OEA en Mayo.

Allí, Almagro presentó este delicado tema a pedido de diputados venezolanos opositores. Malcorra descartó la posibilidad de invocar la Carta Democrática Interamericana, afirmando que *“Me parece que la discusión de la Carta Democrática es apresurada. Antes es importante elaborar una oportunidad de mediación y diálogo”* (Dinatale, 2016d). Esto dio lugar a diferencias con funcionarios en la Casa Rosada. En efecto, uno de ellos afirmó *“creo que Susana se quedó bastante corta con su análisis sobre Venezuela”*, y que *“luego del esfuerzo que hizo Macri por cuestionar a Venezuela y denunciar la situación de presos políticos, resulta llamativo el discurso de Malcorra en la OEA”* (Dinatale, 2016d).

En el caso de la Alianza del Pacífico, la Argentina ha tomado con energía el rol de “crear puentes” con el Mercosur. Aunque, como dijo Malcorra, “cuesta mucho generar la noción de Argentina ganando espacios a partir de que Brasil los pierde” (Avignolo, 2016a). Pero también es cierto que en la etapa de transición del gobierno Temer, la Argentina ha tomado la posta, y comenzado a recorrer un camino que el Brasil ya había recorrido recientemente, a través de su anterior ministro de Desarrollo, Armando Monteiro.

La ya mencionada situación de Venezuela daría la oportunidad a la diplomacia argentina de retomar un rol en el que se destacó en el pasado: la generación de doctrinas. Ante una invitación de Venezuela a hablar en el Consejo de Seguridad de la ONU, sobre el “principio de no injerencia”, la Argentina manifestó que el límite al “principio de no injerencia”, debe ser el “principio de no indiferencia de los Estados”. Se reflató así una idea que el presidente De la Rúa expresó en Cartagena ante el Grupo Río en el año 2000 (Sección Política, 2000). La diplomacia argentina buscaría implementar este principio “de no indiferencia” en el caso de Venezuela, como vimos, a través del Mercosur y de la OEA. Pero también justificaría bajo este principio acciones que tendrían lugar en Colombia. Allí enviaría a expertos para ayudar en la reconversión de parte del territorio, para reemplazar el cultivo de drogas por cultivos alimentarios. Se buscó a su vez poner en práctica este principio en el ámbito global, mediante la ayuda al Líbano, en su labor de receptor de refugiados sirios. Allí se enviaron Cascos Blancos, incluyendo expertos en logística y en apoyo psicosocial. Sin embargo, algunos observadores que entienden que estas dos acciones pueden simbolizar el principio de no indiferencia, cuestionan

que estas constituyan un límite al principio de no injerencia. Como prueba, destacan que estas actividades se desarrollan en Colombia y Líbano con el consentimiento de sus respectivos gobiernos. Y no en las vecinas Venezuela y Siria.

Con respecto a la importancia que tendrán para este gobierno las instituciones regionales, el espíritu parece ser el de “aprovechar todas las oportunidades”. Se dará prioridad a la OEA, y a la Unasur, pero tratando de desideologizar esta última, que incluye a los miembros del Mercosur y la Alianza del Pacífico, y mantiene reuniones presidenciales. La canciller ha cuestionado el valor de la CELAC, en caso de que Cuba ingrese en la OEA. Pero aprecia el valor de sus reuniones presidenciales.

Para concluir, debemos destacar un aspecto no tan exitoso y con más consecuencias internas que externas: la primera visita al Papa Francisco. Mucho se ha hablado de la visita a Roma, del tamaño y composición de la comitiva y del excesivo tono formal adoptado ante un individuo nacido en el mismo corazón de Buenos Aires. Alguien que ha dado un lugar de privilegio a los visitantes argentinos en sus mensajes de los miércoles en San Pedro, colocándolos a su derecha, solo comparable al dado a cardenales y obispos, que se colocan a su izquierda. Y que luego de su homilía, se toma su tiempo para conversar con ellos.

Según Santiago de Estrada, Secretario de Culto, era importante que el jefe de Estado visitara al papa argentino. Pero a pesar de que el equipo presidencial no era optimista con los resultados de la reunión, dado algunas disputas pasadas, nadie esperaba la “cara larga” del Papa Francisco en la foto con la comitiva presidencial. También sorprendió a Estrada que no hubiera algunas palabras del Santo Padre a la comitiva.

Los dirigentes políticos tienden a ver en la figura del Santo Padre a dos personajes: por un lado al Papa Francisco, y por el otro al ex-arzobispo Jorge Bergoglio. A su vez, se notan las diferencias existentes entre el jefe religioso y el presidente, en particular la desconfianza del Papa en cuanto a la “vocación por los pobres”. Pero sería mejor que en el trato mutuo aparezca más la cálida sonrisa de Francisco que la “cara larga” de Bergoglio.

Es bien sabido que “se necesitan dos para bailar un tango”. No dejaba entonces de ser irónico que el ex Jefe de Gobierno y el ex Arzobispo

de Buenos Aires, la metrópolis que dio el tango al mundo, no pudieran coordinar un par de pasos juntos. Más allá de las diferencias ideológicas, de origen social, filosóficas o religiosas, tanto el candidato que promovió “la unión de los argentinos” en su campaña, como el líder religioso que ha afirmado que “la unión es mejor que la desunión”, debían predicar con el ejemplo. Así lo hicieron durante la visita de Macri a Roma para la canonización del Cura Brochero en octubre, donde la reunión que mantuvieron pareció ser más cálida y productiva.

##### 5) *Defensa de los intereses territoriales*

Dos temas de importancia han dominado la agenda de la defensa de los intereses territoriales: el reconocimiento de un órgano de la ONU de la extensión de la plataforma continental argentina, y la cuestión de las islas Malvinas.

En efecto, el fallo de la Comisión del Límite Exterior de la Plataforma Continental, institución creada por la Convención de la ONU del Derecho del Mar, avaló la ampliación de 1.700.000 kilómetros cuadrados de plataforma marítima al país, aumentándola un 35%. Este órgano científico dio la razón a la posición de expertos y diplomáticos argentinos, ya expresada en 1996, y presentada en 2009. Por ello, la canciller diría que “*es un logro muy significativo de la política exterior de la Argentina, a través de una verdadera política de Estado*” (Dinatale, 2016b). Una de las consecuencias sería otorgarle más espacio a la Argentina para la explotación de recursos naturales, en particular minerales, hidrocarburos y especies sedentarias (Niebeskikwiat, 2016a). El beneficio inmediato correspondería al sector reconocido al norte de las Malvinas, dada la permanencia británica en las islas.

Aunque el comité se limitó expresamente a reconocer el territorio que no estaba en disputa con el Reino Unido, este triunfo de la diplomacia argentina también tendría consecuencias directas sobre el tema de las Malvinas, ya que reconocía que existían disputas territoriales con Gran Bretaña. Así, la canciller Malcorra afirmarí que: “*la ampliación de la plataforma marítima explicita que existe una disputa sobre Malvinas*” (Dinatale, 2016b). Malcorra reconoció la importancia del mandato constitucional que invoca a defender la soberanía argentina sobre las islas. Pero expresó que “*también reconocemos que, con esta retórica*

*enormemente agresiva que hemos tenido en los últimos tiempos, no se ha avanzado en ningún resultado concreto” (Avignolo, 2016a). Por su parte, el presidente Macri manifestó que “volveremos usando la fuerza del diálogo, la verdad y la justicia” (Clarín, 2016a).*

A principios de Mayo, la canciller resumió la posición del nuevo gobierno en dos puntos: a) “encapsular Malvinas”, y b) sumar a los habitantes de las Malvinas a la mesa de negociación. Así, su formación de ingeniera se manifestó al explicar que en la relación con Gran Bretaña, aplica “el principio de Pareto” (Clarín, 2016b): *“Hay un 80% de cosas en que estamos de acuerdo y siempre hay un 20% en el cual no estamos de acuerdo. La ventaja con Gran Bretaña es que sabemos cual es ese 20%: son las Malvinas. Entonces, en lugar de dedicar todo nuestro tiempo a ese 20%, vamos a trabajar y producir resultados en el 80%”*. Esta lógica llevaría al *Financial Times* a interpretar las palabras de Malcorra de la siguiente forma: *“Las islas Malvinas no son más el tema principal en la relación entre la Argentina y el Reino Unido, y no debería desviar la atención de prioridades bilaterales más importantes como el comercio y la inversión” (Financial Times, 2016).*

En cuanto a la idea de sumar a los habitantes de la Malvinas a la mesa de negociación, la canciller se manifestó de la siguiente manera: *“a medida que avanzan los tiempos, y hay un mayor reconocimiento a la participación de los pueblos, hay un mayor reconocimiento a la participación de la sociedad civil en distintas formas, uno puede ir pensando en opciones de aperturas. Vamos a pensar en la gente, en las personas” (Lloret, 2016a)*. Esta posición sería cuestionada por la oposición, pero también dentro de la Cancillería, ya que para la Argentina la población de Malvinas se considera “implantada” en términos coloniales, y si bien se tendrán en cuenta los “intereses” de los habitantes en cualquier negociación, no necesariamente se tendrán en cuenta sus “deseos”. Luego, ante el Comité de Descolonización de la ONU, aclararía que las negociaciones serían “de país a país” y que el Reino Unido debía determinar a quien incorpora en su delegación .

Curiosamente, la ingeniera Malcorra parecía haber malinterpretado el principio de Pareto, que puede traducirse, en términos de política exterior, como que el 20% de los temas o asuntos pueden causar el 80% de los problemas, o incidencias. Si no fuera tratado apropiadamente, el tema de las Malvinas —el “20% de la relación”, podía llegar

en el futuro a causar el 80% de los conflictos diplomáticos con Gran Bretaña, causando además una fuerte oposición interna. Así, el Senador Federico Pinedo consideraba ya en el mes de mayo, que si bien notaba, en general, el apoyo legislativo a la política exterior del gobierno, las Malvinas podrían asomar como un tema controversial.

En efecto, las Malvinas se convirtieron en un problema a partir del comunicado conjunto acordado en septiembre con el vice-canciller británico Alan Duncan. En él, se hizo referencia a la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta del 19 de octubre de 1989 (el llamado “paraguas de soberanía”). Luego “*se acordó adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos*” (Clarín, 2016b). Se acordó el establecimiento de dos escalas mensuales en territorio continental argentino, uno en cada dirección, a ser definidas. A su vez, las dos partes expresaron su apoyo a las pruebas de ADN en relación a los soldados argentinos no identificados sepultados en el cementerio de Darwin.

La reacción de la oposición y de algunos miembros del grupo político gobernante fue instantánea y negativa. No se entendía porque se le daban concesiones económicas y comerciales a Gran Bretaña, en momentos donde se producía el *Brexit*, y se encontraba con cierta debilidad, ya que podía perder el apoyo diplomático de la UE.

La canciller sería llamada a explicar este comunicado en la comisión de relaciones exteriores del Senado, donde envió al vice-canciller Foradori. Aunque desde lo formal se argumentaba que el poder legislativo debió ser consultado, al no ser un tratado, esto fue rebatido con éxito. Sin embargo, desde lo simbólico y político, la defensa no fue efectiva. Aunque se mostró al comunicado como una “hoja de ruta”, sin valor legal, las concesiones realizadas en términos económicos, sin aparente beneficio para Argentina, fueron resistidas. A su vez, el tratar de rebajar el valor del comunicado conjunto por no tener validez legal, no pareció muy profesional, ya que la importancia de este tipo de comunicados — como lo fue el famoso comunicado de Shanghai presentado por Chou En-lai y Kissinger en 1972, es actuar como “símbolo para el mundo y para los dos pueblos”, y establecer una “guía para las dos burocracias en dirección de la nueva política” (Kissinger, 1979).

El enfoque adoptado por la canciller con respecto a las Malvinas debe ser completado y consensuado. Dar a entender que “*las islas Malvinas no son más el tema principal en la relación entre la Argentina y el Reino Unido*” (*Financial Times*, 2016) podía dar la impresión de que se dejaba el problema de las Malvinas a un lado. Por otro lado, el pasar por alto argumentos y posiciones diplomáticas valiosas para los intereses argentinos demostró una cierta falta de profesionalismo por parte de sus asesores. Así, aunque es entendible el beneficio de mejorar “el 80% de la relación” con el Reino Unido, es importante mostrar mejoras para la Argentina, que pueden ser mutuas, en el conflictivo “20%” representado por Malvinas. Avances en el campo del reconocimiento de los soldados no identificados cuyos restos descansan en Malvinas, o de vuelos a Malvinas que pasen por suelo argentino, pueden ser positivos.

En paralelo a la mejora la relación con el Reino Unido, es importante explicar cual será la estrategia para cumplir con lo dicho por el presidente Macri: “*volveremos usando la fuerza del diálogo, la verdad y la justicia*”. Un enfoque para explicar esta estrategia, puede ser el propuesto por Juan Gabriel Tokatlíán (2014b), denominado las “4D”: Diplomacia, Derecho, Desarrollo (o Divisas) y Defensa. La idea es ir logrando avances concretos o aprovechando situaciones en cada uno de estos campos para, desde una posición de mayor fortaleza, negociar con Gran Bretaña. Un ejemplo concreto en cuanto a derecho es el citado reconocimiento de la superficie marítima expandida de Argentina, que afecta a la cuestión de las Malvinas. Un ejemplo en lo diplomático es el episodio del *Brexit*, que puede llegar a privar a Gran Bretaña del apoyo incondicional de la UE. Siendo esto un proyecto de largo plazo, creemos que es vital explicar como se va a recuperar la soberanía sobre las islas.

## **Formulación e implementación: primeros doce meses**

Al observar el primer año de la administración Macri, un aspecto distintivo es la intensa actividad que ha desarrollado el tándem Macri-Malcorra, co-liderando la política exterior, y complementándose en forma productiva. Así, dos ejes en materia de formulación e implementación toman relevancia: 1) el estilo y participación del presidente, y 2) el rol y liderazgo de la Cancillería. Pero analizaremos también la

interacción de la Cancillería con el poder legislativo y el sector privado. El escritor irlandés James Joyce afirmaba que “las acciones de los hombres son la mejor interpretación de sus pensamientos”. Por ello, nos basaremos tanto en las acciones como en las declaraciones de los principales funcionarios.

