

América Latina y el Caribe: una compleja transición

Anuario de la Integración Regional de
América Latina y el Caribe, No. 14, 2017



Coordinadores

Andrés Serbin, Laneydi Martínez Alfonso,
Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont

cries



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

América Latina y el Caribe: una compleja transición

Anuario de la Integración Regional de
América Latina y el Caribe, No. 14, 2017

Coordinadores

Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires)

Laneydi Martínez Alfonso (CEHSEU, La Habana)

Haroldo Ramanzini Júnior (UFU e INCT-INEU, São Paulo)

Andrei Serbin Pont (CRIES, Buenos Aires)



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales



Consejo Editorial

Alan Fairlie - Universidad Católica de Perú, Perú.
Ana Covarrubias - El Colegio de México, México.
Antonio Romero – Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI).
Daniel Matul Romero - Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
Elsa Llenderozas - Universidad de Buenos Aires, Argentina.
Eduardo Pastrana Buelvas - Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.
Glenda Mezarobba – Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC), Brasil.
José Briceño Ruiz - Universidad de los Andes, Venezuela.
Laura MacDonald – Carleton University, Canadá.
Lourdes Regueiro – Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPi), Cuba.
Martha Ardila - Universidad del Externado en Bogotá, Colombia.
Miriam Gomes Saraiva – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil.
Rafael Antonio Duarte Villa - Universidade de São Paulo (USP), Brasil.
Mark Kirton – Institute of International Relations-University of the West Indies (UWI),
Trinidad & Tobago.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 14, 2017.
Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez Alfonso (CEHSEU, La Habana), Haroldo Ramanzini Júnior (UFU e INCT-INEU, São Paulo) y Andrei Serbin Pont (CRIES, Buenos Aires)

ISBN 980-317-196-8
ISSN - 1317-0953

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,
Buenos Aires, Argentina

Diseño, coordinación gráfica: www.imagentres.com

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

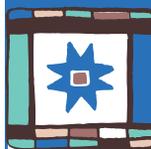
Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 e-mail: info@cries.org

Visite la página web de CRIES: www.cries.org

El Anuario de la Integración Regional de
América Latina y el Caribe está indizado en 

Índice

Presentación: América Latina y el Caribe: una compleja transición Andrés Serbin, Laneydi Martínez Alfonso, Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont	4
El “Triángulo Atlántico” en tiempos de Trump. Perspectivas de las relaciones birregionales entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños Peter Birle	9
De Obama a Trump. La nueva política de Estados Unidos hacia Cuba Ernesto Domínguez López	33
Os resultados do 19º Congresso do Partido Comunista da China e as repercussões para as relações entre a China e a América Latina Stephan Mothe	53
La Alianza del Pacífico: un Eje Articulador de un Interregionalismo pos-TPP Eduardo Pastrana y Rafael Castro	71
Las alianzas en América Latina Nicolás Comini y Tomás González Bergez	95
O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016) Walter Antonio Desiderá Neto	117
La integración en Centroamérica, 2017-2018: coyuntura y escenarios prospectivos Carlos Federico Domínguez Avila	138
Sección Documentos: Resumen del Panel Internacional de Alto Nivel “América Latina frente a la Crisis de la Globalización y el Nuevo Orden Mundial”, 19 y 20 de septiembre de 2017, Buenos Aires, Argentina	157
Colaboradores	176
Normativas para los autores	180



América Latina y el Caribe: una compleja transición



Andrés Serbin

CRIES, Buenos Aires
e-mail: aserbin@cries.org

Laneydi Martínez Alfonso

CEHSEU, La Habana
e-mail: laneydi@gmail.com

Haroldo Ramanzini Júnior

UFU e INCT-INEU, São Paulo
e-mail: hramanzinijunior@gmail.com

Andrei Serbin Pont

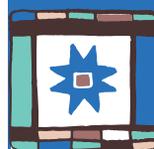
CRIES, Buenos Aires
e-mail: andrei@cries.org

El escenario regional y global pasa por importantes y complejas transformaciones. Es posible considerar, con razón, que las relaciones internacionales siempre han sido y son dinámicas. En ese marco, la actual situación de transformaciones en el escenario regional y global no sería nada excepcional. La cuestión es que los signos fortalecidos en el 2017 de recrudescimiento de la geopolítica, del nacionalismo, del proteccionismo, de la ampliación de las democracias liberales y de las incertidumbres sobre el futuro del multilateralismo y del plurilateralismo en un contexto de cambios expresados en la política exterior de los Estados Unidos con la administración Trump y en el continuo crecimiento de China, son factores que plantean nuevos e inéditos desafíos para la acción internacional de los países de América Latina y el Caribe.

La situación de indefiniciones y cambios también está presente en el escenario regional, donde la mayoría de los países pasará en 2018 por elecciones que pueden consolidar un nuevo ciclo de cambios en los liderazgos políticos de parte de los países de la región. En este escenario, el futuro de las instituciones regionales es también difícil de predecir. La continuidad y profundización de la crisis de Venezuela, además de exponer la dificultad de los países para adoptar posiciones colectivas sobre el tema, dificulta la acción de las instituciones regionales como la OEA y el Mercosur y paraliza otras, como la Unasur, teniendo como resultado general el debilitamiento del regionalismo. La estructura económica de los países, cada vez más vulnerables a las fluctuaciones en los precios de las materias primas, influye sobre las dinámicas políticas y económicas domésticas, que escapan a la capacidad de acción de los Estados de la región.

Este nuevo volumen del Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe *“América Latina y el Caribe: una compleja transición”*, conserva la tradición de los números anteriores y del trabajo desarrollado por CRIES con el objetivo de fomentar y construir espacios de reflexión sobre temas estratégicos para la región. En medio de un contexto de múltiples incertidumbres y transformaciones, el trabajo de CRIES y la publicación del Anuario son aún más importantes, en la medida en que, sin menospreciar su complejidad, buscan contribuir al entendimiento de la situación actual y al debate sobre opciones futuras en términos de las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe.

La presente edición del Anuario reúne un grupo de trabajos que se articulan alrededor de tres macro ejes temáticos: la influencia del factor Trump en América Latina y el Caribe, las transformaciones globales y regionales y su influencia en la región, y finalmente, las dinámicas recientes del regionalismo. El primer eje busca hacer un balance inicial de las consecuencias de las políticas del nuevo





presidente estadounidense para la región. El segundo eje temático retorna a un grupo de transformaciones globales y regionales como la creciente importancia política y económica de China para América Latina y el Caribe y las nuevas dinámicas de la Alianza del Pacífico. Las problemáticas del regionalismo se abordan desde el tercer eje temático, el cual aporta un panorama general de las tendencias y cambios recientes en los esfuerzos de cooperación e integración entre los países de la región.

Aunque mucho se ha escrito sobre el llamado “factor Trump”, los dos artículos que abren esta edición del Anuario exploran dos dinámicas particulares de la incidencia de la administración estadounidense sobre la región. En el primer artículo, Peter Birle analiza las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) teniendo en cuenta las consecuencias de las políticas de Trump para la Unión Europea y América Latina. Desde esta mirada triangular, el autor argumenta que la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos ha generado cambios en las percepciones y en las relaciones entre las tres regiones. Sin embargo, hasta el momento, esos cambios de percepciones no han generado mayor cooperación o cambios significativos en la agenda bilateral entre Europa y América Latina. En el segundo trabajo, Ernesto Domínguez analiza la política de Estados Unidos hacia Cuba durante el gobierno de Obama y el primer año del gobierno Trump. Su argumento principal radica en que la política introducida por la administración Obama es parte de un ajuste global de la política exterior estadounidense basada en una evaluación de su potencial real, los imperativos del sistema internacional y los balances políticos internos de ambos países, como factores fundamentales. Las nuevas iniciativas introducidas por la administración Trump responden con claridad a los intereses de grupos específicos respaldados por las dinámicas políticas internas, dentro del esfuerzo por desmontar el “legado” de su predecesor en la Casa Blanca.

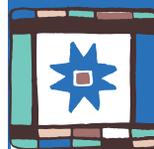
Seguidamente, y como parte del segundo eje temático, Stephan Motte aborda la temática de las transformaciones globales y sus consecuencias para América Latina, a partir de un análisis de las relaciones entre el gigante asiático y la región, con foco en las posibles consecuencias del Congreso del Partido Comunista de China (PCCH) para América Latina. El siguiente texto, escrito por Eduardo Pastrana y Rafael Castro, desarrolla un interesante análisis sobre la Alianza del Pacífico y el interregionalismo en un mundo post-TPP. En la visión de los autores, en este escenario en transformación, la Alianza del Pacífico puede convertirse en un eje articulador de mayores relaciones entre los Estados asiáticos y latinoamericanos. Posteriormente, Nicolás Comini y Tomás González Bergez incorporan el debate teórico sobre las “alianzas” para la discusión del regionalismo latinoamericano en

un ambiente internacional en transformación, y discuten sobre la noción de un “realismo selectivo” para explicar opciones de política externa y sus consecuencias para el regionalismo.

Dentro del tercer eje temático, el artículo de Walter Antonio Desiderá Neto realiza un análisis sobre la política exterior brasileña en relación al Mercosur durante los gobiernos de Dilma Rousseff y de Temer. El texto analiza tanto las posiciones y políticas brasileñas en relación al bloque, como la relación de Brasil con cada uno de los países miembros. De acuerdo con el autor, durante el gobierno de Dilma hubo una notable reducción del entusiasmo brasileño por crear o perfeccionar las instituciones de integración regionales. Durante el gobierno de Temer, junto a los nuevos presidentes de Argentina y Paraguay, Brasil buscó incorporar a la agenda regional dos temas principales: la necesidad de endurecer la posición frente a la crisis venezolana; y la urgencia de flexibilizar las reglas del Mercosur, para facilitar la firma de acuerdos con terceras partes. A pesar de sus significativas diferencias, ambos gobiernos se caracterizan por la disminución de la centralidad del regionalismo en la inserción internacional de Brasil. Para concluir, presentamos el trabajo de Carlos Federico Domínguez Avila quién, teniendo en cuenta las transformaciones regionales y globales, hace un balance sobre la situación de la integración regional en Centroamérica. El artículo está estructurado en torno a dos cuestiones centrales: ¿cuáles son los principales actores e iniciativas recientes del proceso de integración? y ¿qué escenarios prospectivos es legítimo proponer para el proceso de integración en Centroamérica, con un horizonte temporal hasta el 2021? El autor demuestra que la integración centroamericana continúa ampliándose –con nuevos miembros– y profundizándose –particularmente en el marco de la unión aduanera guatemalteco-hondureña.

La presente edición del Anuario se cierra con el documento de síntesis del reciente Panel Internacional de Alto Nivel: *“América Latina frente a la crisis de la globalización y el nuevo orden mundial”*, organizado por CRIES los días 19 y 20 de septiembre de 2017 en Buenos Aires. En el documento se recoge la reflexión colectiva de más de 70 expertos de 20 países, provenientes de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, y gobiernos. Entre los principales temas debatidos en este foro se plantearon el impacto de la post-globalización y el nuevo orden mundial sobre el regionalismo latinoamericano, la llamada crisis del atlantismo y del orden liberal internacional, la creciente importancia de la región del Pacífico, la Gran Eurasia y el Medio Oriente, así como el rumbo futuro de América Latina frente a los nuevos desafíos globales, entre otros.