### 1) *Participación y estilo del presidente*

El presidente Macri ha impactado en forma personal la política externa en este período, con una moderada “diplomacia presidencial”, aunque no libre de sobresaltos. Por otro lado, algunos mandatarios extranjeros, como Obama, han señalado su impaciencia por avanzar “más rápido”. Esto quedó demostrado en su inmediata crítica a la situación en Venezuela. Pero su estilo amable y en apariencia positivo establece un dramático contraste con el del matrimonio Kirchner, verdaderos ejemplos de “antidiplomacia presidencial”.

En lo que a “diplomacia presidencial” concierne, esta ha sido sumamente activa y de alta visibilidad. En adición a los numerosos encuentros en el exterior, en el contexto de las reuniones de Davos, el NSG, la ONU y el G20, Macri ha recibido a 25 jefes de Estado o de gobierno en su primer año de mandato. A la fecha en la que se redacta este artículo, las últimas fueron las visitas del primer ministro canadiense, Justin Trudeau, con una cena oficial en la Quinta de Olivos, y la de Shinzo Abe (Japón), con quien se acordó construir una asociación estratégica.

Mauricio Macri ha mostrado determinación en avanzar con prisa en temas que le preocupan, como lo es Venezuela. En un contexto donde Malcorra no era propicia a utilizar mecanismos institucionales para sancionar a Venezuela a nivel regional, Macri y su equipo en Casa Rosada han buscado mecanismos alternativos. “*Hay que hacer algo, pasar de la retórica a los hechos. Ante lo que está ocurriendo en Venezuela no nos podemos quedar de brazos cruzados*” (Dinatale, 2016e) afirmó el presidente. En esta línea hablaría con varios líderes regionales, para luego emitir un comunicado conjunto de las cancillerías de Argentina, Chile y Uruguay, en el que pedían “un urgente llamado a un efectivo diálogo político y a un genuino entendimiento cívico entre todos los actores políticos y sociales”. Macri recibiría a uno de los jefes de la

oposición venezolana, Henrique Capriles. Finalmente, a fines de 2016, el Mercosur suspendería a Venezuela como miembro pleno.

Su determinación por avanzar llevó al presidente a tener un par de traspies diplomáticos. Uno fue el anunciar, en el marco de la reunión anual en la ONU, en Nueva York, que la primera ministra británica Theresa May consintió a hablar sobre Malvinas, incluyendo su soberanía, algo luego desmentido por el *Foreign Office*. El segundo fue admitir su preferencia por Hillary Clinton en las elecciones de Estados Unidos, algo no aconsejable para un Jefe de Estado.

El presidente Macri parece dispuesto a mantener para sí un rol central en la política exterior de su gobierno. Y este rol parece estar en línea con lo que establecía Charles De Gaulle: que “*el rol del hombre de estado no es el de inventar buenas soluciones en todas las áreas, sino el de arbitrar, entre dos, por la menos mala*” (Lacouture, 1985). Es de suma importancia entonces comprender quien o quienes serán los encargados de suministrarle las soluciones —buenas y menos malas— al presidente. Estas parecieron provenir de un pequeño grupo formado por la canciller Malcorra, y por dos personas cercanas al presidente: el Jefe de Gabinete, Marcos Peña, y el Secretario de Asuntos Estratégicos, Fulvio Pompeo.

El presidente Macri escogió una canciller con experiencia internacional, para formar con ella el tándem al mando de la política exterior. Susana Malcorra, sin ser diplomática de carrera, había demostrado tener experiencia diplomática internacional y capacidad ejecutiva, dadas sus altas responsabilidades en la FAO y en la ONU. Así, ambos han co-liderado la formulación de la política externa, complementándose mutuamente. La canciller ha demostrado poder trabajar en sintonía con el presidente, demostrando en palabras de Fulvio Pompeo: “saber lo que es tener un jefe”. De esta manera, ambos han logrado abordar con una secuencia adecuada, la mayor parte de los temas prioritarios. Sin embargo, el “núcleo duro” que domina la formulación de la política exterior sigue incluyendo a Marcos Peña y Fulvio Pompeo, ambos miembros de Propuesta Republicana (PRO), partido de Macri. En efecto, las reuniones de la canciller con este dúo y el presidente, parecen haber sido cotidianas cuando ella ha estado en Buenos Aires.

## 2) Rol y liderazgo de la Cancillería

Susana Malcorra ha sido un ejemplo de penetración política calificada en la conducción de las relaciones exteriores. Su aparición en la Cancillería puso en evidencia la penetración política no calificada representada por funcionarios que la precedieron.

La canciller ha asumido un nítido rol de liderazgo. Ha combinado una mezcla de conexiones internacionales con un gran espíritu de trabajo, afirmando que “mi característica más grande es que soy una laburante” (La Nación, 2015). A esto se suma una habilidad para manejar las disputas intra-burocráticas, y una fuerte convicción en darle igualdad de oportunidades a las mujeres en los altos mandos de la Cancillería. Cuenta a su vez con una inusual experiencia para moverse en el ambiente multicultural y multiétnico que caracteriza a las instituciones globales, de suma utilidad, para una estrategia de “horizontes diversos”.

A pesar de sus múltiples viajes, la canciller Malcorra ha puesto en práctica dos importantes recomendaciones hechas por el ex Secretario de Estado norteamericano Dean Acheson (1969). La primera: *“la efectividad de un Secretario de Estado depende de conocer bien a su presidente”*. Su esfuerzo en entender e interpretar al presidente ha sido notable para alguien que no lo conocía de antemano. La segunda: *“no dejes que nadie se interponga entre tú y el presidente”*. En esta línea, aunque mostró predisposición para escuchar las opiniones de Peña y Pompeo, Malcorra se ha preocupado por tener acceso directo al presidente. De esta manera ha podido generar un mayor grado de autoridad y prestigio, logrando ordenar la agenda de la política exterior y secuenciar, junto al presidente, el *timing* de las acciones más importantes.

La candidatura de Malcorra a ocupar la Secretaría General de la ONU fue, sin dudas, una característica singular de su mandato. Aunque existieron indicios desde el inicio de su gestión, su candidatura a la ONU sólo fue confirmada oficialmente en mayo de 2016 (Avignolo, 2016b). Dos interrogantes se plantean ante esto. La primera es en qué medida sus objetivos como canciller han sido compatibles con su candidatura. Hubo grandes coincidencias entre la agenda de una canciller que debía “reinsertar” a la Argentina al mundo, diversificando sus relaciones, con la agenda de una candidata a Secretaria

General, que debía lograr apoyos a nivel mundial. Quizás algunos viajes, como el realizado a Addis Abeba para la Cumbre de la Unión Africana, muy temprano en su mandato, tuvieron mayor relevancia en la agenda de la candidata. Pero parece haber consenso en cuanto a que los objetivos de la canciller y de la candidata estuvieron en bastante sintonía en esta etapa, y que Malcorra contribuyó en este aspecto a la política exterior.

La segunda es cuánto tiempo de su agenda fue dedicado a su candidatura. A pesar de su insistencia en estar trabajando *full-time* como ministra, algunos observadores calculan que ha ocupado un 20-30% de su tiempo trabajando en ello. Como consecuencia de sus múltiples viajes, algunas voces críticas manifestaron que el ministerio estuvo operando en “modo avión”: con mucho desplazamiento aéreo, pero algo desconectado. Más allá de la capacidad de la Canciller, estos observadores manifiestan que el problema se plantea cuando hay que realizar la transición de conducir una etapa de “relaciones públicas internacionales” a formular e implementar una verdadera política internacional.

Una vez concluida su candidatura a la ONU, la canciller se vio involucrada en dos engorrosos episodios diplomáticos. El primero fue la presentación del ya mencionado comunicado conjunto sobre Malvinas, cuestionado por pasar por alto argumentos y posiciones de la diplomacia argentina, y por otorgar a Gran Bretaña ciertas concesiones cuando el *Brexit* podría implicar menor apoyo europeo. El segundo episodio fue el manifestar su preferencia por Hillary Clinton en las elecciones estadounidenses. Aunque en el caso de Malcorra, su defensa del rol de la mujer la llevaba naturalmente a apoyar a Clinton, esta no debió ser hecho público. Coherente con su postura, la canciller envió un mensaje posteriormente, expresando que era “*una pena no ver a una mujer tan capaz elegida para esa importante responsabilidad*” (Clarín, 2016c). Una vez absorbido el impacto inicial, Malcorra colaboró para conseguir una temprana comunicación telefónica entre Macri y Trump. Después de la misma, la canciller afirmó que “*quedó claro que el presidente electo de los Estados Unidos tiene un gran aprecio por la Argentina*”. Para luego agregar que “*el giro que pueden dar los Estados Unidos genera una incertidumbre muy grande en la región y en el mundo*” (Dinatale, 2016i).

Un elemento significativo para la Cancillería, es el haber renunciado al liderazgo en cuanto a las relaciones económicas internacionales. Esto es curioso, ya que inicialmente Malcorra pareció recuperar funciones perdidas, y tomó posiciones de alta visibilidad con respecto a las negociaciones con la UE y a las propuestas del Brasil de “flexibilizar” el Mercosur. Pero la Cancillería parece haber dejado el liderazgo a manos del Ministerio de Producción, y en particular de la Secretaría de Comercio, para pasar a cumplir un papel técnico y formal. Dos elementos ilustran esto: la tardanza —más de cuatro meses— en nombrar a los funcionarios en esta área, y la elección de diplomáticos de carrera sin un aparente liderazgo político, para ocupar estos puestos.

Por otra parte, en la Cancillería, en adición a “poner la casa en orden” y a implementar una frenética actividad diplomática, se comenzó a optimizar los procesos de decisión y de planeamiento estratégico. Esto contó con el apoyo del Secretario de Relaciones Exteriores, Carlos Foradori. En la opinión de este prudente y metódico diplomático “*es tiempo de reemplazar la visión intuitiva y juricista tradicional*” e “*incorporar más metodología a la gestión*”. Para ello se debe partir del estudio sistemático de las relaciones exteriores, y aplicar dicho conocimiento a la gestión diaria. A su vez, se han incorporado en el marco de las consultas bilaterales, oportunidades para intercambiar visiones y miradas de largo alcance, propias de un proceso de pensamiento estratégico.

En este período, la Canciller y la Cancillería contribuyeron a elevar el perfil de las relaciones exteriores. Han demostrado voluntad en explicar tanto los objetivos que se persiguen, como las acciones que se realizan, tanto a los círculos de la política exterior, como al gran público. La Canciller ha logrado comunicar sus ideas a través de la prensa y la televisión, no limitándose a aparecer en programas especializados. Se ha desenvuelto relativamente bien en entrevistas con medios extranjeros como el *Financial Times*, o en conferencias en instituciones tan prestigiosas como el *Council on Foreign Relations* en Nueva York, aunque probablemente es mejor en la forma de comunicar que en el contenido expresado. Además, su candidatura a la Secretaría General de la ONU ha contribuido a dar protagonismo a la política exterior. A su vez, la Cancillería ha creado un organismo que se ocupa de la “diplomacia pública”, con el objetivo de seguir subrayando la importancia y los contenidos de la política externa.

El desafío es ahora convertir el aumento en prestigio de la política exterior argentina en un aumento en impacto. Esta intención parece impulsar los cambios en la estructura de la Cancillería, que implicaron las renunciaciones de las dos figuras más importantes del organismo —después de la canciller, hacia fines de noviembre. Así, al explicar las salidas del Secretario de Relaciones Exteriores y de la Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Malcorra expresó que los cambios tenían que ver con una manera de mirar “en forma más efectiva” la política exterior (Dinatale, 2016i).

Así, en el próximo año de gobierno, será crucial administrar la transición de una etapa inicial de “relaciones públicas internacionales”, a una de gestación de una articulada y efectiva política internacional. Esta debería incluir una visión motivadora, objetivos claros, y las estrategias y acciones para realizarlos. Es vital comprender el rol que tendrá la Cancillería en la formulación de esta política, y cuales serán los roles de Marcos Peña —quien visitó en junio a la Asesora de Seguridad Nacional del presidente Obama, Susan Rice— y de Fulvio Pompeo. Por ahora, la canciller Malcorra—apoyada por el ministerio— parece poder mantener un cierto, aunque imperfecto, equilibrio. Lo que no quiere decir que no haya oportunidades en la Cancillería para seguir desarrollando mayores capacidades de pensamiento estratégico. Esto asegurará que la Cancillería sea capaz de ofrecer al presidente no sólo soluciones “buenas y menos malas”, sino un marco conceptual a partir del cual poder evaluarlas. Habrá así más probabilidades de que este Ministerio asesore con eficacia al presidente, y no se convierta solo en un brazo formal y ejecutor.

### 3) *Interacción con el poder político*

Dean Acheson afirmaba que aunque un secretario de Estado —equivalente a un ministro de Relaciones Exteriores— le debe su posición a su partido, su gestión solo tendrá éxito si logra un apoyo bipartidista (Acheson, 1969). Hasta el engorroso episodio del comunicado conjunto con Gran Bretaña, el proceso de lograr apoyos a nivel legislativo se limitó a las presentaciones de la canciller Malcorra, y a la aprobación de embajadores por el Senado. En realidad, la mayor actividad legislativa en relación a asuntos externos había estado relacionada con la negociación con los *holdouts*, los tenedores de deuda argentina que

no habían aceptado los términos de pago ofrecidos por el gobierno en 2003 y en 2009.

En efecto, en palabras del presidente provisional del Senado Federico Pinedo, parecía existir un apoyo tácito de la mayoría de los parlamentarios a los grandes trazos de la política exterior. Sin embargo, se habían percibido resistencias de los sectores más radicalizados ligados al gobierno Kirchner. En este contexto, Pinedo advertía ya en mayo que la política a adoptar en cuanto a Malvinas podía ser un área problemática. Como se ha señalado anteriormente, la forma de presentar el comunicado sobre las islas Malvinas acordado con el vice-canciller británico Duncan, no fue el mejor ejemplo sobre cómo construir consensos en el poder legislativo. Más allá de las implicaciones emocionales de esta cuestión se subestimaron o desestimaron aspectos legales, racionales y políticos, y por ello el vice-canciller Foradori, al comparecer ante el parlamento, no logró su apoyo, si bien tuvo éxito en defender que éste no debía formalmente ser aprobado por el poder legislativo.

Al avanzar en la implementación de la política exterior, será vital asegurar el apoyo legislativo. Será crítico para las potenciales negociaciones de tratados comerciales, que deben ser aprobados por el Congreso. Para ello será vital que las políticas implementadas gocen de los suficientes y necesarios grados de consenso. A su vez, será importante involucrar, por lo menos a las cabezas del legislativo, incluyendo la oposición, en las negociaciones que se lleven adelante con Gran Bretaña sobre las Malvinas.

Por otro lado, la “penetración política”, o sea el grado de incorporación de cuadros de partidos políticos, no ha sido importante, mas allá de la canciller, afiliada al partido Radical, que consideramos como “calificada”. Malcorra ha llevado consigo a dos conocidos del campo privado: uno para manejar los asuntos políticos, de extracción radical, y otro para personal y presupuesto. A su vez, ha seleccionado para posiciones importantes a dos capacitados y experimentados diplomáticos de extracción radical: a Pedro Villagra-Delgado como Jefe de Gabinete, y a Carlos Foradori como Vice-canciller. Como hemos observado, no se observó “penetración política” en el área económica de la Cancillería durante este período, durante el cual dicho ministerio pareció resignar su liderazgo en este campo.

#### 4) *Interacción con el sector privado*

A pesar que la canciller Malcorra tuvo una alta visibilidad inicial con respecto a las negociaciones Mercosur-UE, y se reunió con el Movimiento de Empresas de Francia (MEDEF), la Cancillería parece no haber liderado las relaciones con el sector privado a lo largo de este primer año. Si bien la canciller ha manifestado dedicar el 50% de su tiempo a los asuntos económicos, parece haberse enfocado más en la relación con otros Estados u organizaciones internacionales, que en relacionarse con el sector privado.

Así, al haber renunciado a ejercer un liderazgo en el área económico-comercial, la interacción de la Cancillería con el sector privado ha sido mínima. Esto no ha sido ayudado por el hecho de tardar cuatro meses en nombrar a los funcionarios del área económica, lo que ha debilitado su interlocución frente al Ministerio de la Producción. De esta manera, parecería que la función de integrar al sector privado a la política exterior argentina ha quedado plenamente en manos de este último ministerio. Así, el establecer una relación de socios con el sector privado, en vez de una de rivalidad, parece recaer en ese ministerio, y no en la Cancillería. Mientras tanto en Brasil, Itamaraty ha aumentado su injerencia en este área, absorbiendo la Agencia para la Exportación (APEX), y asumiendo la secretaría general de la Cámara de Exportadores (CAMEX).

Sin embargo, hacia fines de noviembre, la canciller ha interactuado, junto a otros ministros del área económica y productiva, con empresarios brasileños, canadienses y japoneses, y demostrado una mayor voluntad para involucrarse en esta temática. A estas posibles señales de cambio, podemos agregar el nombramiento de Horacio Reyser, cercano al presidente Macri en temas de inversión, como Secretario de Relaciones Económicas Internacionales en la Cancillería. Este funcionario proveniente del sector privado, sin embargo, pareciera conocer más el área de inversiones que la de comercio internacional.

### Conclusiones

El gobierno Macri ha sido sumamente activo en materia de política exterior, pero enfrenta aún grandes e importantes desafíos. Para ser

exitoso será necesario comprender e interpretar adecuadamente el contexto internacional. Esto es vital, ya que “los hombres de Estado se mantienen o caen de acuerdo a su percepción de las tendencias” (Kissinger, 1994). Pero hay que también estar preparado para lo imprevisto, como lo demuestra la aparición de dos “cisnes negros” en seis meses: el *Brexit* y la elección de Donald Trump.

A nivel global, una tendencia importante es el desplazamiento del poder económico, en términos relativos, hacia la región del Asia Pacífico, con la consiguiente difusión del poder económico a nivel mundial. En este contexto, la administración Macri ha buscado reequilibrar su relaciones a nivel global, muy centradas en China y Rusia, durante los gobiernos Kirchner. Sin embargo todavía no podemos demostrar si se procura implementar una visión de “horizontes diversos”, o sea establecer relacionamientos positivos y simultáneos con el exterior próximo, las potencias establecidas y las emergentes, o si se busca un alineamiento con las potencias establecidas. Esta es una de las grandes cuestiones a definir. Si bien las declaraciones de la canciller Malcorra parecen orientadas a generar una mayor “autonomía mediante la diversificación”, no es evidente todavía que éste sea el punto de vista del equipo del presidente Macri en la Casa Rosada.

Así, mientras se buscó recomponer las relaciones con las potencias establecidas, no se notaron mayores acercamientos de tipo económico a China o Rusia, más allá de dar seguridades de que las relaciones seguirán siendo sólidas. Tampoco se ha observado mayores niveles de acercamiento a India o al ASEAN, lo que debe ser potenciado.

A nivel regional, se destacan el desgaste sufrido por la versión populista latinoamericana, en las versiones chavista venezolana y *trabalhista* brasileña, el acercamiento de Estados Unidos a Cuba, y una cierta desideologización de la política exterior. Ante esto es claro que la administración Macri desalentó las relaciones con los países del eje bolivariano, que intentó procurar una mayor integración con Brasil, y que buscó un mayor acercamiento con los países de la Alianza del Pacífico. Otra tendencia a nivel regional ha sido la creciente influencia de China en el Cono Sur, que puede aumentar si Estados Unidos, bajo Trump, se desligan aún más de esta subregión. En este tema es importante para la Argentina actuar en conjunto con el Brasil, lo que no se ha notado todavía.

En términos económicos, mientras importantes potencias establecidas como Estados Unidos y la UE parecen expresarse contra una mayor apertura comercial, la Argentina afirma su intención de integrarse en forma inteligente al mundo. Si bien la actitud de Estados Unidos dada la elección de Trump, quizás no tenga un impacto directo sobre su comercio bilateral con la Argentina —aunque probablemente no crezca, si puede frenar el ritmo del comercio internacional, y el sistema simbolizado por la OMC, lo que si afectaría a la Argentina. Con respecto a la UE, si ya la resistencia de varios países europeos al acuerdo Mercosur-UE era importante, el *Brexit* probablemente relegue este proyecto entre las prioridades europeas. La resistencia en la UE ha sido contra todo tipo de acuerdo comercial —sea con Estados Unidos o Canadá, y parece improbable que un freno a estos dos últimos, implique un aceleramiento de las negociaciones con el Mercosur.

Mientras el concepto de integrarse al mundo parece seguir siendo válido, habrá que definir con exactitud y realismo y en términos de prioridades, como alcanzarlo. A su vez, habrá que tener en cuenta que la “mayor integración al mundo” es en términos de política exterior, un instrumento y no un objetivo. Será un instrumento válido mientras logre “*convertir necesidades internas en posibilidades externas*” (Lafer, 2009), pero no lo será si se permite que esta proporcione demasiadas “posibilidades internas a necesidades externas”. Utilizando una metáfora deportiva, el integrarse al mundo permite “entrar al campo de juego”, a competir. Pero no significa que los contrincantes le dejen a uno ganar.

Entendiendo adecuadamente el contexto internacional, será de gran relevancia administrar la transición de una etapa inicial de “relaciones públicas internacionales”, a una de gestación de una articulada y efectiva política internacional. Esta debería incluir una visión motivadora, objetivos claros, y las estrategias y acciones para realizarlos.

Así, en lo comercial, la Argentina debe seguir diversificando sus mercados de exportación, enfocándose en India, las naciones del ASEAN, Medio Oriente y Africa, para sus sectores con competitividad global —*commodities* y productos derivados. A la vez, deberá profundizar su integración con el Mercosur y con la Alianza del Pacífico, para fortalecer sus exportaciones con competitividad regional.

Desde el punto de vista de la formulación e implementación, la Cancillería, pareció haber renunciado al liderazgo en materia de comercio internacional durante este primer año. Aunque inicialmente pareció recuperar responsabilidades, luego pasaría a cumplir una función meramente técnica y formal. Esto ha impedido que la Cancillería haya podido, con todo su potencial, contribuir al desarrollo.

Para ser exitosa en el campo comercial, la política exterior argentina debe apuntalar una visión de desarrollo explícita, que todavía no parece haber sido formulada y discutida. En este sentido, hay que tener en cuenta que *“el desafío para el hombre de estado es el poder discernir de entre el torbellino de decisiones tácticas, el verdadero interés de largo plazo para su país, y poder diseñar una estrategia apropiada para alcanzarlo”* (Kissinger, 1994).

Desde el punto de vista de construir prestigio, dos iniciativas ilustran la intención de “diseñar una política exterior que refleje el potencial de la Argentina”. La primera es el haber comenzado el proceso de admisión a la OCDE, que llevará a mejorar la forma de la Argentina de actuar económicamente, siempre y cuando se tenga en claro cual es la visión de desarrollo. La segunda es la de organizar la reuniones del G20 en la Argentina en 2018, un gran desafío en términos de liderazgo conceptual y de capacidad organizativa.

Concluyendo, el desafío mayor para estos cuatro años será, en un contexto internacional difícil, seguir generando un aumento en prestigio de la política exterior argentina, y transformarlo en un aumento en impacto. O sea, capitalizar la positiva imagen que se va logrando, para construir una articulada y efectiva política externa.

## NOTAS

1. Entrevista con el autor, 29 de marzo de 2016.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acheson, Dean (1969). *Present at the Creation*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Aron, Raymond (1962). *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris: Calmann-Lévy.
- Braun, Miguel (2016) *Entrevista dada a Patricio Carmody*, 29 de marzo.
- Avignolo, María Laura (2016a). “Malcorra: Si Brasil no funciona es desesperante para el país”, *Clarín*, 16 de mayo.
- Avignolo, María Laura (2016b). “Malcorra lanza oficialmente su candidatura a la ONU”, *Clarín*, 1 de junio.
- Braslavsky, Guido (2016). “Vex 5-A: lanzan el tercer cohete experimental argentino”, *La Nación*, 22 de noviembre.
- Carmody, Patricio Mateo (2014). *Política Exterior al Fin del Mundo. Argentina, Brasil y Chile en el Tiempo Democrático (1983-2010)*, Buenos Aires: CARI.
- Carmody, Patricio Mateo (2015). *Buscando Consensos al Fin del Mundo. Hacia una Política Exterior Argentina con Consensos (2015-2027)*, Buenos Aires: CARI- Konrad Adenauer Stiftung.
- Carmody, Patricio Mateo (2016). “Nuevos horizontes para la política exterior”, *La Nación*, 3 de junio.
- Cavalheiro, Rodrigo (2015). “A Argentina recúa em plano de suspender Caracas do Mercosul”, *Estado de São Paulo*, 7 de diciembre.
- Cavalheiro, Rodrigo (2015). “Argentina manda vice a Quito para retomar crítica ao chavismo”, *Estado de São Paulo*, 26 de enero.
- Clarín (2016a). “Mauricio Macri recordó la guerra de las Malvinas: Volveremos usando la fuerza del diálogo , la verdad y la justicia”, 27 de julio.
- Clarín (2016b). “El comunicado conjunto entre Argentina y Reino Unido completo”, 14 de septiembre.
- Clarín (2016c). “Malcorra felicitó a Trump y expresó su ‘pena’ por la derrota de Hillary Clinton”, 9 de noviembre.
- Dinatale, Martín (2016a). “El gobierno prepara reuniones con China, Japón y Corea del Sur”, *La Nación*, 27 de marzo.
- Dinatale, Martín (2016b). “Una nueva lección de política de Estado”, *La Nación*, 30 de marzo.

- Dinatale, Martín (2016c). “Primer paso hacia un acuerdo de la Unión Europea y el Mercosur”, *La Nación*, 12 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016d). “Malcorra suavizó la postura argentina ante el caso Venezuela”, *La Nación*, 15 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016e). “Macri pasa a la acción para promover el diálogo en Venezuela”, *La Nación*, 21 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016f). “Giro estratégico: Macri busca un acercamiento a la Alianza del Pacífico”, *La Nación*, 31 de mayo.
- Dinatale, Martín (2016g). “La Alianza del Pacífico aceptó ala Argentina como país observador”, *La Nación*, 10 de junio.
- Dinatale, Martín (2016h). “Los planes de Macri para volver al mundo”, *La Nación*, 15 de junio.
- Dinatale, Martín (2016i). “Malcorra dilata los anuncios de cambio en la Cancillería”, *La Nación*, 23 de noviembre.
- Donato, Natalia (2016). “Tensión en el Mercosur: Brasil insiste con flexibilizarlo y Argentina se resiste”, *Cronista*, 21 de junio.
- Ensinck, María Gabriela (2016). “Invertirán \$2900 millones para desarrollar y poner en órbita nuevos satélites”, *Cronista*, 30 de junio.
- Financial Times (2016). “Argentina says Falklands no longer main issue in UK relationship”, 5 de diciembre.
- Guyot, Héctor (2016). “Cambió el mundo, y luego ganó Trump”, *La Nación*, 12 de noviembre.
- Juergen, Francisco (2016). “Celebran el acuerdo automotor con Brasil”, *La Nación*, 28 de junio.
- Kissinger, Henry A. (1979). *White House Years*, Nueva York: Little, Brown and Company.
- Kissinger, Henry A. (1994). *Diplomacy*, Nueva York: Simon & Schuster.
- Kissinger, Henry A. (2014). *World Order*, Nueva York: The Penguin Press.
- Lacouture, Jean (1985). *De Gaulle. 2. Le Politique (1944- 1959)*, París: Editions du Seuil.
- Lafer, Celso (2009). *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*, São Paulo: Editora Perspectiva.