Todos los trabajos publicados en este volumen, con excepción del documento final, han sido evaluados por revisores externos de



diferentes países de la región, a los que extendemos nuestro más profundo agradecimiento por su dedicación, rigor y eficiente labor, como así también a los miembros del Consejo Editorial que han contribuido a su implementación.

El presente volumen da continuidad al área de trabajo sobre Integración Regional de CRIES, que tiene entre sus objetivos el seguimiento y el análisis de las temáticas relativas a la integración y a los procesos de regionalismo en América Latina y el Caribe, por iniciativa de la Secretaría General de CRIES y con la participación de investigadores de toda América Latina y el Caribe. Un agradecimiento especial le debemos a las instituciones de la red CRIES que han apoyado consistentemente este proceso –el Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana, Cuba; la Universidad Federal de Uberlândia (UFU), el Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI) de la Universidad Estadual de São Paulo (UNESP) y el Instituto de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU) de Brasil, entre otras instituciones de activa pertenencia a la red. Sin su apoyo, esta publicación –que no cuenta con financiamiento sostenido, pero sí con el compromiso permanente de los participantes de la red CRIES como think tank regional–, no hubiera sido posible. Confiamos, en este sentido, una vez más –como en los números anteriores del Anuario– que este esfuerzo colectivo a nivel regional sea de utilidad para el debate sobre los principales temas de la agenda internacional de América Latina y el Caribe.



El “Triángulo Atlántico” en tiempos de Trump. Perspectivas de las relaciones birregionales entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños



Peter Birle
Ibero-Amerikanisches Institut de Berlin y Freie Universität Berlin
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de

Introducción

Con la toma de posesión de Donald Trump como presidente de Estados Unidos en enero de 2017, no solo las “relaciones interamericanas” entre Estados Unidos (EE.UU.) y América Latina y el Caribe (ALC), sino también las “relaciones transatlánticas” entre la Unión Europea (UE) y Estados Unidos (EE.UU.) han cambiado sustancialmente. ¿En qué medida estos cambios afectan las relaciones birregionales entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)? ¿Llevarán a cambios en el llamado “Triángulo Atlántico”? La idea de tal triángulo, formado por EE.UU., Europa y América Latina, surgió en la literatura académica por primera vez en la década de 1980, planteando la pregunta de una posible cooperación trilateral entre las tres regiones del “Occidente” en asuntos globales, dados sus supuestos valores políticos, sociales y económicos compartidos. Siempre se señaló que las diferencias en poder, bienestar e influencia entre los tres lados del triángulo, así como las dependencias históricamente establecidas en el ámbito de seguridad y el campo económico, causaban dificultades para estrategias conjuntas de las tres regiones a nivel internacional (Grabendorff, 2002). Ahora, la nueva situación plantea la pregunta de si la alienación causada por Trump entre EE.UU. y Europa, por un lado, y entre EE.UU. y ALC, por el otro, podría conducir a una mayor cooperación birregional entre ALC y Europa. En cualquier caso, la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos ha llevado a cambios en las percepciones y las relaciones entre las tres regiones.

La narrativa tradicional con respecto a las relaciones transatlánticas entre EE.UU. y la UE, relativamente estable durante muchas décadas, ha sido cuestionada fundamentalmente por Trump, al menos en el nivel retórico. Según esa narrativa, EE.UU. y la UE comparten los valores de la democracia, los derechos humanos y la libertad económica y política, y tienen además intereses comunes en materia de política exterior y seguridad. Por el contrario, Trump, con muchas de sus explicaciones, comenzó a cuestionar los fundamentos del sistema internacional liberal establecido después de la Segunda Guerra Mundial. John Ikenberry ha señalado que si las declaraciones de Trump se llevaran a cabo, se pondrían fin al papel de EE.UU. como garante del orden mundial liberal. Tales declaraciones se relacionan, por ejemplo, al comercio internacional, las alianzas establecidas, el derecho internacional, el multilateralismo, la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Los aliados europeos han sido repetidamente desairados por Trump, a quien le gusta hablar de “repartos horribles” y de aliados que “no están pagando sus cuentas” (Ikenberry, 2017). Las negociaciones sobre una Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en



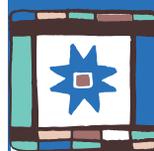
inglés) entre EE.UU. y la UE ya estaban en una situación complicada al final de la administración Obama. Después de la toma de posesión de Trump, se estancaron. Desde la perspectiva europea, se interpretó como particularmente grave el anuncio de Trump de retirarse del Acuerdo de París contra el cambio climático. La retirada del pacto firmado por 195 países marcó una divisoria histórica y ahondó la fractura con Europa.

El cambio de liderazgo en la Casa Blanca también se hizo sentir en América Latina. Durante la campaña electoral y en los primeros meses de su mandato, Trump atrajo la atención con una retórica agresiva y, a veces, racista frente a México, Cuba y Venezuela. En materia comercial, la nueva administración estadounidense se basa principalmente en negociaciones y renegociaciones bilaterales, que a menudo se refieren a unos pocos productos y muestran claramente la influencia de ciertos grupos de interés estadounidenses. La salida de EE.UU. del ya avanzado Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) dejó a sus miembros latinoamericanos (México, Perú, Chile) en un estado de incertidumbre sobre los acuerdos comerciales multilaterales con Estados Unidos. Trump impuso a México una renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés).

Otro tema clave para la administración Trump es la contención de la migración desde el sur. Las políticas correspondientes ya habían dado lugar a numerosas deportaciones y a restricciones de entrada cada vez más fuertes bajo el gobierno de Obama, pero Trump además cambió radicalmente la retórica hacia los inmigrantes (Hawley, 2017). En EE.UU. existe el temor de que, como consecuencia de la migración incontrolada desde el sur, sobre todo desde México y América Central, pueda extenderse la delincuencia organizada y crearse un ambiente fértil para la proliferación del terrorismo internacional. Con la utilización de conceptos de aislamiento y de contención, Trump colocó a toda América Latina bajo “sospecha de subversión” y presentó la región como un peligro para la seguridad nacional de los Estados Unidos. La construcción anunciada de un muro en la frontera con México tiene una importancia simbólica especial en este contexto.

La polémica y controvertida política exterior de la administración Trump ha llevado a expectativas de un mayor acercamiento entre la UE y América Latina:

“Ante el cuestionamiento del orden liberal en EE.UU., los países latinoamericanos y europeos tendrán que asumir más responsabilidades dentro y fuera de sus regiones. El enfriamiento de la relación transatlántica e interamericana con EE.UU. podría generar



una nueva alianza europeo-latinoamericana, al abrir una ventana de cooperación en aquellos ámbitos conflictivos –como el cambio climático, las drogas, las migraciones o el comercio– en los que América Latina y la UE comparten un mayor consenso y difieren de la posición nacionalista de EE.UU. (Gratius, 2017: 127)”.

Al igual que Gratius, Lorena Ruano no ve solo riesgos en la situación creada por las políticas de la administración Trump, sino también la oportunidad de una mayor cooperación entre la UE y la CELAC:

“En estos tiempos que corren, Latinoamérica necesita diversificar sus relaciones exteriores, y Europa vuelve a ser atractiva. Estados Unidos se ha tornado errático, cuando no peligroso, y la desaceleración de la economía de China lleva 2 años arrastrando al continente a la recesión. Se presenta una oportunidad de acercamiento a Europa, si se realiza en San Salvador la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados latinoamericanos y Caribeños-Unión Europea (Ruano, 2017: 144).”

¿Cuán realistas son esas expectativas? ¿Podrán Europa y América Latina realmente ser capaces de coordinar sus intereses más estrechamente y trabajar juntos para dar forma a los desarrollos globales? Las respuestas a estas preguntas dependen no solo de aspectos coyunturales, sino también de algunos factores estructurales. La cumbre UE-CELAC, programada para octubre de 2017, se pospuso a pedido de la CELAC, ya que desde el 2016 aumentaron considerablemente las divergencias intra-latinoamericanas con respecto a los acontecimientos en Venezuela (conflictos fundamentales entre el gobierno de Nicolás Maduro y la oposición; una dramática situación económica y social; tendencias cada vez más fuertes hacia un régimen autoritario). La solicitud de aplazar la cumbre UE-CELAC por parte de aquellos países que en agosto de 2017 firmaron la Declaración de Lima por la que consideran que Venezuela ya no es una democracia y son ilegítimos los actos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente, mostró la fractura ideológica entre los países que todavía apoyan el régimen venezolano y los que rechazan su gestión.¹

Pero incluso si la cumbre birregional se puede realizar en la primera mitad de 2018, como está previsto, esto no garantiza una coordinación más activa entre las dos regiones. Desde 1999, los países de la UE y de ALC han institucionalizado sus relaciones birregionales y hablan de una asociación estratégica. En los últimos casi 20 años, estas relaciones no han cumplido con sus expectativas. Esto no es muy sorprendente, ya que en la década de 1980 las relaciones europeo-latinoamericanas se han caracterizado por ciclos de expectativas, esperanzas y desilusiones. Incluso mirando los títulos de algunos

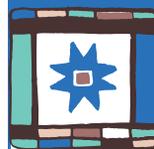


artículos científicos que han tratado las relaciones birregionales es muy revelador. Los signos de interrogación son casi estándar en estos títulos: en 1991, Jorge Heine plantea la alternativa de "cooperación o divergencia" para las relaciones europeo-latinoamericanas (Heine, 1991); en 1995, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (en adelante SELA) discute si la UE está "más cerca de América Latina y el Caribe" (SELA, 1995). El mismo año, Franco Algieri y Elfriede Regelsberger ven dos opciones para las relaciones birregionales: "um diálogo em declínio ou uma nova oportunidade" (Algieri y Regelsberger, 1995). "¿Fin de trayecto o punto de partida?" se pregunta José Ángel Sotillo tres años más tarde con respecto al proceso de cumbres (Sotillo, 1998). "¿Mucho ruido, pocas nueces?", es el comentario de Susanne Gratius y Marcelo Risi a la segunda cumbre (Gratius y Risi, 2002). Se podrían enumerar otros títulos similares, pero aquí mencionamos solamente el más reciente en esta serie de interrogantes: "América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?" (Ayuso y Gratius, 2017).

Para entender mejor las perspectivas de las relaciones birregionales, debemos analizar la evolución del sistema internacional desde la institucionalización de la asociación estratégica birregional en 1999, así como los desarrollos regionales en ALC y en Europa. En este contexto, también es necesario comprender la compleja arquitectura de las relaciones birregionales, así como las percepciones mutuas de las dos regiones. El presente trabajo busca analizar esos aspectos. Las conclusiones que se presentan en la sección final también toman en cuenta algunos resultados preliminares del proyecto EULAC-Focus, un proyecto colaborativo de 19 socios de ALC y Europa que busca analizar las dimensiones científica, social y cultural de las relaciones birregionales.²

Cambios en el sistema internacional

Un elemento clave de los cambios en el sistema internacional en las últimas dos décadas ha sido el ascenso de China para convertirse en una potencia global. China también se ha convertido en un socio externo enormemente importante para América Latina y el Caribe (Pastrana Buelvas y Gehring, 2017). Junto con la creciente importancia económica y política de otros países asiáticos como la India y Corea del Sur, el ascenso de China ha llevado a un desplazamiento de la dinámica económica global desde el Atlántico hacia el Pacífico. Esto, así como el surgimiento de otras "potencias emergentes" del sur global, condujo gradualmente al cuestionamiento del estatus quo del orden mundial establecido bajo el liderazgo de EE.UU. después de 1945.