- La Nación (2015). “Susana Malcorra, futura canciller: Macri me pidió tener una visión de la Argentina de afuera hacia adentro”, 1 de diciembre
- La Nación (2016a). “Mauricio Macri se reunió con el presidente de China en Washington” el interés por el país”, 15 de octubre.
- La Nación (2016b). “Mauricio Macri pidió a los embajadores en Europa convertir en ‘cosas concretas’ el interés por el país”, 15 de octubre.
- Lloret, Rodrigo (2016a). “El ajedrez de Macri: mover a Susana Malcorra sin entregar las Malvinas”, *Perfil*, 17 de mayo.
- Niebeskikwiat, Natasha (2016a). “Por un fallo de la ONU, Argentina agranda 35% su plataforma marítima”, *Clarín*, 27 de marzo.
- Niebeskikwiat, Natasha (2016b). “Putin invitó a Macri a Moscú para el Mundial de fútbol”, *Clarín*, 14 de abril.
- Nóvikova, Elena (2016). “Susana Malcorra: Es muy probable que Macri esté en el Mundial de Rusia”, *Russia Beyond the Headlines*, 13 de mayo.
- Nye, Joseph S Jr. (2004). *Soft Power. The means to success in world politics*, Nueva York: Public Affairs.
- Peña, Félix (2014). “Los resultados de un diálogo oportuno y constructivo: Avances hacia una estrategia regional de convergencia en la diversidad”, en *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, Buenos Aires, diciembre.
- Serbin, Andrés y Serbin Pont, Andrei (2016). “¿Borrar y reiniciar? Trump, América Latina y China”, *La Nación*, 13 de noviembre.
- Sección política (2000). “Pequeño gran triunfo para De la Rúa”, *La Nación*, 17 de junio.
- Serra, José (2016). *Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores*, Brasília: Ministerio de Relaciones Exteriores, 18 de mayo.
- Tokatlián, Juan Gabriel (2014b). “Ejes para una política para Malvinas”, *La Nación*, 27 de julio.
- Tomás, Aurelio (2016). “El Presidente elige el Pacífico en su primer viaje de Estado”, *Perfil*, 11 de junio.
- Védrine, Hubert (2000). *Les cartes de la France a l'heure de la mondialisation*, Paris: Gallimard.
- Vigevani, Tullo y Cepaluni, gabriel (2011). *A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*, São Paulo,; Editora Unesp.

## RESUMEN

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

Los primeros doce meses de gobierno del presidente Mauricio Macri y la canciller Susana Malcorra (Diciembre 2015 - Diciembre 2016), nos permiten vislumbrar algunas características de una renovada política exterior argentina, y analizar cuales de estos aspectos pueden servir de base para una política a ser ejecutada más allá del primer año de gobierno. Para este estudio, recurriremos a la estructura analítica utilizada en dos libros de mi autoría: *Política Exterior al Fin del Mundo* y *Buscando Consensos al Fin del Mundo*. En esta estructura, el análisis de la política exterior consta de cinco ejes: 1) Visión; 2) Tipo y grado de autonomía; 3) Contribución al desarrollo; 4) Prestigio e impacto internacional; y 5) Defensa de los intereses territoriales. A su vez se analizan la formulación e implementación de la política exterior a través de otros cuatro ejes: 1) Rol y liderazgo de la Cancillería; 2) Participación y estilo del presidente; 3) Interacción con el poder político, y 4) Interacción con el sector privado. Para comprender y analizar este proceso, será importante entender el complejo contexto internacional existente antes y durante ese periodo. Por ello nos proponemos analizar los factores regionales y globales que pueden haber influenciado las estrategias y las mecánicas de implementación adoptadas.

## ABSTRACT

**Argentina in Times of Change: Twelve Months of Foreign Policy by the Macri-Malcorra duo (December 2015-December 2016)**

The first twelve months of President Mauricio Macri and Foreign Affairs Ministry Susana Malcorra term (December 2015 - December 2016) allow us to glimpse some characteristics of a renewed Argentinian foreign policy, and to analyse which of these aspects can serve as a basis for the policy to be implemented beyond the first year of government. For this study, we will use the analytical structure used in two books of my authorship: *Política Exterior al Fin del Mundo* and *Buscando Consensos al Fin del Mundo*. This structure consists of analyzing the foreign policy of a country in terms of five axes: 1) Vision; 2) Type and degree of autonomy; 3) Contribution to development;

4) Prestige and international impact; And 5) Defense of territorial interests. In turn, the formulation and implementation of foreign policy are analysed through four other axes: 1) Role and leadership of the Foreign Ministry; 2) Participation and style of the President; 3) Interaction with the political power, and 4) Interaction with the private sector. To understand and analyse this process, it will be important to understand the complex international context before and during this period. Therefore, we propose to analyse the regional and global factors that may have influenced the strategies adopted and the implementation mechanisms.

#### SUMMARY

### **A Argentina em tempos de mudança: 12 meses de política exterior da parceria Macri-Malcorra (Dezembro de 2015– dezembro de 2016)**

Os primeiros 12 meses de gestão (dezembro de 2015–dezembro de 2016) do presidente Mauricio Macri e de sua ministra de Relações Exteriores, Susana Malcorra, nos permitem vislumbrar algumas características de uma renovada política exterior argentina e analisar que aspectos podem servir de base para uma política a ser executada além do primeiro ano de governo. Para este estudo, recorreremos à estrutura analítica utilizada em dois livros de minha autoria: *Política Exterior al Fin del Mundo* e *Buscando Consensos al Fin del Mundo*. Nesta estrutura, a análise da política exterior consta de cinco eixos: 1) Visão; 2) Tipo e grau de autonomia; 3) Contribuição ao desenvolvimento; 4) Prestígio e impacto internacional; e 5) Defesa dos interesses territoriais. Por sua vez, são analisadas a formulação e a implementação da política exterior através de outros quatro eixos: 1) Papel e liderança do Ministério de Relações Exteriores; 2) Participação e estilo do presidente; 3) Interação com o poder político; e 4) Interação com o setor privado. Para compreender e analisar este processo, é importante entender o complexo contexto internacional existente antes e durante esse período. Assim, nosso propósito é examinar os fatores regionais e globais que podem ter influenciado as estratégias e os mecanismos de implementação adotados.



## Para entender la transición en Cuba

Velia Cecilia Bobes (Editora), Cuba, ¿ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, México, FLACSO, 2015, 165 pp.

La historia contemporánea de Cuba puede seguirse a través de las postales que han fascinado la imaginación de los extranjeros. Primero aquellas que prometían el paraíso tropical para los turistas: hoteles lujosos, playas, irumberas!; después su antítesis, esas que ofrecen el paraíso, siempre tropical, pero ahora para los revolucionarios del mundo (que a su modo hacían también turismo); para finalmente dar con una síntesis de las dos cosas: el paraíso —siempre paraíso para el extranjero!— pero ahora revolucionario y chic a la vez. Las mo-

delos de Chanel desfilando en La Habana con unas boinas que remedaban a las de Che Guevara, pueden verse al mismo tiempo como el epitafio final del modelo soviético, y como el reacomodo de un régimen que sabe como pocos el arte de la sobrevivencia. Lo primero, porque el hombre nuevo terminó conquistado por una de las quintaesencias del capitalismo, la industria de la moda. Lo segundo, porque esa pasarela es una de las mejores tablas de salvación para el régimen, por paradójico que parezca.

En todo caso, el paraíso siempre tuvo mucho de *tourist trap*. Aunque no puede negarse todo lo que la Revolución Cubana efectivamente llegó a ser en su momento, hoy se parece a esas pirámides o templos griegos, cuya esencia original murió, pero que se visitan porque mantienen un algún valor cultural o es ya una convención hacerlo. La nación-David que enfrentó con éxito al Goliat imperial, la promesa de redimir a todos los oprimidos de la tierra, la saga del Che, motivos que honestamente persiguieron muchos, tiene en el siglo XXI mucho de esos radios y televisores viejos de las decoraciones *vintage*; los *almendrones*, esos automóviles de hace sesenta años que circulan por La Habana, son una delicia *hipster*; la irreverencia revolucionaria de los sesentas se troca en la irreverencia de los muchachos de clase media que van a un concierto de rock y se hacen un tatuaje. Los Rolling Stones dan un concierto, Chanel organiza un desfile y Tony Castro le muestra su belleza al mundo con selfies tomados en su casa. Así las cosas, ¿qué es lo que está pasando en Cuba? ¿Dónde se encuentra en este momento? ¿Hacia dónde pudiera marchar? ¿Es una transición o un ajuste, como pregunta el título? ¿No

es posible, como piensa quien escribe, que se trate de las dos cosas al mismo tiempo? Tales son las preguntas que tratan de responder los autores del libro que se reseña en estas líneas. Se trata de cinco trabajos y seis investigadores que enfrentan el tema desde diversas perspectivas, que fueron escritos y publicados en 2015, por lo que la rapidez de los acontecimientos ya permite medir lo adecuado de sus enfoques; pero sobre todo que ofrecen un panorama esencial para la guía de quienes seguimos el proceso desde lo que filtran los medios y lanzan las redes sociales.

Por supuesto, como siempre pasa con el caso cubano, hay un aspecto en estos autores que no se puede eludir y que es mejor atajar desde el principio: ninguno vive en la isla. Esto, según se vea, puede ser una ventaja o una limitante. La editora, Velia Cecilia Bobes, es investigadora en la sede mexicana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); y el resto del cartel está constituido por Carmelo Mesa-Lago, renombrado catedrático de la Universidad de Pittsburg, autor de una largísima obra en el área de las ciencias sociales, la economía y la historia; por el reconocido historiador Rafael Rojas, del Centro de Investigación y

Docencia Económica (CIDE), de México; por Haroldo Dilla Alfonso, que trabaja en la Universidad Diego Portales en Chile; por el historiador y politólogo Armando Chaguaceda, que trabaja en la Universidad de Guanajuato, sede León; y por la profesora francesa Marie Laure Geoffroy, de la Sorbona. Los cubanos son en grados diversos críticos al régimen de la isla, y la condición de algunos es la de exiliados. Por eso, una mirada excesivamente politizada condenaría o aplaudiría de antemano sus trabajos; pero si se trascienden las simplificaciones, todos hacen honor a la trayectoria profesional que avala a los autores. Quien busque sólo incienso para el régimen, naturalmente saldrá decepcionado; pero quien ande detrás de un pasquín anticastro, tal vez se desilusione aun más. Presentan datos, les dan voz a todas las partes, evitan juicios de valor y respaldan sus conclusiones con evidencias.

De hecho, esta variable de los que están adentro y los que están afuera es muy importante dentro del problema global del ajuste/transición que trata el libro. ¿Cuál es el rol de esa otra Cuba de la diáspora, de la que ellos mismos forman parte, en los cambios que se están dando? El trabajo de Dilla Alfonso, “Buenos

y malos: los usos políticos de la migración cubana” (pp. 87-107), ensaya una respuesta. Cuba, concluye, está camino a ser un *Estado-nación transnacional* (p. 105). La categoría, que toma Peggy Levitt y Nina Glick Shiller, es aplicable a muchos países latinoamericanos con altos índices de emigración (México, casi toda Centroamérica, Haití, República Dominicana, Colombia, Ecuador, entre otros), pero que en Cuba tiene un aspecto político muy importante. No es lo mismo que un académico cubano gane una plaza en México o Estados Unidos, a que lo haga un dominicano o un colombiano. Hasta hace poco su situación era clara: los que se iban, profesores, médicos, deportistas, personas de cualquier tipo, eran los malos, los *gusanos*; salvo que se fueran representando de algún modo al régimen. Su emigración era una señal de disidencia, un signo de oposición, ese “voto con los pies” de los germanos orientales que huían. Pero las cosas comienzan a cambiar en los noventa, cuando la otra Cuba que está afuera empezó a ser vista como fuente de divisas. Esto fomentó un acercamiento complejo, traumático para las partes, según Dilla Alfonso, de vocación “rentista expoliadora”. Tratando de obtener tantas remesas

como fueran posibles, se fueron abriendo puertas que cada vez se hicieron más grandes. El destino de ese pedazo grande, bien vinculado al mundo y muchas veces con importantes capitales, de la *nación-transnacional* podría ser clave para todo el proceso de ajuste/transición. No sólo por lo que implica de apertura a la disidencia y la pluralidad, sino también por la influencia que, de un modo u otro, tendrán los cubanos del extranjero en la medida en que puedan y quieran participar en los mercados que se abren en la isla, como por ejemplo el inmobiliario.

Esta idea, que en la exitosa comedia venezolana “Habana Eva” (2010) apenas se esbozaba (una historia de amor entre un descendiente de una rica familia cubana vecindada en Caracas que va a la isla a recuperar sus propiedades para desarrollar nuevos edificios, y una costurera habanera), es una probabilidad que los cambios actuales hacen cada vez más grande. Ahora bien, la naturaleza de ese modelo y los alcances reales de los mismos es algo que genera discusión (y no poca confusión). Para rescatarnos de ellas están los sendos trabajos de Mesa-Lago (“Las reformas estructurales de Raúl Castro: análisis y evaluación

de sus efectos macro y micro”, pp. 21-45), y de Chaguaceda y Geoffay (“Cuba: dimensiones y transformaciones político-institucionales de un modelo en transición”, pp. 47-86). Son dos estudios muy útiles para entender el mapa de las reformas raulistas, sus tipologías y sus limitaciones. Mesa-Lago, que las divide en “cambios administrativos”, “reformas no estructurales” y “reformas estructurales”); ofrece un panorama en el que la tendencia parece ser hacia la economía de mercado, a veces con medidas tan duras como el despido de 1,8 millones de empleados públicos, la creación del mercado inmobiliario y la eliminación de la gratuidad en muchos servicios; pero también con obstáculos legales o burocráticos que sistemáticamente ponen obstáculos a su desarrollo, al menos cuando se trata de cubanos (pongamos uno de los ejemplos que presenta: un profesional puede ser cuentapropista, pero no en su profesión; es decir, un arquitecto puede ser taxista, pero no abrir una oficina de arquitectura).

Por su parte, Chaguaceda y Geoffay nos presentan la otra cara de la moneda: por tímidos que sean, esos cambios económicos parecen ser infinitamente más profundos que los políticos.

Ha habido algunos de carácter administrativo, que presentan; pero en conjunto estamos ante un sistema envejecido, cuyos mecanismos de participación, tanto el Partido Único, como la *sociedad civil socialista* –los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) y la Federación de Mujeres Cubanas (FMC)– cada vez tienen menos representatividad, comoquiera que atraen a menos personas, en especial a los jóvenes, mientras el sistema no parece abrirle canales a las voces disidentes, incluso aquellas que no parecen tener problemas en funcionar intra-sistema. Así, mientras hay CDR en apuros para funcionar por no falta de interesados, el aumento sostenido de la abstención y del voto nulo en las elecciones, parece ser la respuesta de los descontentos. La reflexión final del libro, que está a cargo de Rafael Rojas (“La democracia postergada. Pluralismo civil y autoritarismo político en Cuba”, pp. 145-161), el historiador sospecha que después de la salida de Raúl Castro del poder, la isla probablemente avance “una expansión mayor del capitalismo de Estado y una dilación de los derechos civiles y culturales podría garantizar (...) la continuidad del régimen” (p. 158).

Para Rojas, “la articulación del capitalismo estatal, pluralismo civil y autoritarismo político, de la no transición cubana, ha resultado exitosa, desde la perspectiva del gobierno. Ese éxito está generando una nueva clase política (...) que se aferrará al poder en los siguientes años” (pp. 158-159). Es la clase a la que pertenece, por poner un caso que se ha hecho viral, Tony Castro. Velia Cecilia Bobes, sin embargo, considera que los cambios sociales y económicos de alguna manera incidirán en el sistema: “aunque el balance de los cambios efectuados hasta ahora apunta a un sesgo a favor de transformaciones económicas sin grandes cambios en el modelo político, es evidente que a pesar de la ausencia de un proceso de cambio político y de la irrevocabilidad constitucional del socialismo, los impactos sociales de las diversas medidas económicas están suscitando una reconfiguración de la sociedad cubana cuya naturaleza puede tener consecuencias políticas.” (pp. 17-18). De hecho, ella, muy en la línea de los almdrones *hipsters* y de la revolución *vintage*, ha englobado a las transformaciones sociales de la Cuba raulista con una categoría estrechamente asociada a estas estéticas: la gentrificación (su trabajo es: “Del

hombre nuevo a una sociedad gentrificada. Impacto social de la reforma”, pp. 109-114).

*Gentrification* es el desplazamiento en ciertos espacios de habitantes pobres por otros con más recursos (*gentry*). Según la autora, eso es justo lo que está ocurriendo con la apertura del mercado inmobiliario en ciertas zonas de La Habana; tanto, que ve en ello una metáfora de las transformaciones que están ocurriendo en toda la sociedad. Del mismo modo que cada vez es más difícil que personas de diversos niveles profesionales vivan en el mismo sitio, así la relativa homogeneidad social de la Revolución está siendo sustituida por una sociedad de clases en las que hay ricos y pobres. Fue una homogeneidad lograda a fuerza de racionamientos, límites en los salarios y asignación de viviendas; una homogeneidad en la relativa pobreza, mayor o menor, de todos, pero que significó para muchos, sobre todo en los años 60s y 70s, un ascenso social. El punto es que esto ya no es así. Unos han ascendido, bien por su participación en las nuevas actividades o porque estando ya en la élite (militares, en un país en el que el Ejército controla muchas de las principales empresas; gerentes y políticos

que se asocian de algún modo, legal o ilegal, a los inversionistas; deportistas, ciertos artistas), han podido montarse en la ola.

Otros, en cambio, mientras otros han bajado. Por ejemplo, los profesionales universitarios, hasta hace poco la joya de la Revolución. Hoy los estudios superiores son cada vez menos atractivos ya que no garantizan un nivel de bienestar similar al de otras actividades. Mesa-Lago habla de los “maestros emergentes”, formados en pocos meses para ocupar las plazas vacantes antes la escasez de muchachos interesados en cursar la profesión docente en las universidades (p. 30). De tal modo que, como dice Rojas, “además de pobreza y desigualdad, la sociedad cubana comienza a experimentar un adelgazamiento de la clase media y una emergencia de sectores ricos o de altos ingresos, inimaginables hace apenas diez o quince años” (p. 148). Estos nuevos ricos, de los que ya hasta el *Granma* ha hablado, junto a los nuevos pobres (que en ocasiones terminan como servicio doméstico de estos ricos), marcan una nueva sociedad que tal vez haga difícil la justificación de un Partido Único, que hasta hace poco la cimentaba en la igualdad; pero que no tiene ne-

cesariamente que desembocar en una democracia plena, como no lo hizo ni en Rusia, ni en China y Vietnam.

¿Transición o ajuste? Los modelos de Chanel portando una boina que remedaba a la del Che, hacen pensar en la famosa frase de Marx sobre la historia que se repite como parodia, y tal vez a los formados en el viejo marxismo les demostrará, una vez más, las limitaciones de los cartabones de la Academia de Ciencias de la URSS, porque es la síntesis, y no la *negación de la negación*, la que se impone al final. Síntesis que nos da la clave de una posible evolución de las cosas: dejando atrás la realidad que era, pero no suprimiéndola sino superándola y metabolizándola (sí, seguimos con Hegel: la *Aufhebung*), el sistema se reajusta a las nuevas circunstancias. Veamos: en 1959 Vilma Espín se veía guapísima con su boina de guerrillera y después participó en el gobierno de una revolución que se tomó en serio la construcción del socialismo; sus descendientes —es decir, los de ella, los de sus compañeros, los de su cuñado— a lo mejor sigan usando una boina, pero ahora confeccionada por Chanel. La seguirán usando para continuar viéndose guapos (¿no aspira nada menos que a una

carrera en el modelaje el nieto de Fidel?), pero sobre todo para mantener el gobierno de lo que quede de la Revolución. Para ser ricos y estar por otra generación en el poder. Esa es al menos la conclusión a la que han llegado los autores del libro.

Tomás Straka





# Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Abordagens e Processos

Luis Fernando Ayerbe (Org.) (2015). *Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Abordagens e Processos*. 1ª ed. São Paulo: Cultura Acadêmica.

A complexidade dos fenômenos, a ampliação dos temas e o entrelaçar dos acontecimentos das relações internacionais na contemporaneidade têm exigido de acadêmicos e pesquisadores um constante repensar teórico-metodológico e a busca ou releituras de ferramentas analíticas que auxiliem o exame da dinâmica social em seus diversos cenários, processos e movimentos. Neste contexto, a análise de

conjunturas apresenta-se como importante instrumento de pesquisa em relações internacionais ao propiciar, não somente uma investigação aprofundada do objeto investigado em si, mas também releituras do passado e a construção prospectiva de caminhos e tendências.

A obra *Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Abordagens e Processos* - fruto

das atividades do Programa de Análise de Conjuntura Internacional do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI - Unesp) e organizada por Luis Fernando Ayerbe - constitui importante contribuição para a pesquisa dos temas específicos apresentados nos oito capítulos que compõem o livro e também para os estudos metodológicos sobre análise de conjuntura nas relações internacionais. Reunindo autores renomados e jovens pesquisadores, a obra congrega análises sobre temas relevantes da atualidade e discussões que se complementam no que diz respeito à importância, aos procedimentos e aos cuidados a serem tomados por estudos que optam pela análise de conjuntura como procedimento metodológico. Como observa o próprio organizador ao apresentar o livro, o principal objetivo do trabalho é contribuir para “(...) a abertura de possibilidades analíticas capazes de orientar escolhas para além das paisagens aqui retratadas” (p.12). Assim, para além da relevância dos temas específicos abordados no livro, entendemos ser bastante interessante verificar como cada capítulo aborda e trabalha a análise de conjuntura.

Abrindo o livro, Luis Fernando Ayerbe discute a análise de

conjuntura em relações internacionais articulando a ocorrência de acontecimentos específicos, muitas vezes individuais, a desdobramentos internacionais bastante significativos. O autor mostra como a autoimolação de Mohamed Bouazizi gerou a escalada de protestos contra governos que há décadas mantinham-se no poder e contribuiu para o desencadeamento da chamada “Primavera Árabe”, mostrando como atores, interesses e acontecimentos aparentemente isolados podem disparar reações e resultar em consequências não pensadas nem mesmo pelos próprios protagonistas. Como apresentado por Ayerbe, acontecimentos deste tipo desafiam governos, organizações e pesquisadores a repensar os métodos de diagnósticos de risco e a análise de conjuntura. Assim, o primeiro capítulo do livro apresenta um estudo de encadeamento de situações que, ao alcançarem dimensão internacional, geram quadros de incerteza - o chamado “Cisne Negro” - que posteriormente impactam e convulsionam a estrutura podendo, inclusive, alterá-la significativamente.

Em perspectiva diferente, Luiza Rodrigues Mateo apresenta, no segundo capítulo, algumas

abordagens teóricas sobre risco nas relações internacionais (*risk studies*), mostrando como a descrição da conjuntura internacional tem sido cada vez mais utilizada em um contexto marcado por grandes incertezas. Apon-tando o risco como componente central na agenda internacional contemporânea e analisando conjunturas de riscos e incertezas para governos, organizações internacionais e sociedade civil na atualidade, a autora mostra como o chamado paradigma do risco tem pautado a tomada de decisão e influenciado a configuração de novos mecanismos de governança internacional.

Alfredo Juan Guevara Martinez e Carolina Silva Pedroso assinam o terceiro capítulo com uma discussão sobre a Venezuela de Nicolás Maduro e o possível enfraquecimento dos governos de esquerda, da chamada “onda rosa” na América do Sul, com metodologia que utiliza, além da análise de conjuntura, a teoria de múltiplas arenas. O capítulo apresenta uma discussão metodológica sobre a delimitação de atores e seus interesses e preferências e sobre o mapeamento de conjuntura a partir das múltiplas arenas para, em seguida, aplicar o modelo no estudo do caso venezuelano pós-

2013. Elaborando mapeamentos das conjunturas doméstica e internacional, o estudo mostra como os atores envolvidos se movimentam a partir de seus interesses em arenas específicas e como a crise da Venezuela e suas possíveis consequências sobre os governos que compõem a “onda rosa” na América do Sul devem-se a um entrelaçar de condições externas com condições internas daquele país.

No quarto capítulo, Matheus de Oliveira Pereira, discute a eleição de Maurício Macri na Argentina, caracterizada por uma inflexão política do país no que se refere ao “giro à esquerda” do governo anterior, e os possíveis impactos regionais desta mudança de postura política. Inicialmente, o autor evidencia a especificidade da análise de conjuntura nas relações internacionais ao não constituir propósito de intervenção social, como em outras áreas, mostrando ainda que conjuntura não significa simplesmente uma fotografia a-histórica da atualidade. Em seguida, o capítulo discorre sobre os caminhos da Argentina nos anos 2000 avaliando como elementos da conjuntura foram revelando, ao longo da década, um cenário de enfraquecimento do peronismo/ do kirchnerismo que resultou na

eleição de Macri. Mostrando as continuidades e as alterações de conduta do governo argentino atual em comparação com o anterior, o autor conclui mostrando que, mesmo com a possibilidade de enfraquecimento do giro à esquerda na América do Sul e o conseqüente retorno das premissas neoliberais na região, é pouco provável que este movimento signifique a eliminação do legado deixado pelas esquerdas. A preservação da moderação, como salienta o autor, deve ser o tom da Argentina e da América do Sul no futuro que se vislumbra.

O fim da hegemonia petista no Brasil é abordado por Sara Basilio de Toledo e Valquíria Kelly Braga no capítulo 5. Os autores buscam decifrar qual cenário conjuntural demarca a crise petista para verificar se esta poderia ter sido evitada e em que medida condições econômicas estruturais também contribuíram para tal crise. Articulando as análises de Karl Marx sobre o sistema capitalista que, como lembram os autores, escreveu uma obra que é referência nos estudos de análise de conjuntura - o *18 Brumário*, Toledo e Braga fazem um resgate da trajetória histórica do Brasil e apresentam um estudo de caso com foco no período em que o Partido dos Trabalha-

dores assumiu o comando do país, abordando as coligações partidárias e as medidas econômicas, políticas e sociais tomadas pelos presidentes Lula e Dilma Rousseff. Os autores concluem mostrando que os caminhos da política brasileira estão totalmente vinculados ao sistema capitalista e suas crises. Neste sentido, a análise do fator econômico e da financeirização da economia mostra que a situação de dependência estrutural do Brasil, que atualmente ganha nova roupagem com o neoliberalismo, se mantém independentemente de qual partido esteja no poder e sedimenta uma condição que só poderia ser modificada com alterações estruturais mais profundas que tenham a classe dominada como protagonista.

No capítulo 6, Marília Carolina Barbosa de Souza Pimenta faz uma análise sobre construção de cenários para uma abordagem crítica sobre o atual processo de paz envolvendo as Farc e o governo colombiano. Ao apresentar os principais eixos do processo, a autora mostra as especificidades daquela negociação e o ineditismo jurídico que representa. Em seguida, ao analisar a posição de alguns Think Tanks, Souza Pimenta revela as várias vozes envolvidas e mostra que a assi-

natura do acordo de paz, ao invés de marcar o fim de um processo, inaugura, na verdade, uma nova fase de debates e negociações que envolvem não apenas o grupo guerrilheiro e o Estado, mas também setores da sociedade civil e outros países, dentre os quais alguns que consideram as Farc um grupo terrorista.

A partir de uma breve abordagem estrutural, Ariel Finguerut enfatiza a análise de conjuntura para discutir, no capítulo 7, a política energética de Barack Obama e a questão dos biocombustíveis nos Estados Unidos. Apresentando o debate conservador que envolve negacionistas, céticos e alarmistas em torno da questão da mudança climática, o autor avança para a análise do debate energético no governo Obama, mostrando que, apesar dos alardes em torno de possíveis mudanças de rumo, aquele presidente optou, para não causar mal estar entre alguns grupos que o apoiam, por uma postura mais neutra/administrativa, em detrimento de ações mais progressistas/proativas. O capítulo termina mostrando que a discussão sobre fontes alternativas de energia nos Estados Unidos envolve diversos atores domésticos e que, apesar de alguns avanços e da centralidade do debate, há ainda um

choque entre a realidade teórica e a realidade prática, esta muito mais frustrante do que as expectativas daquela.