Hoy día, no solamente es posible pensar un orden internacional post-occidental, sino que podría decirse que en cierta manera ya estamos viviendo en un período de cambio hacia tal orden. Sin embargo, esto no es un cambio abrupto. Como Oliver Stuenkel ha argumentado convincentemente, las potencias emergentes no intentan destruir las reglas, normas e instituciones globales existentes. Tales temores se basan en la falsa suposición de que las reglas vigentes en la actualidad son de naturaleza puramente occidental. Sin embargo, este punto de vista es por su parte el resultado de una visión del mundo centrada en Occidente, que no toma nota del importante papel desempeñado por las potencias no occidentales en la creación del actual orden mundial actual, por ejemplo cuando se trata de cuestiones como la auto-determinación, la soberanía y los derechos humanos. Las potencias emergentes saben además que el orden internacional basado en normas “liberales” contribuyó significativamente a su crecimiento económico en las últimas décadas (Stuenkel, 2015).

Países como China, India y Brasil (durante los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff) no proponen normas y reglas globales completamente distintas, pero no están de acuerdo con la forma en que las potencias dominantes ponen en práctica las reglas existentes. La muy limitada disposición de los líderes occidentales para reformar las organizaciones mundiales existentes y para permitir una repartición de derechos de voto más en línea con las estructuras de poder global de hoy, ha llevado en los últimos años, especialmente en Asia, al establecimiento de nuevas instituciones “paralelas” que compiten con las organizaciones existentes. Sin embargo, instituciones como el Banco del BRICS (New Development Bank) o el Asian Infrastructure Investment Bank no articulan reglas y estándares completamente nuevos. Más bien, les dan la oportunidad a quienes las crearon de desempeñar un papel de liderazgo basado en reglas y de influir en la gestión de estas organizaciones. Lo que está actualmente en transición en el sistema internacional no son las reglas y normas básicas del orden mundial “liberal”, sino las jerarquías tradicionales. Los poderes emergentes intentan cambiar las jerarquías que subyacen al sistema actual mediante la creación de nuevas organizaciones y redes (Stuenkel, 2015).

En estos desarrollos globales, los países de la UE y los miembros de la CELAC están a menudo en campos de juego opuestos. La UE no cuestiona las estructuras de poder globales y está más preocupada por conservar y, en lo posible, por elevar su propio perfil de actor en foros globales existentes. La UE ya es un *rule maker* (hacedor de reglas) y quiere conservar este estado. Por el contrario, América Latina hasta hoy sigue siendo principalmente un *rule taker* (seguidor de reglas) en el sistema internacional (Birle, 2008). Los esfuerzos emprendidos desde inicios del siglo XXI para avanzar en la creación de estructuras

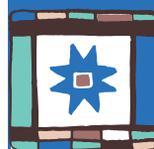


de cooperación e integración regional (véase la próxima sección) fueron y están destinadas a reducir la dependencia de EE.UU. y fortalecer el peso de la región en los foros internacionales. Mientras que la UE –a pesar de las divergencias ocasionales– ve a Estados Unidos como su principal socio y aliado a escala mundial, América Latina ve a EE.UU. como el hegemón tradicional frente al que desea aumentar la autonomía regional. La presidencia de Donald Trump no ha cambiado fundamentalmente estos dispositivos de acción, aunque se ha vuelto mucho más difícil para la UE mantener su asociación global con los Estados Unidos. La UE considera hoy día que Latinoamérica es un socio clave cuando se trata de hacer frente a los actuales desafíos mundiales. Sin embargo, a menudo es una cuestión de recibir apoyo a las propias ideas para resolver problemas globales. La voluntad de aprender seriamente de América Latina y apoyar propuestas desarrolladas en la región es más bien limitada.

Cambios en América Latina

América Latina ha experimentado cambios significativos en las últimas dos décadas. Después de las políticas de austeridad de los años 80 y 90, la toma del poder por parte de gobiernos progresistas en muchos países de la región permitió una mayor redistribución de la riqueza. Una parte importante de la población logró un mayor acceso a la educación, la salud y un alojamiento digno. Como resultado, en algunos países de la región se habló del surgimiento de una nueva clase media. Al mismo tiempo, la erosión del Consenso de Washington, en cuyas lógicas de libre comercio se basaba buena parte de las relaciones birregionales entre la UE y ALC, contribuyó a la disminución del interés en la cooperación con Europa en varios países de América Latina. A cambio, creció el interés en la cooperación Sur-Sur.

El reciente desarrollo del sistema económico internacional ha reducido significativamente el margen de maniobra de muchos gobiernos latinoamericanos en las políticas sociales y educativas. Tras una década de considerable crecimiento económico, la llegada a su fin del ciclo de precios altos de las materias primas, de cuya exportación siguen dependiendo casi todos los países de la región, ha provocado el estancamiento e incluso la recesión económica en varios países. Nuevos gobiernos conservadores han empezado a cuestionar algunas de las políticas que sustentaban las ganancias sociales. Estos nuevos gobiernos conservadores en países como Argentina y Brasil se están nuevamente moviendo más hacia Europa, mientras le dan menos importancia a la cooperación Sur-Sur.³



De particular importancia para el contexto de este ensayo son los cambios que en América Latina han tenido lugar a nivel regional en las últimas dos décadas. Una combinación de aspiraciones de autonomía y el deseo de una mayor cooperación regional, manteniendo al mismo tiempo modelos de desarrollo muy divergentes, condujo desde el comienzo del siglo XXI a la creación de varias organizaciones y redes regionales nuevas. Estos incluyen la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la CELAC y la Alianza del Pacífico. Las nuevas instituciones se caracterizaron por el hecho de que, en contraste con los procesos de integración anteriores que se centraron principalmente en cuestiones comerciales, estas pasaron a primer plano otros aspectos de la cooperación económica y las cuestiones políticas (Birle, 2017).⁴

UNASUR, fundada en 2008, incluye los 12 estados independientes de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guyana, Colombia, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. La estructura institucional de UNASUR sigue una lógica puramente intergubernamental. Todas las decisiones deben tomarse por consenso entre los presidentes de los estados miembro. La organización se distinguió desde el principio por un fuerte pragmatismo ideológico y económico. El denominador común entre los Estados miembros era ante todo la afiliación regional y no un modelo de desarrollo o una estrategia de inserción internacional específica. Un logro importante de UNASUR fue colocar la seguridad y la defensa en la agenda del regionalismo sudamericano. También demostró una capacidad considerable para la resolución de algunos conflictos interestatales e internos (Cienfuegos y Sanahuja, 2010).

La ALBA, creada en 2004 por el entonces presidente de Venezuela, Hugo Chávez, fue pensada inicialmente como una antítesis directa al proyecto estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas. Programáticamente, ALBA representa una crítica fundamental a Estados Unidos, a las estrategias de desarrollo neoliberales y al capitalismo en su conjunto. Su objetivo principal era la transformación hacia un llamado “socialismo del siglo 21”. Los países miembros de la ALBA son Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Surinam, así como una serie de pequeños estados del Caribe. ALBA promueve la integración regional, basándose en los principios de cooperación, complementariedad, el apoyo mutuo y la solidaridad. No se proporciona una integración en el sentido del establecimiento de instituciones comunes (Bagley y Defort, 2014).

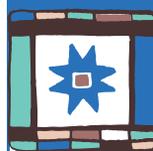
Fundada en 2010, CELAC incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe, incluida Cuba. Por lo tanto, al menos en términos de sus miembros, es algo así como una Organización de Estados



Americanos sin los Estados Unidos y Canadá. De hecho, algunos de los países miembros del ALBA vieron la CELAC como una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), la principal organización del Sistema Interamericano. Sin embargo, la OEA continúa existiendo ya que la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos no se sumaron a la posición de aquellos países del ALBA que abogaron por abandonar la OEA. La creación de CELAC fue especialmente interesante para México, porque dio un nuevo impulso a la idea de una América Latina unificada, que incluye a este país. En cambio, la fundación de UNASUR se había basado en la idea brasileña de *Sudamérica* como el área de referencia central de la cooperación regional. CELAC no tiene el estatus de una organización internacional, es un mecanismo puramente intergubernamental para el diálogo político y la concertación entre los países miembros. Las declaraciones políticas requieren el consentimiento de todos los miembros. Del antiguo Grupo de Río, CELAC asumió la tarea de mantener los diálogos con socios extrarregionales. Estos incluyen los procesos de diálogo con la Unión Europea, China, Rusia, India, Corea del Sur y Turquía (Bonilla y Álvarez, 2013; Bonilla y Jaramillo, 2014).

La cuarta organización regional recientemente establecida es la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y Perú y creada en 2011. Los cuatro países miembros son los países latinoamericanos que más confían en la economía de mercado, el emprendimiento privado, la competencia, la innovación y la integración en la economía mundial. Sus economías están muy desreguladas y abiertas al mercado mundial debido a aranceles bajos. Todos han firmado una gran cantidad de acuerdos bilaterales de libre comercio con socios regionales y extrarregionales y están muy interesados en profundizar la cooperación con los países del Asia-Pacífico. En términos de sus mecanismos funcionales, la Alianza del Pacífico no difiere de las otras organizaciones. Las decisiones importantes son tomadas conjuntamente por los presidentes de los países miembros (Pastrana, Buelvas y Gehring, 2014).

En contraste con el desarrollo dinámico de los procesos de integración y cooperación regional en la primera década del siglo XXI, la situación actual se caracteriza más por el estancamiento y el vacío de liderazgo. El fin del gobierno del presidente Lula da Silva en Brasil (2003-2011), la muerte del presidente venezolano Hugo Chávez en 2013, el cambio de poder a gobiernos conservadores en Argentina (2015) y Brasil (2016), así como las graves crisis domésticas en Brasil y Venezuela han afectado la cooperación regional. UNASUR ha estado en modo de espera desde el comienzo de 2017. Después de la expiración del mandato del secretario general Ernesto Samper no fue posible llegar a un acuerdo sobre un nuevo mandato para el ex presidente de Colombia, ni un nuevo candidato común. Los



12 consejos temáticos de UNASUR apenas se han reunido en los últimos tiempos. Además del diseño institucional de la organización (la obligación de unanimidad), el nuevo clima político en la región contribuyó a su estancamiento. Actualmente, parece haber poco interés en discutir los problemas de América del Sur en el marco de UNASUR. Incluso Brasil, que ha hecho una contribución importante a la creación de la organización, se está basando en otros instrumentos de política exterior.

A diferencia de UNASUR, CELAC nunca ha sido una organización internacional sino simplemente una red. El 25 de enero de 2017, CELAC realizó su V Cumbre en la República Dominicana. Varios presidentes latinoamericanos, entre ellos el argentino Mauricio Macri, el brasileño Michel Temer y la chilena Michelle Bachelet, no asistieron a la Cumbre. Como es habitual en este tipo de reuniones, se firmó un plan de acción conjunto. Sin embargo, la CELAC actualmente no es capaz de concertar posiciones comunes de la región en temas importantes de política hemisférica e internacional, y así fortalecer el papel de actor de la región en asuntos internacionales. Tanto UNASUR como CELAC, que teóricamente representan una cooperación más allá de los límites ideológicos, se han estancado cada vez más en los últimos años. Por otro lado, ALBA y la Alianza del Pacífico, cada una de las cuales representa modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional muy diferentes (“socialismo” del siglo XXI versus “regionalismo abierto”), fueron más activas, cada una de su propia manera específica. El ALBA sigue publicando llamadas a la unidad latinoamericana “en la sucesión de Bolívar, San Martín, Martí, Fidel y Chávez”, mientras que la Alianza del Pacífico continúa con su política de pequeños pasos para profundizar de una manera pragmática la cooperación entre los países miembros.

A pesar de todas las diferencias en sus objetivos, las organizaciones regionales de América Latina en su conjunto se caracterizan por su debilidad organizacional, competencias limitadas y estrecho margen de acción. Al carecer de la voluntad política de cambiar esa situación, las organizaciones regionales no pueden desempeñar un papel proactivo en la profundización de la cooperación e integración regional. Las políticas exteriores de los países latinoamericanos siguen caracterizándose por el predominio de la diplomacia presidencial, dejando poco espacio para las aspiraciones supranacionales. Un elemento importante para explicar las dificultades de América Latina para crear instituciones regionales fuertes y hablar con una sola voz a los actores externos, se refiere a los conceptos de soberanía que predominan en la región. Muchos autores argumentan que el concepto de soberanía absoluta en tiempos de globalización es un anacronismo, dado la gran cantidad de interacciones e interdependencias internacionales. En cambio,

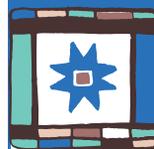


proponen un concepto de soberanía compartida. Una renuncia parcial a los derechos de soberanía nacional debería permitir la creación de organizaciones regionales fuertes, cuyo poder y posibilidades de influencia en el sistema internacional son mayores que la suma del poder de los estados individuales. Sin embargo, tales consideraciones no pueden separarse de la experiencia histórica. Mientras que la experiencia de dos guerras mundiales en Europa ha fortalecido la idea de que la restricción de la soberanía absoluta de los estados nacionales es útil para garantizar la paz, la experiencia histórica de los países latinoamericanos ha sido otra. Incluso después del final de la dominación colonial en el primer tercio del siglo XIX, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado amenazas recurrentes a su soberanía nacional por parte de actores externos. Mientras que la limitación de la soberanía nacional en el marco del proceso de integración europea se concibió como una herramienta para prevenir nuevas guerras en Europa, los motivos básicos del regionalismo latinoamericano fueron y son otros: están particularmente relacionados con los objetivos de desarrollo y de garantía de autonomía e independencia frente a actores extrarregionales (Birle, 2017; Pastrana Buelvas, 2013).

Cambios en la UE

Cuando la UE y los países de ALC acordaron la asociación estratégica en 1999, la UE tenía 15 miembros. Entre ellos había muchos que, como España, Portugal, Francia, Italia, Inglaterra y Alemania, históricamente habían establecido vínculos con América Latina. En el curso de las diversas rondas de ampliación desde el comienzo del siglo XXI, la UE ha crecido hasta alcanzar 28 países miembros. Esto redujo la participación relativa de países con intereses significativos en relación con América Latina. Muchos de los nuevos miembros de la UE en el este de Europa tienen vínculos más bien limitados con América Latina.

Desde el comienzo del nuevo milenio, el desarrollo interno de la UE estuvo marcado por el intento de establecer una Constitución para Europa. Sin embargo, el Tratado Constitucional firmado en octubre de 2004 no fue ratificado en todos los países miembros y finalmente fue archivado. Ello provocó una crisis institucional europea. En 2007 se firmó el Tratado de Lisboa, que, al igual que la constitución fallida, también apuntó a reformas institucionales de la UE. Sin embargo, el difícil proceso de ratificación del Tratado de Lisboa dejó en claro una vez más que existen ideas muy diferentes dentro de la UE sobre la orientación futura del proceso de integración.



A partir del 2010, la crisis de la zona euro presentó a las instituciones europeas con enormes desafíos. A raíz de la crisis financiera internacional de 2007, algunos países de la zona euro experimentaron desequilibrios financieros cada vez mayores a partir de 2010. Con un paquete de rescate de 750.000 millones de euros, la creación de un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), medidas del Banco Central Europeo para mantener los flujos de dinero y otras medidas diseñadas para asegurar la estabilidad financiera, se logró estabilizar la situación y encontrar una salida de la crisis. Sin embargo, los países más afectados por la crisis –Grecia, Irlanda, Portugal, España y Chipre– sufrieron serias consecuencias sociales de las políticas de austeridad impuestas por las instituciones europeas. La crisis del euro no solo mostró cuán frágil es la unión monetaria, sino también cuán grandes son las divergencias intraeuropeas con respecto a una política económica y financiera adecuada. El gobierno alemán de Angela Merkel fue muy criticado por haber insistido en estrictas medidas de austeridad por parte de los países afectados como una condición previa para las medidas de rescate. Aunque todos saben que la estructura de la zona euro como una unión monetaria sin unión fiscal contribuyó a la crisis, hasta ahora no ha sido posible acordar un curso común para la estabilización a largo plazo del euro (Balaguer y Callejón, 2015; Lippert B., Maihold, G., Vavrik, S., Bernecker, W., Koch, F. y Silva M., 2012).

La crisis de la zona euro no solamente ha tenido grandes impactos políticos y sociales *dentro* de la UE, sino ha cambiado masivamente la percepción *externa* del proceso de integración europea. Especialmente en América Latina, donde la UE ha estado promoviendo durante mucho tiempo su propio modelo de integración como posible modelo para los procesos de integración regional, allí, la crisis fue seguida con gran atención. Además, las políticas de austeridad impuestas por las instituciones europeas como receta para salir de la crisis hicieron recordar a mucha gente en América Latina las políticas neoliberales impuestas por las instituciones financieras internacionales a varios gobiernos latinoamericanos desde la década de 1980, como receta para superar la crisis de la deuda.

Además de la crisis del euro, la percepción de Europa en América Latina también ha experimentado un cambio significativo debido a la crisis de los refugiados. La forma en que la UE y muchos de sus países miembros trataron a los refugiados, la falta de respuestas solidarias de parte de muchos países europeos y los brotes xenófobos alimentados por discursos de la extrema derecha populista, han dañado gravemente el prestigio de la UE como potencia normativa (García, 2016).

La arquitectura de las relaciones birregionales

Un elemento central de las relaciones birregionales entre la UE y la CELAC es que ambas regiones han desarrollado distintos niveles de *actorness* (capacidad de actor). La UE no es una entidad íntegramente supranacional, ya que en muchos ámbitos políticos hasta hoy tiene competencias muy limitadas o inexistentes frente a los miembros de la Comunidad. Esto se aplica a las relaciones internas y externas de la UE. No obstante, en algunas áreas políticas, la UE tiene competencias que le permiten actuar en nombre de sus miembros frente a actores externos. Existe una distinción entre competencias exclusivas y competencias no-exclusivas.

La UE tiene competencia externa exclusiva por ejemplo en el campo de la política comercial, es decir, solo la UE puede concluir acuerdos comerciales con socios externos. En otras áreas, por ejemplo en las áreas de ciencia e investigación, la UE tiene competencias no-exclusivas. Esto significa que tanto los Estados miembros como la UE pueden actuar frente a socios externos en estas áreas. Clasificar el *actorness* de la UE como alto o bajo es una cuestión de interpretación. Sin embargo, es un hecho que la UE tiene la capacidad de actuar en muchas áreas políticas y puede llegar a ser legalmente vinculante a nivel internacional.

No existe un socio comparable para las relaciones birregionales con América Latina y el Caribe (ALC). Aunque los 33 países independientes de ALC están representados en la CELAC, no se trata de una organización con competencias propias. Esa falta de *actorness* por parte de ALC ha incentivado a la Unión Europea a desarrollar la agenda birregional con la región en tres niveles distintos: primero con ALC como región, segundo con las subregiones y tercero con países individuales (Dominguez, 2015).

A escala regional existen dos mecanismos institucionales. El primero es el de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. Hasta el momento, se han celebrado ocho cumbres.⁵ Las dos últimas en Santiago de Chile y en Bruselas se celebraron como I y II Cumbre UE-CELAC. La III Cumbre UE-CELAC, prevista para octubre de 2017, fue pospuesta para 2018. El segundo mecanismo a escala regional es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) que se creó en 2006.⁶

A escala subregional existen relaciones con América Central, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y con los países del Caribe. Las relaciones con los países de América Central se han desarrollado sobre la base del "Diálogo de San José", iniciado en 1984 a raíz de los procesos de búsqueda de paz en Centroamérica. Este



diálogo incluye cuestiones como el desarrollo económico y social, la migración y la seguridad. En 1985 y 1993 se celebraron los dos primeros Acuerdos de Cooperación, en 2003 se firmó un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, y en 2012 se suscribió un Acuerdo de Asociación, con el cual ambos lados se comprometieron a aspectos institucionales relacionados al comercio, diálogo político y mecanismos de cooperación, incluyendo la participación de parlamentos y sociedades civiles en capacidad de órganos consultativos.

Los contactos regulares con los países andinos existen desde 1969. Un primer Acuerdo de Cooperación se firmó en 1983, seguido de un Acuerdo Marco de Cooperación más amplio en 1993 y un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en 2003. En 2007 se iniciaron negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación, pero debido a las diferentes estrategias de desarrollo dentro de la Comunidad Andina (CAN), no fue posible concluir este acuerdo. En lugar de eso se firmaron acuerdos comerciales multilaterales con Perú y Colombia. Ecuador se adhirió al acuerdo comercial en 2017.

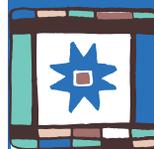
La UE y el Mercosur firmaron un Acuerdo Marco Interregional en 1995. Desde entonces existe un diálogo político regular entre ambas partes. También se establecieron objetivos y modalidades para la cooperación comercial y económica. Desde 1999, se negocia sobre un acuerdo de asociación que incluye el diálogo político, la cooperación y el libre comercio. Las negociaciones fueron interrumpidas varias veces. Un acuerdo fracasó repetidamente debido a posiciones incompatibles sobre el acceso al Mercosur para los inversores europeos y la política agrícola europea. Después de que gobiernos de orientación liberal-conservadora tomaran el poder tanto en Argentina como en Brasil, las negociaciones se reanudaron desde 2016. Queda por ver si realmente se logra llegar a un acuerdo para finales de 2017 como se anunció repetidamente.