No último capítulo do livro, Roberto Moll apresenta uma discussão metodológica sobre análise de conjuntura em relações internacionais a partir de uma cuidadosa abordagem sobre a concepção de narrativas, filmes e séries de ficção para mostrar o papel das produções fílmicas na construção e manutenção da hegemonia. Assim, o capítulo aborda a fala dos envolvidos na feitura das obras, a estrutura narrativa, as imagens e o discurso dos personagens para mostrar a importância da análise de conjuntura internacional por meio daqueles produtos midiáticos, destacando que, para além do entretenimento, os produtos fílmicos têm muito a dizer sobre poder e hegemonia nas relações internacionais contemporâneas.

Visto que a realidade, em seus diversos níveis, apresenta-se multifacetada e em constante movimento, o grande desafio do pesquisador é estabelecer quais elementos irão compor o mapa, o caminho a ser seguido para o desenvolvimento da pesquisa proposta. A análise de conjuntura, portanto, não é neutra. Ao ela-

borar o mapa que servirá como caminho para o desenvolvimento da pesquisa, procurando estabelecer os nexos existentes entre determinada conjuntura e aspectos mais gerais das relações internacionais, o pesquisador estabelece seus questionamentos à realidade e traz à luz os aspectos que pretende evidenciar. Neste sentido, o livro *Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Abordagens e Processos* representa grande contribuição não apenas para pesquisadores

que trabalham com os diversos temas discutidos ao longo dos capítulos, mas também como referência metodológica ao se somar a outros trabalhos que buscam demonstrar a análise de conjuntura como importante instrumento de pesquisa na área de relações internacionais.

O livro está disponível em versão e-book gratuita na página:

<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?p=3681>

Israel Roberto Barnabé



# Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global

Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia (Eds.) (2016). *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

El libro *Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global* es el resultado de un Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) denominado “Argentina y la Cooperación Sur-Sur. Escenarios de su relación con los miembros de IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)” -PIP 294-, aprobado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).

El comienzo del siglo XXI, trajo aparejado un cambio de orden internacional caracterizado por el surgimiento de potencias emergentes, las cuales ponen en jaque la estructura de poder existente. Se registra a su vez, un auge de actores no estatales y la (re)emergencia de países del Sur que cobran cada vez más protagonismo en las dinámicas económicas, políticas y sociales. La creciente relevancia de los

nuevos actores en el mundo de la economía y las finanzas le permiten de algún modo ganar mayor protagonismo. Ahora bien, las estrategias de estos poderes emergentes se caracterizan por estar basadas en una conciencia cooperativa, con rasgos de horizontalidad y entre países de similar desarrollo. Esto les ha permitido a los emergentes, la conformación de nuevas alianzas en un marco de revalorización de la CSS. Este “ascenso del resto”<sup>1</sup>, generó que nuevas visiones estén abriendo paso y comiencen a aparecer visiones alternativas a los tradicionales análisis del *mainstream* del Norte en torno a los poderes emergentes y a la CSS. Lo más atractivo del libro es el aporte de visiones y perspectivas de autores del Sur Global, lo cual lo hace una lectura más que recomendada para todos los interesados en dichas temáticas.

El mismo fue escrito por doce autores especializados en la disciplina de las Relaciones Internacionales. La mayoría de ellos están radicados en países del Sur Global, y cuentan con una sólida trayectoria en la temática abordada en la obra. Si bien también se especializan en otras áreas de las relaciones internacionales, todos los autores trabajan las relaciones Sur-Sur y la cooperación

Sur Sur (CSS) desde diferentes perspectivas. El título es el claro reflejo del contenido del libro ya que en el mismo se trabaja el lugar de la CSS en los distintos países emergentes elegidos. Lo más interesante es que ofrece una mirada de la temática desde la perspectivas del propio Sur Global.

En la introducción del trabajo Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia, explican que trabajaron el periodo 2000-2015 dado que en el mismo se observan grandes transformaciones en el escenario internacional, especialmente por el surgimiento de nuevos poderes emergentes. A raíz de dicho surgimiento se registra una revitalización de las relaciones Sur-Sur<sup>2</sup> y un consecuente incremento de la cooperación Sur-Sur como complemento del esquema tradicional de relacionamiento Norte-Sur.

El libro está estructurado en cinco apartados: un primer apartado denominado “poderes emergentes” que se focaliza en el análisis teórico de la temática. Posteriormente, se suceden cuatro apartados más, que corresponden a cada uno de los países emergentes incluido en el análisis, es decir, Brasil, India, Sudáfrica y China. Es relevante

comprender el hecho de que Rusia no fue incluida por no estar considerado como poder emergente sino como “re-emergente” por su pasado de superpotencia en el contexto de Guerra Fría.

El primer apartado entonces, “**poderes emergentes**”, realiza un análisis teórico acerca de los poderes emergentes contando con dos capítulos de gran relevancia y precisión conceptual. Por un lado, Clarisa Giaccaglia en “*Poderes medios emergentes y orden internacional: hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales*” explica muy claramente el tipo de abordaje que utiliza, y desde una perspectiva realista hace un análisis de cómo los distintos órdenes internacionales fueron moldeados por los grandes poderes de cada momento<sup>3</sup>. Partiendo de ese supuesto, la autora plantea como hipótesis que el orden internacional actual, está siendo moldeado bajo una lógica de manejo colectivo de los asuntos mundiales en la cual participan tanto poderes tradicionales como emergentes y re-emergentes, presentando alineaciones políticas complejas con altos grados de informalidad y pragmatismo. Lo interesante de dicho análisis es que trabaja con el concepto de “poderes medios”, pero a diferencia de las

conceptualizaciones existentes, la autora articula las corrientes teóricas más importantes de la disciplina para dar lugar a un nuevo concepto de *poder medio emergente* más exhaustivo e integral, teniendo en cuenta nuevas dimensiones hasta ahora no consideradas.

Por otro lado, Ian Taylor en “*Emerging powers and global governance*” quien cuenta con numerosos trabajos acerca de los poderes emergentes, hace foco en el grupo BRICS con una mirada extremadamente crítica, afirmando que dicha agrupación puede ser visto como un intento político para promover la hegemonía del capitalismo liberal al fomentar nuevos centros de acumulación y crecimiento dentro del sistema existente.

En el apartado que se ocupa de Brasil, en primer lugar Iara Costa Leite introduce “*A trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010)*” analizando aquellas cuestiones referidas a la Cooperación Sur-Sur, más precisamente la trayectoria de Brasil en la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Entre 1950, cuando fue establecido

el sistema brasileño de Cooperación Técnica Internacional (CTI), y el 2010, como último año del gobierno Lula. El capítulo sigue un orden cronológico e incluye a los principales actores, instrumentos y estrategias domésticas como así también algunos factores externos que se relacionan con la evolución de la Cooperación Sur-Sur y de la arquitectura global de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Gisela Pereyra Doval por su parte, en el capítulo “*Modelos de Desarrollo y Política Exterior como trasfondo de la Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI*” muestra cómo en los casos de Argentina y Brasil, sus modelos de desarrollo y su política exterior incidieron en los tipos de CSS implementados por cada uno de los países en la primera década del siglo XXI. La autora sostiene que mientras las premisas teóricas de ambos modelos de CSS coincidieron en varios puntos, al tener bases y márgenes de acción diferentes, los resultados fueron muy distintos en cada caso. He aquí la gran diferencia: mientras Brasil, en tanto emergente, supo complementar su modelo de desarrollo con la estrategia de CSS, Argentina focalizada en resolver sus problemas domésticos, no supo unir el modelo de desarrollo con

la política exterior, por tanto su estrategia de CSS fue residual.

En el apartado denominado “**India**”, en el capítulo “*¿Donante emergente o socio en el desarrollo? Un análisis de la Cooperación Sur-Sur de India en el siglo XXI*” María Noel Dussort se interroga sobre el rol de India en la Cooperación Sur-Sur. La autora sostiene que la India fue siempre una fiel promotora de la solidaridad Sur-Sur y que sus iniciativas de Cooperación Sur-Sur estuvieron históricamente caracterizadas por la cooperación técnica al desarrollo debido a sus escasos recursos económicos. Sin embargo, en la actualidad los programas de Cooperación Sur-Sur se han expandido a préstamos y subsidios en efectivo, condonaciones de deuda y programas de promoción comercial, motivados por intereses económico-comerciales. Además, se hace hincapié en que India al focalizar la CSS en su región contigua, pretende ser reconocida como potencia regional. Por otra parte, se reconoce que si bien los intereses nacionales del gobierno indio han dominado las asignaciones de la CSS, la misma ha sido efectiva aun si con algunas limitaciones. Asimismo, Aparajita Biswas en su capítulo “*India’s Expanding Relations with Africa*” caracteriza la

expansión de las relaciones económicas de India con los países africanos, especialmente en los sectores agrícola, farmacéutico y de la tecnología y las telecomunicaciones. La autora argumenta que durante la primera década del siglo XXI, el alcance de la cooperación económica entre India y África se ha ampliado rápidamente, y que dicho crecimiento está asociado al rol de India como jugador global y con necesidades substanciales de petróleo y otros recursos naturales. De este modo, la autora sostiene que India se ha comprometido con ciertas iniciativas, las cuales detalla en el transcurso del capítulo, para realzar el compromiso económico con África sobre una base de mutuo beneficio, siguiendo principalmente la agenda de Cooperación Sur-Sur.

En el cuarto apartado del libro, “Sudáfrica”, en *“La Cooperación Sur Sur en la agenda de política exterior de Sudáfrica (1994-2015)”*, Gladys Lechini revisa el rol de la Cooperación Sur-Sur en la política exterior de los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, colocando especial énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para evaluar el lugar que Sudáfrica le otorga a su región, al África y a las nuevas alianzas trans-regionales. Lechini argu-

menta que aun si Sudáfrica manifestó un compromiso solidario y cooperativo con los países del Sur y en particular con los de su región en su relaciones externas, los gobiernos del Congreso Nacional Africano siempre han defendido sus intereses nacionales por sobre los africanos. Por otra parte, Carla Morasso en el capítulo titulado *“Los aportes de la cooperación Sur-Sur a la agricultura. La presencia de China, Brasil e India en África Subsahariana”* analiza un caso particular de Cooperación Sur-Sur en materia de agricultura advirtiendo que para los países de África Subsahariana la cuestión agrícola ha tomado especial relevancia y la cooperación internacional al desarrollo ha dirigido importantes flujos a dicho sector. En el capítulo se describen los programas y proyectos desarrollados por los gobiernos de China, Brasil e India y, a partir de ello sostiene que es posible observar la relevancia que ha adquirido la agricultura como medio para contribuir a la seguridad alimentaria y al desarrollo social y económico de los países del Sur.

Finalmente, en el último apartado que se dedica a “China” el libro cuenta con el trabajo de Javier Alberto Vadell, Roberto Brandão Araújo y Gustavo Rojas

de Cerqueira César titulado “China y la nueva ofensiva financiera en América Latina. Los acuerdos con Argentina”. El capítulo analiza, desde el punto de vista financiero, las relaciones bilaterales entre Argentina y República Popular de China (RPC) en el escenario económico internacional del fin del ciclo de los commodities. En este contexto, China ha asumido una mayor presencia financiera y de inversiones en el Sur Global y Argentina forma parte del nuevo esquema. Los autores argumentan que las redes económicas de comercio e inversión y las cadenas productivas se han desplazado hacia la región Asia Pacífico, por el ascenso de la República Popular China. A raíz del nuevo escenario global, a lo largo de capítulo buscan responder a un interrogante central ¿En qué medida y cómo Argentina está diseñando sus vínculos con China? Para ello analizan los últimos acuerdos bilaterales y los planes de acción entre ambos países. Por último Elodie Brun en el capítulo “*Brasil-China: varios torrentes, un río*”, con gran originalidad metodológica, analiza la relación entre Brasil y China inspirada en la fábula de Jean de la Fontaine “El torrente y el Río”. En el mismo, la autora presenta los principales debates que ha

generado el desarrollo de la asociación estratégica China-Brasil, alrededor de cinco ejes: la relación bilateral, la alianza global, la evolución de las inversiones, la competencia en el ámbito manufacturero y la preponderancia de las materias primas. A partir de dicho análisis la autora esgrime desafíos y beneficios para el país sudamericano en su relación con el país asiático.

A modo de conclusión, podemos decir que se trata de un libro de gran relevancia académica para aquellos que pretendan comprender el lugar de los poderes emergentes y la CSS en el Siglo XXI. Es valiosa la explicación inicial acerca del periodo histórico trabajado 2000-2015 y la distinción de las dos etapas: una primera 2000-2010 como una etapa de amplias expectativas acerca de las posibles oportunidades presentadas por la CSS, y una segunda 2010-2015 en donde aquellas expectativas comenzaron a contrastarse con la realidad imperante.

Se destaca el hecho de que en todos los capítulos referidos a Brasil, India, Sudáfrica y China, se aprecian cuestionamientos que apuntan a responder una misma pregunta ¿qué lugar ocupa la CSS en los diseños de las polí-

ticas de los poderes emergentes y bajo qué modalidad lo ha implementado cada uno de ellos? A partir de dicho interrogante se logra establecer fortalezas y debilidades en las estrategias de cada uno de los países como así también tendencias en el accionar de cada uno de ellos. El desarrollo de este mismo eje temático a lo largo de los distintos capítulos otorga coherencia a la obra en su conjunto lo cual denota el trabajo académico en equipo que subyace a la publicación.