El mecanismo de cooperación que existe con los países del Caribe se debe en gran parte a la presencia colonial de países europeos en la subregión y, por lo tanto, no es transferible a América Latina. Las relaciones de la UE con los países del Caribe se estructuran a través de diversos marcos institucionales que se solapan entre sí. Esto incluye el Acuerdo de Cotonú, firmado en 2000 con 69 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), y el Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum, firmado en 2008. Desde 2012 existe una Estrategia Conjunta de Asociación UE-Caribe que proporciona un marco estructurado para un diálogo y una cooperación más amplios y profundos en cinco ámbitos prioritarios.⁷

Además de las relaciones regionales y subregionales, la UE mantiene relaciones individuales con cuatro países latinoamericanos y

caribeños. Con México, existe desde 1997 un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. En 2016 ambas partes iniciaron negociaciones para modernizar este llamado Acuerdo Global. En 2009, la UE y México establecieron una Asociación Estratégica en reconocimiento por parte de la UE de la creciente importancia política y económica de México en el mundo. Tal Asociación Estratégica se estableció también con Brasil en 2007. Las asociaciones estratégicas incluyen Cumbres entre la UE y los socios, planes de acción conjunta, la celebración regular de diálogos de alto nivel y comisiones parlamentarias mixtas. Con Chile se instauró un diálogo político regular en 1995. En 2002 se firmó un Acuerdo de Asociación que incluye diálogo político, cooperación al desarrollo y la creación de una zona de libre comercio de bienes y servicios. En 2016, la UE y Cuba firmaron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que puso fin a la llamada “posición común”, que regía la política de la UE hacia Cuba desde 1996. El 1^o de noviembre de 2017 empezó a aplicarse de forma provisional gran parte del Acuerdo, pero su plena aplicación se iniciará recién cuando todos los estados miembros de la UE lo hayan ratificado.

Esta breve descripción de la arquitectura de las relaciones birregionales entre la UE y ALC muestra por qué estas relaciones son caracterizadas, desde una perspectiva teórica, como “interregionalismo multinivel” o “interregionalismo híbrido” (Ayuso, 2015). Teniendo en cuenta el hecho de que existen también relaciones bilaterales entre la mayoría de los países europeos y latinoamericanos en varios niveles y, además, que España y Portugal con la Comunidad Iberoamericana de Naciones tienen una estrategia separada hacia la región, resulta evidente que las relaciones birregionales EU-CELAC forman parte de una geometría extremadamente compleja. La diversidad de esta compleja red de relaciones es un aspecto muy positivo, especialmente porque las relaciones no solo tienen lugar a nivel intergubernamental, sino que también involucran a numerosos actores de la sociedad civil en ambos lados del Atlántico. Sin embargo, un desafío importante es explotar el potencial de esta diversidad de una manera creativa y transformarlo en posiciones conjuntas en ámbitos globales. En vista de la heterogeneidad interna de ambas regiones y las asimetrías existentes entre ellas, no se debería tratar de elaborar una “visión común”. Por el contrario, sería necesario explorar intereses comunes en áreas específicas y formular posiciones realistas sobre esta base. Lo más probable es que esto no sea posible en el marco UE-CELAC, sino solo entre grupos de países afines en ambas regiones. Por supuesto, tales geometrías variables podrían ser explícitamente bienvenidas y apoyadas en el marco del diálogo político UE-CELAC, lo que les proporcionaría un apoyo adicional.



Las relaciones birregionales: ¿deseuropeización? - ¿aliados globales?

En la introducción, ya se ha señalado que los juicios sobre el estado de las relaciones birregionales entre Europa y el ALC fluctúan repetidamente entre la esperanza de intensificar las relaciones y la desilusión. Una contribución reciente de Susanne Gratius es un buen ejemplo para ambas perspectivas. Por un lado, la autora ve buenas oportunidades para una mayor cooperación entre las dos regiones en áreas como la migración, el cambio climático y la política de drogas. Por otro lado, ella ve señales de una creciente “deseuropeización” de América Latina (Gratius, 2017). En vista de la complejidad de la arquitectura de las relaciones birregionales, no es sorprendente que se muestren tales escenarios diferentes. Mucho depende de qué dimensión de las relaciones birregionales y qué nivel se tenga en cuenta. Gratius justifica su diagnóstico de “deseuropeización” sobre todo con referencias a la dimensión económica de las relaciones. Por el contrario, ella justifica su esperanza de una cooperación birregional más estrecha con “convergencias globales en contraposición a Washington” (Gratius, 2017: 127).

Los inventarios de las relaciones entre Europa y América Latina indican regularmente que se trata de relaciones asimétricas y de baja interdependencia y que las regiones no tienen prioridad una para la otra. Si bien estas observaciones son ciertas, no se debe concluir que las relaciones no son importantes. Desde el punto de vista de los intereses económicos, las asimetrías entre ambas regiones siempre han sido enormes. En términos relativos, la UE es económicamente mucho más importante para ALC, que a la inversa; y la importancia relativa de Europa como socio de comercio e inversión de ALC está disminuyendo, ya que muchos países de América Latina están volcándose cada vez más hacia el Pacífico asiático. Sin embargo, los gobiernos en Europa y América Latina tienen una influencia limitada en estos desarrollos porque se basan principalmente en las decisiones de empresas e inversores privados. Los gobiernos solo pueden crear condiciones marco que hagan atractiva la cooperación económica. Con la excepción de los países miembros del Mercosur y Bolivia, todos los países de ALC ahora tienen acuerdos de libre comercio con la UE. Sin embargo, la experiencia con estos acuerdos muestra que no necesariamente conducen a un crecimiento sustancial de las relaciones comerciales. Además, los críticos se refieren repetidamente a los retos que estos acuerdos significan sobre todo para los socios latinoamericanos (Ávila Forero, Sánchez Torres, 2015; Fritz, 2017).

Un mecanismo criticado recurrentemente de las relaciones birregionales son las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

Una crítica tradicional es que las cumbres no son muy eficaces como foro de decisión y motor de las relaciones. Maihold considera los aspectos positivos y negativos de las cumbres. Como aspectos positivos menciona la flexibilidad de los formatos que ofrece ventajas para ajustarse a las necesidades políticas del momento; un valor educativo y de socialización para los líderes políticos en cuanto a temas de carácter internacional; y la posibilidad de que las Cumbres funcionen como arenas de pre-negociación, facilitando así acuerdos en otras instancias. Frente a eso, menciona elementos negativos como una cierta ambigüedad en las declaraciones finales y una carga ceremonial a veces muy grande (Maihold, 2009). Lorena Ruano también enumera los puntos débiles de las declaraciones de la cumbre:

“Las declaraciones sufren lo que podría llamarse el “efecto del arbolito de navidad”, propio del multilateralismo, pues cada participante quiere “colgar” su tema favorito en la declaración final. Con tantos Estados participantes, resultan ser largas, de más de cincuenta puntos, pero sin muchos compromisos concretos, ya que las coincidencias suelen ser superficiales y el lenguaje general (Ruano, 2017: 146)”.

Al mismo tiempo, la autora señala que no se debe esperar otro resultado de un encuentro de esta naturaleza. Según ella, “un discurso puede dar forma a intereses políticos y legitimar acciones” (Ruano, 2017: 146).

Una asimetría importante de las relaciones birregionales identificada en el curso de los análisis realizados en el marco del proyecto EULAC Focus se relaciona con el hecho de que más allá del diálogo político, gran parte de las relaciones birregionales se implementa a través de instrumentos para financiar programas y actividades comunes que provienen casi exclusivamente de la UE. Diversos instrumentos de financiación de la UE, como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, el Instrumento de Asociación y los diversos Programas Marco en el ámbito de la ciencia y la tecnología, han proporcionado los fondos necesarios para programas y actividades birregionales en el ámbito científico, social y cultural. Sin embargo, dado que estos han sido fondos de la UE, existe una tendencia a que los fondos dicten el formato, las prioridades temáticas y los resultados. Los problemas se observan y analizan solo en el lado latinoamericano, incluso si hay problemas similares en el lado europeo. Se espera que América Latina realice reformas, preferiblemente siguiendo ideas y modelos europeos (por ejemplo, con respecto a los temas de integración regional o cohesión social). En el lado latinoamericano, sin embargo, cada vez hay menos interés en seguir tales modelos europeos. Especialmente en la dimensión social, la experiencia de los últimos años muestra que,



comprensiblemente, los gobiernos latinoamericanos están mucho más interesados en las experiencias en países vecinos u otros países del Sur que en las recomendaciones de la UE.

Las asimetrías que existen en la relación birregional debido a los diferentes niveles de financiamiento se han abordado en parte en la reciente “Evaluación de Programas y Acciones CELAC-UE” (General Secretariat of the Council, 2016). Sin embargo, mientras las relaciones birregionales sigan casi exclusivamente una lógica de cooperación para el desarrollo, es difícil imaginar que esto cambie fundamentalmente. Lo que no está financiado por la UE en el marco de las relaciones birregionales no tiene lugar. En vista de la falta de capacidad de actor y de toma de decisiones de la CELAC, tampoco es probable que se produzcan cambios fundamentales a nivel estrictamente interregional. Un nuevo tipo de cooperación birregional (menos como donantes y recipientes y más como socios iguales) solo será posible si los gobiernos de ALC asumen una mayor responsabilidad –también financiera– para los proyectos y políticas conjuntos.

Volvamos a la pregunta formulada en la introducción: ¿Podrán Europa y América Latina –dado el desarrollo de la política exterior estadounidense bajo el presidente Trump– realmente ser capaces de coordinar sus intereses más estrechamente y trabajar juntos para dar forma a los desarrollos globales? El cambio llevado a cabo por Trump hasta ahora ha tenido lugar en gran parte solo a nivel retórico. Cuanto más los anuncios y amenazas de Trump se transformen en hechos, tanto más probable es que quienes se ven afectados por tales medidas vayan a juntarse. Esto también se puede observar en ALC misma. A pesar de la retórica de Trump, la mayoría de los gobiernos de la región aún esperan y tratan de construir una relación constructiva con EE.UU. Sorprendentemente, hubo pocas expresiones de solidaridad con un país como México, que fue particularmente el foco de los anuncios de Trump.

En 2016, todavía antes de la inesperada victoria electoral de Trump, la UE publicó una nueva “Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea” (UE, 2016). Ayuso y Gratius han clasificado esa estrategia como “decepcionantemente tradicional”, criticando sobre todo que “apenas mencione América Latina y si lo hace aparece como una especie de ‘apéndice Sur’ del Atlántico” (Ayuso y Gratius, 2017: 250s.). Esta crítica es un poco exagerada. No se deben sobrevalorar los juegos matemáticos, pero dada una descripción de las relaciones transatlánticas que incluye 9 líneas para la cooperación con la OTAN, 7 para la cooperación con EE.UU. y Canadá y 13 para la cooperación con América Latina y el Caribe, apenas se puede hablar de un “apéndice”. Sin embargo, la Estrategia Global es decepcionante



en la medida en que menciona a muchos socios de cooperación y temas de cooperación con ALC, pero no hace declaraciones realmente estratégicas sobre cómo debería expandirse la cooperación. Como temáticas del diálogo y de la cooperación birregional se listan migración, seguridad marítima y protección de la vida oceánica, cambio climático y energía, desarme, no proliferación y control de armamentos, y lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Se mencionan los vínculos con la CELAC, los esfuerzos de llegar a un acuerdo con Mercosur, el diálogo con Cuba, el apoyo del proceso de paz en Colombia –y por supuesto no deben faltar los “valores e intereses comunes” (UE, 2016: 37). La representación es un tanto sintomática de las relaciones birregionales, ya que una vez más demuestra la diversidad de temas y niveles de las relaciones birregionales UE-ALC y, al mismo tiempo, la falta de una perspectiva verdaderamente estratégica. Es de temer que esto no cambie bajo un presidente estadounidense Trump. Además, la UE seguramente seguirá siendo muy reacia a posicionarse *contra* EE.UU y buscar convergencias globales en contraposición a Washington, porque de momento, Estados Unidos sigue siendo el aliado más importante de la UE.

Notas

1. La Declaración de Lima (2017) fue suscrita por los representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay.
2. Este ensayo fue escrito como parte de las actividades en el marco del proyecto “Giving focus to the Cultural Scientific and Social Dimension of EU-CELAC Relations” (EULAC Focus). Se trata de un proyecto colaborativo financiado por la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación, Horizon 2020, entre 2016 y 2019, en virtud del Convenio No. 693781. En el proyecto participan 19 instituciones —9 de Europa y 10 de América Latina y del Caribe. Su objetivo principal es el de “dar foco” a las relaciones UE-CELAC. Pone énfasis en las relaciones birregionales entre la UE y CELAC en tres dimensiones: la dimensión social, la científica y la cultural. El Ibero-Amerikanisches Institut (Instituto Ibero-Americano, IAI) de Berlín coordina un paquete de trabajo sobre cuatro temáticas transversales: movilidad, desigualdad, diversidad y sustentabilidad. Cada uno se analiza para la dimensión cultural, la científica y la social. Además, se exploran los solapamientos y las interconexiones entre los cuatro temas trasversales. Para más informaciones sobre el proyecto, véase la página web <http://eulac-focus.net/>.
3. Véase al respecto las contribuciones en Sanahuja (2016).

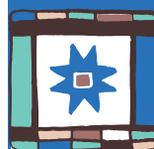


4. Para un análisis de los recientes procesos de cooperación e integración regional en América Latina, véase, por ejemplo, las contribuciones en Altmann y Rojas Aravena (2008), Briceño-Ruiz y RivarolaCasas (2012), Grabendorff (2015), Hershberg, Serbin y Vigevani (2014), Riggiozzi y Tussie (2012) y Sanahuja (2016).
5. Rio de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008), Madrid (2010), Santiago de Chile (2013), Bruselas (2015).
6. EuroLat es un foro de debate, seguimiento y revisión de todas las cuestiones relacionadas con la Asociación Estratégica. Tiene 150 miembros: 75 precedentes del Parlamento Europeo y 75 de los Parlamentos subregionales latinoamericanos, entre los cuales se incluyen el Parlato (Parlamento Latinoamericano), el Parlandino (Parlamento Andino), el Parlacen (Parlamento Centroamericano), el Parlasur (Parlamento del Mercosur) y los Congresos de Chile y de México. <www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/default_en.htm>.
7. Los ámbitos son: integración y cooperación regionales; reconstrucción de Haití; cambio climático y catástrofes naturales; delincuencia y seguridad; acción común en foros birregionales y multilaterales y sobre cuestiones de alcance mundial.

Bibliografía

- Algieri, F.; Regelsberger, E., “União Europeia-América Latina: Um diálogo em declínio ou uma nova oportunidade?”, en Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) (ed.), *Integração Aberta: Um projecto da União Europeia e do MERCOSUL*, Lisboa, IEEI, 1995, pp. 232–265.
- Altmann, J.; Rojas Aravena, F. (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina, 2008.
- Ávila Forero, R. A.; Sánchez Torres, L. M., *Colombia y la Unión Europea: relación de complementariedades económicas a la luz del tratado de libre comercio*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2015.
- Ayuso, A., “La Asociación UE-CELAC y la revisión del concepto de interregionalismo multinivel”, en *Comentario Internacional*, 15, 2015, Quito, pp. 177–207.
- Ayuso, A; Gratius, S. “América Latina y Europa: ¿Repetir o reinventar un ciclo?”, en *Pensamiento Propio*, 44, 2017, Buenos Aires, pp. 249–292.
- Bagley, B.; Defort, M. (eds.), *¿Hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*, Cali, Universidad Icesi, 2014.
- Balaguer Callejón, F. (ed.), *El impacto de la crisis económica en las Instituciones de la UE y los Estados miembros*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2015.

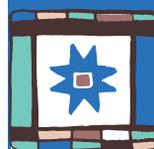
- Birle, Peter, Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional, en *Nueva Sociedad* No 214, marzo-abril de 2008, ISSN: 0251-3552. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/3516_1.pdf
- Birle, Peter, "Über die Schwierigkeiten und Herausforderungen Lateinamerikas, regionalen Integrationsprozessen zu dauerhaftem Erfolg zu verhelfen", en Ruvituso, Clara; Koschkar, Martin (eds.), *Politische Führung im Spiegel regionaler politischer Kultur*. Wiesbaden, Springer VS, 2017 (en prensa).
- Bodemer, K.; Grabendorff, W.; Jung, W.; Thesing, J. (eds.). *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en el sistema internacional cambiante*, Sankt Augustin, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF); KonradAdenauer-Stiftung, 2002.
- Bonilla, A.; Álvarez Echandi, I. (eds.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO, 2013.
- Bonilla, A.; Jaramillo, G. (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe*, San José, C.R., FLACSO, 2014.
- Briceno-Ruiz, J.; Rivarola, A.; Casas, Á. (eds.), *Integración latinoamericana y caribeña: política y economía*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Caetano, G. (ed.), *Las Negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.
- Cienfuego, M.; Sanahuja, J.A. (eds.), *Una Región en Construcción, UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2010.
- Dominguez, R, *EU Foreign Policy towards Latin America*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 2015.
- Durán Lima, J.E.; Herrera, R.; Le Bret, P.; Echeverría, M., *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2013.
- "En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 10/08/2011.
- "EU-CELAC Relations. Assessment of Programmes and Actions", General Secretariat of the European Council, 26/10/2016.
- Fritz, T., *Menschenrechte auf dem Abstellgleis. Die Neuverhandlung des EU-Handelsabkommens mit Mexiko*, Berlin, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika (FDCL), 2017.
- García Biel, M., Refugiados: la vergüenza de Europa, en *Nueva Tribuna España*. Disponible en <http://www.nuevatribuna.es/opinion/manel-garcia-biel/refugiados-verguenza-europa/20160209183132125209.html> (último ingreso 21/11/2017).



- Gardini, G. L.; Ayuso, Anna, "EU-Latin America and Caribbean Interregional relations: complexity and change", en Atlantic Future Working Paper, 24, 2015, Barcelona.
- Grabendorff, W. "El Triángulo Atlántico: ¿una visión realista?", en Klaus Bodemer, Wolf Grabendorff, Winfried Jung und Josef Thesing (eds.), *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en el sistema internacional cambiante*, Sankt Augustin, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF), KonradAdenauer-Stiftung, 2002, pp. 375–391.
- Grabendorff, W., "La asociación estratégica Unión Europea-América Latina: ¿unas relaciones birregionales con geometría variable?", en *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* 13, 2013. Quito, pp. 155–161.
- Grabendorff, W., La arquitectura de gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones, en *Pensamiento Propio*, 42, 2015, Buenos Aires, CRIES, pp. 9–32. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/12/PP42-web.pdf>
- Gratius, Susanne, Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos, en *Nueva Sociedad* No 270, julio-agosto 2017. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Gratius_270.pdf
- Gratius, S.; Risi, M., "Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: ¿Mucho ruido, pocas nueces?", en *Brennpunkt Lateinamerika*, 10, 2002, Hamburgo, pp. 101–108.
- Hawley, A., The Future of U.S.-Latin American Relations under President Donald Trump, en *Ibero-Amerikanisches Institut - Ibero-Analysen* No 28. Disponible en: www.iai.spk-berlin.de/es/publicaciones/ibero-analysen/numeros-publicados.html (último ingreso: 21/11/2017).
- Heine, J., "¿Cooperación o divergencia? Hacia una nueva agenda en las relaciones europeo-latinoamericanas", en *Estudios Internacionales*, No 24, 1991, pp. 106–158.
- Hershberg, E.; Serbin, A.; Vigevani, T. (eds.), El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante, en *Pensamiento Propio*, 39, 2014, Buenos Aires, CRIES. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>
- Ikenberry, J. "The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, May/June 2017, Ciudad de México, pp. 2–9.
- "La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común", Comisión Europea, 15/05/2008.
- "La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El gran impulso ambiental", CEPAL, 25/10/2016.
- "La Unión Europea: ¿más cerca de América Latina y el Caribe?". Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe –SELA-, 11/07/1995.



- "Las relaciones económicas y de cooperación de América Latina y el Caribe con la Unión Europea", SELA, 25/11/2015.
- Lippert, B.; Maihold, G.; Vavrik, S.; Bernecker, W.; Koch, F.; Silva M., "La Unión Europea, el euro y la crisis" en Humboldt, G; Humboldt, A, *Cuadernos de la Cátedra Humboldt*. México, D.F., COLMEX, 2012.
- Maihold, G. "La productividad del proceso de cumbres eurolatinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río", en Gerardo Caetano (ed.). *Las Negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea*. Montevideo, CEFIR, 2009, pp. 21–59.
- Malamud, C., "Las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el Siglo XXI: Entre el Voluntarismo y la Realidad", en *Plataforma Democrática*, Working Paper 6, 2010, San Pablo.
- Pastrana Buelvas, E., Why Regionalism Has Failed in Latin America: Lack of Stateness as an Important Factor for Failure of Sovereignty Transfer in Integration Projects, en *Contexto Internacional*, Vol. 35, No. 2, 2013. Disponible en: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=640&sid=117>.
- Pastrana Buelvas, E.; Gehring, H. (eds.), *Alianza del Pacífico. Mitos y realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014.
- Pastrana Buelvas, E.; Gehring, H. (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, 2017.
- Riggiozzi, P.; Tussie, D. (eds), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012.
- Ruano, L., "Europa y Latinoamérica: es hora de volver a mirarse", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, No 17 (4), 2017, Ciudad de México, pp. 144–151.
- Sanahuja, J.A., "La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional", en Bonilla, Adrián; Álvarez Echandi, Isabel (ed.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo. CELAC e Iberoamérica*, San José, FLACSO, 2013, pp. 165–191.
- Sanahuja, J. A., *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*, Hamburg, Fundación EU-LAC, 2015.
- Sanahuja, J. A. (ed.), América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización, en *Pensamiento Propio*, 44, CRIES, 2016. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/003-Preliminares.pdf>
- "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy" European External Action Service, Unión Europea, junio 2016. Disponible en <http://europa.eu/globalstrategy/en> (último ingreso: 21/11/2017).
- Sotillo, J. Á, "La Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe: ¿Fin de trayecto o punto de partida?", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No 3 otoño-invierno 1998, Madrid, pp. 47–63.



- Stuenkel, O., *Post-Western World. How Emerging Powers are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2015.
- Valdez, J., "La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe en la integración latinoamericana y su relación con la Unión Europea", en Bonilla, Adrián; Álvarez Echandi, Isabel (ed.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo*. CELAC e Iberoamérica, San José, FLACSO, 2013, pp. 79–97.
- Van Langenhove, L.; Costea, A. C., *The EU as a Global Actor and the Emergence of 'Third Generation' Regionalism*, Tokyo, United Nations University (UNO-CRIS Occasional Papers, 0-2005/14), 2005.



De Obama a Trump. La nueva política de Estados Unidos hacia Cuba



Ernesto Domínguez López
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre
Estados Unidos de la Universidad de La Habana
e-mail: ernestodl@cehseu.uh.cu, edominguezlopez76@gmail.com

Introducción

La relación entre Cuba y Estados Unidos puede ser considerada un proceso de larga duración, desarrollado durante siglos. Uno de sus rasgos más significativos es la mutabilidad de sus expresiones concretas y de la configuración de las coyunturas por las cuales ha atravesado a lo largo del tiempo.