## NOTAS

1. Zakaria, Farred (2009) *The rise of the rest*, Londres, Penguin Book.
2. Es interesante ver como se distingue entre relaciones Sur-Sur y Cooperación Sur-Sur. Las primeras son aquellas que se dan naturalmente entre los actores públicos y privados con base estatal o transnacional entre las diferentes regiones de América Latina, África y Asia, y pueden eventualmente implicar relaciones conflictivas cuando se presenten divergencias en sus intereses. Las segundas en cambio se tratan de intereses compartidos y plurales donde los gobiernos del Sur procuran

fortalecer la interdependencia económica, promover procesos de integración comercial y política, atender a cuestiones de orden global y estratégicas y promover la estabilidad en el sistema internacional. (Lechini y Morasso [2015] “La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina”, en *Anuario de Integración n° 11* del CRIES, disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/08-Lechini.pdf> )

3. Analiza primero el concierto europeo, luego la guerra fría y la post-guerra fría y finalmente el orden multipolar.

Agustina Marchetti





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

John Gledhill (2015). *The New War on the Poor: The Production of Insecurity in Latin America*. London: Zed Books, 2015, 248 pp.

The study of peace, war and security in Latin America brings a contradiction in terms. On the one hand, the low frequency of inter-state conflicts means the region is often depicted in the literature as a ‘zone of peace’—especially in the sub-region of South America—as noted by authors such as Arie Kacowicz and often claimed by members of the diplomatic agencies of these countries. On the other hand, when we take into consideration another unit of analysis, this scenario changes:

the region turns into one of the most violent in the world. Both the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and numerous institutes concerned with conflict analysis, think-tanks and experts are going beyond the state-centric logic, claiming that Latin America is one of the most dangerous areas of the world, with alarming rates of killing and violent crimes.

In an effort to understand this paradoxical logic, *The New War on the Poor* provides an unparalleled analysis of the security

situation in Latin America. John Gledhill—Emeritus Professor of Social Anthropology at the University of Manchester— has a unique perspective, based on an analysis grounded in consistent ethnographic research throughout his career.

The work is divided into six chapters, the first of them representing a key point in the author's argument. It explores the fundamental concepts and theoretical framework that justify thorough research on the securitization of poor areas of Brazil and Mexico. In this sense, the book 'follows the tradition of Marxist thought in treating capitalism as a system of social relationships that is inevitably contradictory in its working, but whose logic needs to be unpacked' (9). Thus, he examines the situation of insecurity and lack of peace in Latin American society as closely related to a mode of production that makes the state an instrument of economic interests. Such context brings a criminalization of poverty and securitizes poor areas of the region. Additionally, he assumes that 'transnational and global processes are extremely important, and they are both geopolitical and economic in nature' (1). Therein, more than a local

problem, the drug wars and the criminalization of the poor areas are also related to interests of foreign powers in ways that overlap traditional conceptualizations of state sovereignty.

John Gledhill explores important concepts for reflection on how the state treats people and violates their rights when it securitizes popular neighbourhoods and villages. Ideas such as securitization, poverty, security and development are extensively explained by the author. A minor drawback of the book is that the author oversimplifies the conceptualization of violence, especially when he explains the limitations presented by the concept of structural violence introduced by the Norwegian sociologist Johan Galtung. Furthermore, he does not discuss, even critically, the concept of cultural violence from the same author. On the one hand, such a brief explanation is comprehensible given the theoretical-conceptual nature chosen for analysis, focusing on the state as an instrument of violence on behalf of the ruling class. But the Latin American context shows a type of violence that could be historically explained using multiple causal explanations. Together, culture and social injustice struc-

tures can be regarded as central constituents when considering the history of slavery, dictatorships and the naturalization of prejudice in Latin America. If connected to Glendhill's theoretical framework, the concept of *galtungian* violence could help him 'explore how multiple forms of violence intersect and what effects of that intersection are' (3).

However, as stated earlier, this is a minor drawback. When analysing the work as a whole, the analytical capacity of the author and his consistency in ethnographic research make the book an essential read for researchers who study high crime rates in poor areas of Latin America. In chapters 2 and 3, the author combines close scrutiny of documents with ethnographic analysis to understand the characteristics of violence in Brazil. His research shows similarities in police violence performance and limitations of pacification policies when comparing different urban areas, such as Salvador, Rio de Janeiro and Sao Paulo. Glendhill also provides an historical analysis showing how violence 'is nothing new in Latin American societies and that much of it has been meted out historically by elites in the name of "order and

progress" and social cleaning' (37).

One of the highlights of the book is chapter 3. The author presents ethnographic material collected in the *Bairro da Paz* neighbourhood, Salvador. The logic of the 'law of crime' is explained in detail through his interviews and participant observation. Additionally, Glendhill allows us to understand the idea of 'securitization as a reproducer of insecurity' in which the state's presence embedded with an authoritarian approach creates more tension than pacification.

In chapters 4 and 5, the case of the war on the poor in Mexico is explained. While in chapter 4 the author explains the history of wars against insurgents in the states of Guerrero and Chiapas, in chapter 5 the focus is the state of Michoacán. Extensive time spent in the field positions the author to astutely link the historical reality of oppression of the peasant population with the current context of the drug war among cartels, in which there is a strong involvement of state officers. His explanation provides a powerful critique to common sense that the war against cartels can be resolved only through law enforcement.

Finally, chapter 6 is conclusive when presenting the implications for the people of the securitization of the drug war in the Brazilian and Mexican cases, presented in detail in the previous four chapters. He concludes that the suffering victimizes mainly the poorest class, who are unable to reside in safe —and rich— areas, the only option remaining to live in the turmoil of criminal violence.

John Gledhill's new work is a must-read for any scholar concerned with studying Latin American peculiarities. The data and information explained by him open a valuable window of opportunity for work aiming to understand the *sui generis* case of a continent that is treated as peaceful but has alarming levels of violence.

In addition, social scientists concerned with other contexts of violence in urban centres in places like Colombia, Venezuela, Honduras, Guatemala and the North/North-east of Brazil certainly will benefit from the methods of ethnographic analysis developed by Gledhill. The book will further critical analysis of issues such as crime, police performance, corruption and, most importantly, the challenges

involved in building justice and peace in the midst of extremely violent scenarios.

Marcos Alan S.V. Ferreira

To cite this article: Marcos Alan S. V. Ferreira (2016): The New War on the Poor: The Production of Insecurity in Latin America, *Cambridge Review of International Affairs*, DOI: 10.1080/09557571.2016.1231366



### **Guía práctica para el diseño de Sistemas de Alerta Temprana y Conflictos Sociales**

*Carmen Lorena Ortiz (consultora)*  
 Panamá: Organización de Estados Americanos,  
 2016, 67 p.

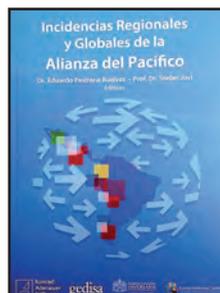


En las últimas tres décadas, la región latinoamericana ha experimentado avances evidentes en la consolidación de sus instituciones democráticas. En simultáneo a este proceso de democratización, múltiples actores políticos, sociales y económicos han irrumpido en la arena pública portando nuevas demandas y poniendo a prueba la eficacia de los sistemas políticos para procesar nuevas reivindicaciones.

Desde la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/ OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha considerado de importancia estratégica fomentar y reforzar las capacidades de diferentes instituciones locales y nacionales para la prevención, gestión y resolución pacífica de controversias y conflictos, en el marco del cumplimiento de los instrumentos legales y mandatos de ambas organizaciones y respetando siempre las prioridades establecidas por cada país.

## **Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico**

*Eduardo Pastrana Buelvas y Estefan Jost (eds.)  
México: Fundación Konrad Adenauer, 2016, 276 p.*



La creación de la Alianza del Pacífico por parte de México, Colombia Chile y Perú -como un nuevo proyecto de regionalización- ha comenzado a tener incidencias en la reconfiguración de las estructuras de poder regional, en las dinámicas regionales de gobernanza, a estimular el debate sobre la existencia de regionalismos en pugna y por último y no menos importante, a generar reacciones por parte de la potencia regional brasileña y despertar el interés de la superpotencia estadounidense; de grandes potencias extra-regionales como China, Alemania y de otros actores estatales de Europa, Asia-Pacífico y Latinoamérica. El libro recoge las contribuciones de académicas y académicos de América Latina y de Asia, las cuales fueron presentadas en el seminario internacional sobre la Alianza del Pacífico que se llevó a cabo -con el auspicio de la KAS de México- en Ciudad de México en octubre de 2014.

## **Linhas cruzadas sobre as relações entre os Estados Unidos e a Alemanha**

*Sebastião Velasco e Cruz  
São Paulo: Editora Unesp, 2016, 116 p.*



O pequeno volume que o leitor tem em mãos se inscreve em um projeto de pesquisa abrangente sobre as relações exteriores dos Estados Unidos. Parte do programa de trabalho do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU); criado em 2009 com apoio do CNPq e da Fapesp; o referido projeto tem por objetivo central entender o processo de formulação das orientações gerais que presidem a ação da superpotência

no quadro de incerteza que marca o sistema internacional na atualidade.

### **Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro**

*Sebastião Velasco e Cruz, André Kaysel y Gustavo Codas (orgs.)*  
São Pablo, Editora Fundación Perseu Abramo, 2015.  
3014 p.



Este livro reúne valorosas e plurais contribuições ao debate atual. Desejamos, com ele, alertar os leitores dos perigos para a democracia e os avanços sociais recentes que decorrem da atual ofensiva das direitas coligadas no aparelho de Estado e na sociedade civil e, conseqüentemente, da necessidade de combatê-la. Do ponto de vista da esquerda, tal enfrentamento não poderá ser bem sucedido se não se compreender a fundo o adversário. A desproporção de trabalhos acadêmicos existentes sobre ideologias, correntes e organizações políticas de esquerda, em comparação com aqueles devotados às suas congêneres da direita, aponta para o quanto a intelectualidade progressista desprezou as direitas, suas ideias, valores e sua capacidade de interpelar e mobilizar amplos setores e frações da sociedade.

### **Guatemala y algunos países del lejano Oriente**

*Luis Padilla Vassaux y Carlos Orantes Troccoli*  
*Guatemala: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.*  
*Editorial Cara Parens, 2016. 124 p.*



El Oriente es una señal astrológica y semántica. Esto último porque metaforiza un resurgimiento económico. Cuando poco, hablamos de los tigres asiáticos. Cuando mucho, vemos el portentoso

desarrollo económico de la República Popular China, el dragón durmiente, que se expande en todo el mundo. La gran maquila mundial. Ahora no solo exporta bienes y servicios a todas partes, sino que es un mercado de consumo muy atractivo.

Apenas vivimos una "globalización" económica, que rápido se tornó en cultural. Se trata de la mercancía con el leterrito made in China (similar a aquella posterior a la segunda postguerra con made in Japan). La influencia estadounidense apareció como metástasis en el lenguaje: accesar sustituye a acceder, lo cool toma un significado propio, apenas sinonimizado por lo genial en nuestro idioma, entre otros anglicismos. El Cuaderno de Coyuntura número 6, que ofrecemos a los lectores, reúne los aportes de relevantes especialistas que nos autorizaron la publicación de sus ensayos.

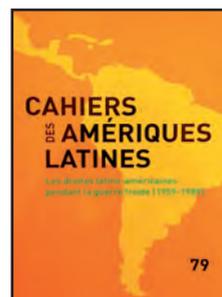


**Cahiers Des Amériques Latines**

*Cahiers Des Amériques Latines*

Nº 79, Febrero 2015

Université Sorbonne Nouvelle



Les représentations culturelles et les débats historiographiques sur la décennie 1960 en Amérique latine font essentiellement référence aux mouvements révolutionnaires de gauche. À la droite de l'échiquier politique, les acteurs sociaux, économiques, culturels et politiques restent encore très largement méconnus et sont souvent vus comme des agents de l'impérialisme étasunien et des partisans du grand capital international et des régimes autoritaires.

**Espacios Políticos**

*Espacios Políticos*

Año IX, número 14, Mayo 2016

Editorial *Cara Parens*, Universidad Rafael Landívar



La publicación ofrece a sus lectores algunas reflexiones sobre el marco legal de las drogas, en los temas de su producción, tráfico y consumo y de cara a los tres modelos: prohibicionista y represivo, libertad regulada y libertad sin más normas que las derivadas del mercado y la salud.

En esto se ubica otro debate: si es problema legal o si atañe a la salud y, por tanto, su abordaje sería en tanto tal. Se parte de que la acción pública represiva ha fracasado. Ni la producción, ni el trasiego y ni el consumo han desaparecido con la penalización, la persecución, la confiscación y la erradicación. A lo que se agregan las deficiencias funcionales del Estado: sistema judicial "capturado" por intereses ocultos, incapacidad en la aplicación de la ley, saturación en las prisiones, los serios problemas para financiar el modelo prohibicionista, etc.

Espacios Políticos publica una selección de ensayos con distintos abordajes, los cuales tienen en común el propósito de aportar entendimientos y proponer soluciones al "problema" de las drogas, a partir de las primeras dudas: ¿problema de quién? ¿problema penal o de salud?

### **Archivos del presente. Revista Latinoamericana de temas internacionales**

*Archivos del presente. Revista Latinoamericana de temas internacionales*  
Fundación Foro del Sur  
Año 2016, Número 64



Esta sexagésima cuarta edición de Archivos del Presente marca el comienzo del vigésimo año ininterrumpido de la publicación.

De las diferentes temáticas tratadas en esta edición, y a fin de respetar nuestra vocación de que estas cartas sean sólo una corta introducción al contenido del número, únicamente hace referencia a Brasil. La situación política en Brasil, sobre la que se publican en esta edición diversas posturas, es una nueva expresión de la crisis de representación política en la región, aunque muchos de sus elementos son aplicables a otras. Por un lado, un gobierno que aparecía como la posibilidad de cambiar la sociedad brasileña; y efectivamente, el de Dilma Rouseff fue un gobierno que

tomó infinidad de medidas que permitieron a los sectores más desfavorecidos llegar a niveles de consumo que históricamente les habían sido vedados.

## **Cahiers Des Amériques Latines**

*Cahiers Des Amériques Latines*  
Nº 80, Marzo 2015  
Université Sorbonne Nouvelle



Le dossier central n° 80 des CAL s'intéresse aux relations entre l'Amérique latine et les pays du Sud, à travers le prisme de la culture, jusqu'à présent peu étudié, et pourtant fondamental dans le jeu des influences intergouvernementales. Quels sont les instruments de ce soft power? Quels sont les acteurs et les publics visés? Quelle image les différents pays cherchent-ils à projeter? Révélateurs de l'importance de la culture en politique étrangère, les articles rassemblés ici traitent de la coopération au sein d'une grande diversité de pays du Sud, aussi bien des relations entre le monde arabe et l'Amérique latine, que de l'héritage culturel partagé entre Brésil et Bénin.