No obstante, es posible establecer que, como mínimo a partir de comienzos del siglo XIX, existe un eje en torno al cual se articulan las formas determinadas de la relación: la interacción entre el proyecto de formación y evolución de un estado-nacional soberano en Cuba y el desarrollo del proyecto nacional estadounidense. Definir la nación y la nacionalidad estadounidenses resulta extremadamente difícil cuando observamos la historia y las peculiaridades de los procesos de formación de identidades en el país norteamericano. Asumiendo, por ejemplo, la definición desarrollada por Benedict Anderson (Anderson, 1993), resulta difícil determinar los rasgos comunes asignados a una comunidad imaginada en Estados Unidos que puedan ser asumidos por todos los grupos étnicos y sociales que constituyen la sociedad norteamericana.

La evidencia histórica demuestra, pese a ello, que el proyecto estadounidense incluye, desde épocas tempranas, la aspiración de construir una esfera de predominio de sus intereses a escala regional que evolucionó para proyectarse globalmente, en particular a partir del período marcado por las dos guerras mundiales del siglo XX. Partiendo de este punto, en cualquier momento dado, la interacción entre los dos proyectos implica una contradicción sostenida en el tiempo en tanto que los objetivos de ambos se mantengan vigentes. La formación de una estructura de poder regional centrada en Estados Unidos como realidad histórica demostrada impuso e impone a cada proyecto y fuerza promovida por políticos cubanos la necesidad de definirse respecto al carácter e intensidad de la relación que propone mantener con Washington.

Por otra parte, los contactos entre los dos países desbordan ampliamente lo político. Entre ambos se han desarrollado vínculos económicos, sociales e ideointelectuales de diversa naturaleza, inextricablemente integrados con la política, o más exactamente, con los procesos políticos a ambos lados del estrecho de la Florida. Reducir cualquier análisis a una sola de esas dimensiones significa no tomar en cuenta una serie de variables capaces de modificar los comportamientos de los actores involucrados. Siguiendo una lógica similar, la relación no termina en lo bilateral, sino que es la combinación de procesos internos en ambos países, los aspectos específicos de la relación y los procesos regionales y globales que proveen contexto, pero también se inscriben como texto.

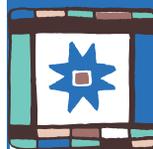


En gran medida, esta perspectiva está en línea con la propuesta presentada hace medio siglo por Immanuel Wallerstein y Terence Hopkins y revisitada posteriormente por Christopher Chase-Dunn, según la cual las variables para el estudio de procesos desde el análisis de sistemas-mundo se pueden agrupar en tres tipos: internas, relacionales y contextuales (Hopkins y Wallerstein, 1967; Chase Dunn, 1998: 311). El análisis de sistemas-mundo permanece como una perspectiva teórico-metodológica en debate, pero en su desarrollo ha introducido una serie de ideas y herramientas de evidente utilidad. El estudio también se enriquece cuando aplicamos los enfoques complejos, que se centran en la multiplicidad de los tipos de relación, las interconexiones e interdependencia entre factores y variables, y las dinámicas propias de los sistemas complejos (Morin, 1994).

Partiendo de estas consideraciones iniciales podemos establecer que la relación tiene una naturaleza profundamente compleja y multidimensional, visible en cada uno de períodos y cambios registrados. De la interacción de épocas coloniales, a la conformación de relaciones de dependencia, al conflicto explícito entre los dos países durante décadas, una simple gráfica que represente la tipología específica de la interacción mostraría amplias fluctuaciones, así como considerables variaciones de la intensidad de los conflictos en las etapas de confrontación.

La revolución cubana de 1959 marcó un punto de inflexión cuya importancia es difícil de sobrestimar. La salida de Cuba de la estructura de poder regional centrada en Estados Unidos en el contexto de la guerra fría, unida a la radical transformación de la estructura social, económica y política en el país caribeño, sirvió de detonador para un conflicto de décadas de duración, llevó a cientos de miles de cubanos a residir en el país norteamericano, particularmente en el área de Miami, con notable influencia sobre la política y la economía local, nacional y bilateral, y trajo consigo un grupo de políticas signadas por la hostilidad. La más significativa, aunque no la única, es la temprana instalación, ampliación y sostenimiento de un complejo sistema de sanciones, particularmente económicas, que se agrupan bajo la denominación de bloqueo (en el discurso político y las expresiones cotidianas en Cuba) o embargo (en la terminología y el discurso político estadounidense).

El período entre 1989 y 2017 trajo consigo una serie de grandes transformaciones que introdujeron otras tantas modificaciones en las condiciones e incluso en algunas de las manifestaciones concretas de la relación bilateral. El colapso del socialismo en Europa del Este, el predominio del pensamiento neoconservador en Estados Unidos durante una gran parte de ese período, reformas económicas y cambios sociales en Cuba y la crisis de 2007-2009 y los procesos electorales de 2008-2016 destacan especialmente.



El objetivo de este trabajo es proponer una reflexión sobre las dinámicas más recientes en la relación, en particular los cambios en la política de Estados Unidos hacia Cuba entre 2014 y 2017, para contribuir a la interpretación de esos procesos, sus dimensiones y sus actuales y potenciales repercusiones. Un estudio detallado de todas las variables involucradas resulta imposible de cumplir en el espacio de un artículo, por eso se centra la atención en algunas de alto impacto.

La hipótesis de partida es que la política introducida por la administración Obama es parte de un ajuste global de la política exterior estadounidense basada en una evaluación del potencial real estadounidense, los imperativos del sistema internacional y los balances políticos internos de ambos países, como factores fundamentales. La nueva orientación introducida por la administración Trump responde con claridad a los intereses de grupos específicos respaldados por las dinámicas políticas internas, dentro del esfuerzo por desmontar el “legado” de su predecesor en Casa Blanca.

Obama y el ajuste de la política hacia Cuba

La elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos en 2008 se produjo en medio de una situación sumamente complicada. Intentando sintetizar los principales problemas que debía enfrentar la administración, es posible señalar al menos cuatro aspectos clave: la crisis estructural develada por la recesión económica de 2007-2009; la transformación del sistema internacional a partir de procesos como la multipolarización en la arena global y la emergencia de gobiernos de izquierda en América Latina; las profundas transformaciones socio-demográficas en su país; la intensa polarización política que comenzaba a hacerse visible en Estados Unidos. La palabra clave de la narrativa de campaña de Obama fue “cambio”, con la cual mostró que había interpretado la voluntad de una considerable masa de ciudadanos estadounidenses, además de la necesidad de introducir modificaciones en una multiplicidad de ámbitos.

El balance de la gestión de su administración entre 2009 y 2016 resulta algo ambiguo cuando observamos los proyectos que avanzaron, los que quedaron a medias, los que nunca se intentó ejecutar. Este es un estudio que no se corresponde con los objetivos de este trabajo, pero considero importante señalar que las insuficiencias y obstáculos no salvados, la combinación de cambios formulados desde perspectivas liberales (en la acepción estadounidense del término) con la persistencia de núcleos neoconservadores, el discurso en favor de las clases medias y las minorías entrelazado con la protección de



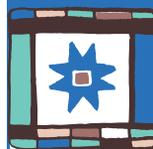
intereses corporativos, fueron todos parte integral del proceso de toma de decisiones, y más ampliamente de todo el proceso de conformación e implementación de políticas.

El cambio de la política hacia Cuba había empezado a perfilarse lentamente desde 2009 con la eliminación de algunas sanciones adicionales introducidas por George W. Bush. Pero el anuncio en diciembre de 2014 del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países y el inicio de un proceso negociador orientado hacia la “normalización” de las relaciones (Obama, 2014) tomó por sorpresa a la gran mayoría –por no pecar de absoluto- de los especialistas en ambos países. Por ello la búsqueda de una explicación para el proceso resulta particularmente interesante.

Un grupo de variables se relaciona con la política exterior estadounidense, en particular la formulación de un nuevo diseño estratégico, más acorde con las realidades del siglo XXI. En medio de la implementación preferencial de políticas coercitivas agrupadas bajo denominaciones como “guerra contra el terrorismo”, en algunos círculos se fue abriendo paso una crítica de la política exterior estadounidense, tratando de buscar alternativas a la estrategia global desplegada desde el comienzo de la centuria. El unipolarismo característico de la administración Bush había sido criticado por un número de importantes autores, tanto dentro de Estados Unidos (Kissinger, 2002; Nau, 2002; Nye, 2002; Brzezinski, 2007) como en el extranjero (Sampson y Woolcock, 2003; Slaughter, 2004; Newman, Thakur y Tirman, 2006; Alexandrov, 2008).

Obama y su equipo de gobierno intentaron un enfoque diferente, que se puede ubicar dentro de la línea del llamado *Smart Power*, definido por Joseph Nye (Nye, 2004; Armitage y Nye 2007). La idea básica es la combinación de los fundamentos e instrumentos del *hard power* –sanciones económicas, acciones militares o la amenaza de implementar uno o ambos métodos- con los del *soft power* –esencialmente cooptación vía expansión de patrones de comportamiento y sistemas de referencia para el funcionamiento de sociedades, sistemas políticos y estructuras económicas asociados directamente con los valores estadounidenses. En no poca medida, la noción de combinación de poderes puede explicarse desde el modelo propuesto en la década de los ochenta por Susan Strange (Strange, 1988).

La política tradicional de cambio de régimen aplicada a Cuba durante más de medio siglo mediante diversos mecanismos coactivos, en primer lugar las sanciones económicas, había resultado claramente inefectiva para la promoción del interés estadounidense. De hecho, se había convertido en parte de las fuentes de legitimación del modelo político y social cubano, y limitaba las posibilidades de las empresas



estadounidenses para beneficiarse de potenciales espacios de inversión y comercio. El *hard power* aplicado a Cuba durante décadas no cumplió los objetivos marcados y se transformó en un factor irritante en las relaciones regionales, especialmente entre finales del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. Por demás, las variantes de cambio de régimen aplicadas en otros escenarios habían arrojado resultados controvertidos, incompletos y hasta contraproducentes a mediano-largo plazo.

Partiendo de estas consideraciones, un ajuste de política resultaba coherente con la línea planteada por Nye, cuya expresión más completa puede expresarse como una visión que combina objetivos claramente definidos con un grado elevado de pragmatismo y flexibilidad. Es decir, ajustar las políticas concretas a las circunstancias de cada escenario de acción, utilizando una amplia variedad de instrumentos.

El sentido del cambio puede interpretarse como el intento de construir un sistema de influencia directa sobre la isla que permita a Estados Unidos cumplir varios objetivos de manera simultánea y complementaria: reducir la influencia cubana sobre movimientos políticos y sociales de la región; facilitar la reorganización de la estructura de poder controlada centrada en Washington; limitar y de ser posible excluir definitivamente cualquier asociación estratégica con competidores globales; eliminar los obstáculos en las relaciones con diversos gobiernos latinoamericanos generados por el conflicto con La Habana. Como corolarios esperados del proceso evidentemente tendrían el sistema político cubano, la restauración de un capitalismo periférico en el archipiélago y su reinserción en un puesto subordinado de la pirámide jerárquica de poder regional. Con esto se eliminaría gran parte de las disidencias dentro del área de influencia estadounidense, incluyendo los impactos a nivel interno, regional y global que estas pueden tener. Todo esto expresado a través de un discurso centrado en la promoción de democracia, los derechos humanos y el empoderamiento del pueblo en Cuba, vía la potenciación de la empresa privada (Domínguez, 2016). Obviamente, todos estos conceptos definidos según la interpretación predominante en Estados Unidos.