## **Papeles de relaciones ecosociales y cambio social**

*Papeles de relaciones ecosociales y cambio social*  
FUHEM - Ecosocial  
Año 2016, Número 135



En este número la publicación desarrolla como tema principal la "corrupción", a través de trabajos de distintos autores. Entre ellos, Santiago Álvarez Cantalapietra, Oscar Carpintero y Teresa Medina Arnáiz. También en la sección "Panorama", se

presenta el artículo "Trabajadoras de hogar, la urgencia del debate sobre la organización social de los cuidados", de Isabel Quintana; y una entrevista a Albert Sanfeliu bajo el título "La corrupción en nuestro país está en un estado de metástasis".



**Anna Ayuso.** Doctora en Derecho Internacional Público y Master en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora *senior* para América Latina de CIDOB, donde ha coordinado el Programa América Latina desde 2002, y el Área de Cooperación internacional entre 1996 y 2002. Profesora asociada de Derecho Internacional Público en la UAB y del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Miembro del equipo de investigación DIE-EURJAIDI de la UAB (2014-2016). Miembro del Consejo Editorial de la *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*; del Consejo Consultivo de la *Revista Mural Internacional* de la Universidade do Estado do Río de Janeiro; del Consejo de Redacción del *Anuario CIDOB de Relaciones internacionales*; y del Consejo Académico del Proyecto FLACSO-España. Experiencia en informes y consultorías para diversas instituciones españolas y de la UE. Web: [http://www.cidob.org/es/cidob/organizacion/expertos\\_cidob/anna\\_ayuso\\_pozo](http://www.cidob.org/es/cidob/organizacion/expertos_cidob/anna_ayuso_pozo).  
e-mail: aayuso@cidob.org

**Israel Roberto Barnabé** é professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, Brasil.  
e-mail: israelbarnabe@gmail.com

**Sergio Caballero Santos.** Profesor contratado doctor en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Deusto (España) y colaborador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Antes ha trabajado en la Universidad Autónoma de Madrid, en la U. Nebrija y en la U. Pontificia de Comillas. Sus intereses académicos se centran en las teorías de Relaciones Internacionales, el regionalismo, la integración regional y la política exterior latinoameri-

cana. Algunas de sus publicaciones abordan la relación entre Unasur y la seguridad o la identidad en el Mercosur, entre otras que pueden consultarse en <https://deusto.academia.edu/SergioCaballero>.  
e-mail: sergio.caballero@deusto.es

**Patricio Carmody.** Doctorando en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Ecole de Hautes Etudes Internationales, en París. Es Master en Administración de Empresas (MBA) del Tuck School of Business, Dartmouth College, en Estados Unidos, e Ingeniero Industrial de la Universidad de Buenos Aires. Complementó estos estudios con programas en la Kennedy School of Government, en Harvard, enfocados en comercio, desarrollo y negociaciones internacionales. Asimismo completó el programa conjunto entre el School of International and Public Affairs (SIPA), de la Universidad de Columbia y el Banco Mundial, enfocado en comercio internacional y desarrollo. Se desempeñó profesionalmente durante dos décadas en Pepsico Inc., donde llegó a ocupar la posición de Vicepresidente de Marketing de la División de Alimentos a nivel mundial, con base en Nueva York. Previamente fue responsable de el área Asia-Pacífico, basado en Tailandia, Anteriormente ocupó posiciones de relevancia en Brasil, Portugal, España y Argentina. Es autor de *Política Exterior al fin del Mundo - Argentina, Brasil y Chile en el Tiempo Democrático* (1983-2010) y *Buscando Consensos al Fin del Mundo - Hacia una Política Exterior Argentina con Consensos* (2015-2027), publicados por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).  
e-mail: patricio.m.carmody@gmail.com

**Simone Cecchini.** Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, con sede en Santiago de Chile. Se dedica al estudio de las políticas y programas de protección social y reducción de la pobreza, temas en los cuales ha asesorado distintos gobiernos de la región. Sus publicaciones más recientes son *Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (2015), *Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina* (2014) y *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada* (2014). Trabajó durante varios años en el Departamento de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial (Poverty Group). Graduado en ciencias políticas de la Universidad de Florencia, Italia, Magíster en economía

internacional de la George Washington University, Washington DC, y Magíster en Administración de Empresa de la Universidad Católica de Chile. Sus publicaciones pueden verse en: <https://cepal.academia.edu/SimoneCecchini>.

e-mail: [simone.cecchini@cepal.org](mailto:simone.cecchini@cepal.org)

**Carlos Closa.** Profesor de Investigación del CSIC y Fellow en el Robert Schumann Centre en el Instituto Universitario Europeo (EUI), Florencia. Ha sido subdirector del CEPC (Ministerio de la Presidencia), miembro de la Comisión de Venecia (Consejo de Europa) y profesor de la Universidades Complutense y Zaragoza; *Jean Monnet Fellow* y Salvador de Madariaga Fellow (IUE), y *Visiting Scholar* en la Universidad de Harvard y Emile Noël Fellow en NYU, así como Visiting Professor en el Colegio de Europa (Brujas) y en las Universidades de Gröningen, Maastricht, Agder (Noruega), San Pablo-CEU, Comillas y Fundación Ortega y Gasset en Madrid. Especializado en integración europea y regionalismo comparado, sus últimas publicaciones son *Comparative Regional Integration Governance and Legal Models* (Cambridge University Press, 2016), con Lorenzo Casini; *Reinforcing rule of law oversight in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), con Dimitry Kochenov y el estudio *Regional Organisations and Mechanisms for Democracy Protection in Latin America, the Caribbean and the European Union* (EU-Lac Foundation, 2016), con Stefano Palestini Céspedes, S. y Pablo Castillo.

e-mail: [carlos.closa@csic.es](mailto:carlos.closa@csic.es)

**Ana Covarrubias.** Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford y profesora-investigadora —y actualmente directora— del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Su área de investigación es la política exterior de México principalmente hacia Cuba y Centroamérica, y los derechos humanos y la política exterior. Estudia también los conceptos de potencia media, emergente, regional, o *entrepreneurial powers*. En cuanto a docencia, ha impartido los cursos de teoría de Relaciones Internacionales, política exterior de México, América Latina contemporánea y relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Entre sus últimas publicaciones destacan el libro *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política* (en la colección *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, coord. por Blanca Torres), *Caribe*, con Rafael Rojas (en la

colección *Historia de las relaciones internacionales de México 1821-2010*, coord. por Mercedes de Vega), y como coeditora, el *Routledge Handbook of Latin America in the World*.

e-mail: ancova@colmex.mx

**Marcos Alan S.V. Ferreira** (PhD, University of Campinas) is currently professor in the Department of International Relations at the Federal University of Paraíba–UFPB (João Pessoa, Brazil). His research interests include peace research and critical security studies, with a focus on Latin America and the Middle East.

e-mail: marcosalan@gmail.com

**Miriam Gomes Saraiva**. Máster en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Río de Janeiro, doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, y un pos-doctorado en el Instituto Universitario Europeo (IUE) de Florencia. Fue *visiting fellow* de la Cátedra Río Branco en la Universidad de Oxford. Es profesora/investigadora del Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro e investigadora del CNPq/Brasil. Desarrolla sus investigaciones en Relaciones Internacionales, con énfasis en temas de política exterior e integración regional.

e-mail: miriamsaraiva@uerj.br

**Susanne Gratius**. Profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora asociada senior de CIDOB, Barcelona. Ha trabajado en diferentes centros de investigación y *think-tanks* europeos (FRIDE, Madrid; IRELA, Madrid; SWP, Berlín; GIGA, Hamburgo) y ha publicado sobre las relaciones entre la UE y América Latina, política exterior latinoamericana, integración regional, promoción de la democracia y potencias emergentes. El foco de su investigación es Brasil, Cuba, Venezuela y España.

e-mail: susanne.gratius@uam.es

**Fernanda Magnotta**. Professora e coordenadora do curso de Relações Internacionais da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), mestre e doutoranda do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, UNICAMP e PUC-SP. É autora do livro *As ideias importam: o excepcionalismo norte-americano no alvorecer da superpotência*. Já Atuou junto ao Center for Strategic and

International Studies, em Washington D.C., e fez parte do International Campaign Fellows do Ray C. Bliss Institute of Applied Politics da Universidade de Akron, em Ohio, durante as eleições presidenciais de 2016, a convite da Embaixada dos Estados Unidos em Brasília. Também é pesquisadora do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) ligado ao IPPRI - UNESP.

e-mail: fernanda.magnotta@gmail.com

**Agustina Marchetti.** Licenciada en Relaciones Internacionales. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la República Argentina. Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina y África (PEALA) en el marco del PRECSUR. Docente de Problemática de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

e-mail: agustina.marchetti@fcpolit.unr.edu.ar

**Stefano Palestini.** Investigador postdoctoral en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Se doctoró en el Instituto Europeo de Florencia, Italia, y se tituló de sociólogo en la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile), investigador visitante en el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (Brasil) y ha dictado cursos en la Universidad Diego Portales (Chile), Universidad de Chile, y Universidad Andina Simón Bolívar (Ecuador). Tiene una lista extensa de publicaciones sobre economía política y regionalismo comparado tanto en Inglés como en Español. Entre sus últimas publicaciones se encuentran Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina, el Caribe y la Unión Europea (junto a Carlos Closa y Pablo Castillo), y *Regional Development Governance* en The Oxford Handbook in Comparative Regionalism (junto con Laszlo Bruszt).

e-mail: Stefano.Palestini@EUI.eu

**Xulio Ríos.** Director del Observatorio de la Política China ([www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)). Asesor de Casa Asia y coordinador de la Red Ibe-

roamericana de Sinología, ha dedicado una docena de obras al análisis de la realidad china. Escribe habitualmente en *El País*, *El Periódico*, *El Correo* o *Tempos* y en revistas especializadas. Entre sus obras cabe destacar títulos como *China, ¿la superpotencia del siglo XXI?* (1997), *Taiwán, el problema de China* (2005), *Mercado y control político en China* (2007) *China en 88 preguntas* (2010) o *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping* (2012). Dirige el Informe Anual sobre Política China que se publica desde 2007. Su última obra es *China Moderna* (Ediciones Tibidabo, 2016).

e-mail: xrios@igadi.org

**José Antonio Sanahuja.** Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Profesor Titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación Carolina, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. Docente en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Escuela Diplomática y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España), y profesor visitante en distintas universidades. Ha sido Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo (IUE) en Florencia. Actualmente es miembro del Consejo Académico de Honor de CRIES, del Patronato de Oxfam Intermón, y del consejo editorial de varias revistas especializadas. Su último libro es *Teorías de las Relaciones Internacionales* (coord., con C. Arenal) (Madrid, Tecnos, 2015). Sus publicaciones pueden verse en: <http://ucm.academia.edu/JoséAntonioSanahuja>.

e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

**Tomás Straka.** Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia de Venezuela. Director de las maestrías en historia de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas). Columnista en varios portales y medios; ha publicado, entre otros, *La voz de los vencidos*, *ideas del partido realista de Caracas*; *La épica del desencanto*; y *La república fragmentada, claves para entender a Venezuela*. Coordinó con Michael Zeuske y Agustín Sánchez Andrés *Las independencias de Iberoamérica*.

e-mail: thstraka2@gmail.com

**Carlo Tassara.** PhD en Teoría e Investigación social, con más de treinta años de experiencia en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas de inclusión social. Es profesor de estrategias para la cooperación en la Universidad de Roma *La Sapienza* y docente de posgrado en varios ateneos colombianos. Se desempeña también como consultor de entidades públicas y privadas. Página web: <https://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>  
e-mail: [tassara@cisp-ngo.org](mailto:tassara@cisp-ngo.org)

**Paulo Afonso Velasco Júnior.** Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP-UERJ) y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Río de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Es profesor adjunto e investigador del Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (PPGRI/UERJ). Desarrolla sus investigaciones en Relaciones Internacionales, con énfasis en temas de política exterior e integración regional.  
e-mail: [pvelascojr@globo.com](mailto:pvelascojr@globo.com)

**Tullo Vigevani.** Professor Emérito de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (UNESP), pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu). Professor convidado do Doctorado en Ciencias Sociales da Universidad de Buenos Aires (UBA). Sócio Emérito da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Membro do Conselho Acadêmico de Honra da Coordenadora Regional de Investigações Económicas y Sociales (CRIES). Tem livros e artigos publicados em diferentes países (Brasil, Estados Unidos, China, Reino Unido, Argentina, etc.), particularmente sobre o tema de política exterior do Brasil.  
e-mail: [vigevani@unesp.br](mailto:vigevani@unesp.br)



# NORMATIVAS

## SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

### NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN  
*PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

*PENSAMIENTO PROPIO'S* RULES  
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

## SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

### NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.





**PENSAMIENTO PROPIO**  
 PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
 América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización  
 Editor invitado:  
 José Antonio Santalucía  
 Colaboradores:  
 Sergio Caballero, Carlo Escobar, Susana Cecchi, Carlos Clus, Stefano Palestini, Tello Vigoretti, Fernanda Maguatta, Xabier Rizo, Susana Aron, Susana Gralini, Miriam Gómez Santara, Pablo Alonso Vilasco Jasso, Ana Conrath y Patricia Casado

---

44

---

PELDO (NOVIEMBRE 2011 - AÑO 12)

# PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

**Pensamiento Propio** es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

## CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

### SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

## COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIÉLO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación       Nueva      A partir de \_\_\_\_\_



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° \_\_\_\_\_

Del banco \_\_\_\_\_

Por la cantidad de \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_

Nombre \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Estado \_\_\_\_\_

Código Postal \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_

Correo electrónico \_\_\_\_\_

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 35 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

---

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 35 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

---

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 35 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | [info@cries.org](mailto:info@cries.org)

**WWW.CRRIES.ORG**