El componente más claro del cambio es la intención de potenciar el uso del *soft power* en la relación con Cuba. Siguiendo la matriz de Strange, se asocia esencialmente con lo que ella llama estructura de conocimiento (Strange, 1988: 119). Se puede entender como el control de los procesos de significación para la formación de patrones de consumo (material e inmaterial), lo cual incluye la construcción de sistemas de referencia, modos de comportamiento y en general visiones del mundo acordes con un modelo común que pueda ser

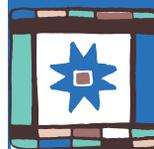


manejado desde el centro de poder dominante. En otras palabras, se trata del uso de mecanismos para la cooptación, lo cual se reflejaría en la extensión de la legitimidad de la estructura de poder y la consecuente construcción de hegemonía. Para ello son vitales los medios de comunicación, las industrias del entretenimiento, los sistemas educativos, las instancias evaluadoras en todos esos ámbitos, todos los cuales son otros tantos formadores de opinión.

La preeminencia de las sanciones y las amenazas y acciones violentas durante casi sesenta años dejaba poco espacio para estos mecanismos, por lo que su aplicación demandaba un cambio de orientación. Por otra parte, los decisores políticos que participan en la articulación de estas estrategias y políticas específicas se ven en situación de precisar las temporalidades de los resultados esperados: el ejercicio del *hard power* busca resultados rápidos; el *soft power* claramente busca resultados sostenibles en el tiempo, aunque demanda un mayor lapso para alcanzarlos.

Esta nueva línea de política se apoyaba además en una interpretación no tradicional de las características, preferencias y papel de la población cubana establecida en Estados Unidos, en particular la comunidad radicada en el área de Miami. Los flujos migratorios posteriores a 1995 y los cambios demográficos naturales dentro de esa población introducen variaciones muy significativas en su configuración interna y sus vínculos con Cuba, incluyendo una evidente fractura del enclave étnico que había servido de mecanismo de inserción para la anterior migración a partir de 1959 (Domínguez, Machado y González, 2016). La interacción entre estas transformaciones y los procesos contemporáneos en Estados Unidos y Cuba generó tendencias novedosas, como un crecimiento del apoyo al Partido Demócrata y a una normalización de relaciones, incluyendo el levantamiento de las sanciones entre amplios sectores de la comunidad, según demuestran los estudios realizados en los últimos años (Domínguez y González, 2017).

De tal manera que, en el balance de fuerzas internas en Estados Unidos, el factor de más larga duración y más radicalmente opuesto a un acercamiento diplomático y la eliminación de las sanciones, la elite de la comunidad cubana radicada en Florida meridional, estaba transitando por un proceso de debilitamiento de su base electoral y por tanto, de reducción de su capacidad para determinar resultados en las votaciones en el estado. A ello hay que sumar el crecimiento de la población latina de otros orígenes, en particular los puertorriqueños en Florida central. Esto no significa que los políticos en activo y las elites hayan cambiado sus posiciones, sino que los instrumentos que pueden utilizar para promover políticas de poder duro hacia Cuba se reducen visiblemente (Domínguez y González, 2017). En un momento



en el cual comienzan a aparecer otros actores con intereses definidos y divergentes, como algunos grupos empresariales, los sectores agrícolas y otros con influencia sobre el sistema de toma de decisiones, se puede concluir que la política de Obama respondió también a una modificación de los equilibrios en torno a un tema donde se habían formulado con anterioridad propuestas cercanas a la política implementada a partir de 2014 (Crahan, 2016).

Para Cuba, la decisión de participar en las negociaciones y buscar un *modus vivendi* con Estados Unidos es resultado también de varios factores. El primero de ellos, la necesidad de resolver los principales problemas que afectan la economía y la sociedad cubanas, en primer lugar las sanciones estadounidenses y más ampliamente la hostilidad desde Washington. Esta constituye la mayor amenaza externa para el proyecto nacional y el sistema político y social cubanos. Esto es coherente con la voluntad del gobierno cubano durante décadas de explorar vías para un posible acuerdo bilateral (LeoGrande y Kornbluh, 2014). Es necesario recordar además que en el país antillano se desarrollaba un proceso de reformas económicas, cuyas líneas generales quedaron recogidas en la política conocida como los Lineamientos para la Política Económica y Social de la Revolución (Partido Comunista de Cuba, 2011). De hecho, las nuevas condiciones que comenzaron a perfilarse desde finales de 2014 representaban tanto una oportunidad como nuevos desafíos para la política de ajustes y el funcionamiento de la economía cubanas (Barrera y Domínguez, 2017).

Luego, los acontecimientos que se hicieron visibles a partir de diciembre de 2014 hay que comprenderlos como el reconocimiento por parte de Washington del fracaso de una política específica y como la expresión del interés de La Habana por eliminar las trabas más importantes para el desarrollo del país, situado dentro de un proceso de alcance global de reorganización del sistema internacional. El ejecutivo estadounidense buscó ajustar el diseño estratégico de su política exterior a ese contexto, condicionado por la evolución de las dinámicas políticas internas y los imperativos emanados de los cambios estructurales y la crisis. Los referentes teóricos aportados por la escuela liberal (Nye) y el realismo político (Kissinger) aparecen como los más apropiados para explicar la manera en que se desarrolló la conformación del nuevo diseño de política exterior, siempre que los respaldamos con la revisión de los balances de fuerzas internos en torno a los puntos de la agenda de políticas, incluyendo los mecanismos parlamentarios y los procesos de negociación entre distintos actores implicados. Para el caso cubano, la evolución de la comunidad cubanoamericana es probablemente el más importante, por eso lo destaco en este texto, aunque dista de ser el único.



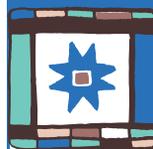
La elección de Trump y el nuevo enfriamiento

El proceso electoral de 2016 en Estados Unidos trajo consigo la proclamación de Donald Trump, un multimillonario, como nuevo presidente. La constante variación de su discurso y sus acciones durante la campaña y en los primeros meses de su mandato trajeron consigo una creciente incertidumbre entre académicos, políticos y ciudadanos en general sobre el curso que seguiría la nueva administración. Su política exterior se mostró errática desde el comienzo, y una ininterrumpida sucesión de escándalos y conflictos públicos llenó los espacios noticiosos, acompañadas por constantes cambios en su gabinete y su equipo.

En ese contexto se hizo difícil pronosticar qué políticas serían implementadas, aunque algunas líneas se podían señalar con relativa claridad. En primer lugar, un esfuerzo coherente por desregular la economía estadounidense aún más, y reducir los impuestos para las corporaciones y las personas de más altos ingresos. Segundo, el objetivo de desmontar las normas y políticas introducidas por la administración anterior. Todo ello con especial énfasis en la espectacularidad y la potenciación de la imagen del presidente ante su base y sus aliados más cercanos.

La política hacia Cuba no fue una excepción. Después de paralizar de hecho el proceso de negociaciones y ordenar una revisión de la política hacia Cuba, el 16 de junio de 2017 el presidente Trump hizo público un memorando con las líneas directrices de su política hacia la isla. La presentación se convirtió en un espectáculo, desarrollado en el teatro Manuel Artime, en la ciudad de Miami, confiriéndole un valor simbólico adicional al acto, evidentemente orientado a la satisfacción de la elite cubanoamericana. A pesar de ello, los cambios en esencia se redujeron a prohibir los viajes pueblo a pueblo individuales, eliminar la auto clasificación de los viajeros, prohibir el desarrollo de negocios con empresas gestionada por el Grupo de Administración de Empresas, adscrito al Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias cubano y ampliar la lista de personas que no pueden recibir remesas ni visas para viajar a Estados Unidos. En el texto se hace explícito que las licencias concedidas siguen vigentes y que no se afectan los proyectos en curso, no se rompen las relaciones diplomáticas ni se habla de volver a incluir a Cuba en la lista de países promotores del terrorismo (The White House, 2017). El memorando fue complementado por la publicación en noviembre de 2017 de un listado de entidades cubanas restringidas para las empresas y personas estadounidenses (Bureau of Economic and Business Affairs, 2017).

A finales de septiembre de 2017 se produjo un nuevo enfriamiento de la relación, a partir de la retirada del 60% del personal de la embajada



estadounidense en La Habana, que llevó a la suspensión indefinida del procesamiento de visas para ciudadanos cubanos en esa sede, seguido de una advertencia de no viaje a Cuba y la expulsión de hasta dos tercios del personal cubano en Washington (Departamento de Estado, 2017). Esas acciones se justificaron a partir de una serie de incidentes en los que supuestamente un número de funcionarios estadounidenses sufrió daños auditivos y cerebrales de diversa magnitud y carácter a través de medios no precisados. Al momento de redactar estas líneas no se había hecho pública ninguna evidencia de la participación activa o pasiva del gobierno cubano en ninguna clase de ataque, ni tampoco evidencia de los ataques en sí mismos. Lo interesante de este caso es que Estados Unidos adoptó medidas claramente en línea con el interés de hacer retroceder la relación bilateral a un estado de mayor conflictividad, pero simultáneamente no se rompieron las relaciones de manera formal ni se introdujeron sanciones adicionales de manera oficial.

De este resumen se pueden extraer algunos corolarios interesantes. En primer lugar, la visibilidad mediática del anuncio estuvo claramente diseñada para atraer la atención a las formas más que al contenido. En segundo, llama la atención lo relativamente limitado de las nuevas restricciones. En tercer lugar, no se introdujo ningún nuevo enfoque en realidad, sino que se recurrió a anunciar la implementación más estricta de sanciones existentes en la ley y en políticas aplicadas anteriormente por otras administraciones. Todo esto nos lleva a preguntarnos por qué se produce este acto en realidad. Aunque encontrar una respuesta única es poco probable, al menos por el momento, es posible adelantar argumentos de peso si revisamos el proceso electoral en sí mismo y las dinámicas políticas y sociales a las que respondió.

Donald Trump ganó la presidencia en los colegios electorales, a pesar de ser superado por Hilary Clinton por dos puntos porcentuales en el voto popular (The American Presidency Project, 2016). Una primera idea que se puede extraer de ese resultado es que la nueva administración se conformó a partir de un proceso con abundantes fuentes para la polémica, incluyendo posibles cuestionamientos a su legitimidad y a la fiabilidad del sistema electoral. Este es un escenario que fue hecho posible por las características del sistema, su forma indirecta de representar la voluntad de los ciudadanos, que a su vez emanan del carácter federal del Estado norteamericano, con sus inestables balances entre los estados, los ciudadanos y el gobierno federal. Y de aquí se puede extraer también un corolario inmediato: un mandato iniciado en esas condiciones es vulnerable a las variaciones en las configuraciones de fuerzas, las alianzas coyunturales y las distintas formas de negociación, demandas divergentes provenientes de distintos sectores con capacidad para sustraer una parte vital del apoyo social y electoral. En otras palabras, una administración

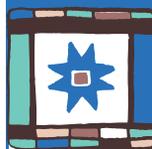


obligada a navegar entre compromisos y promesas potencialmente contradictorios.

Hay que considerar también el carácter y los ejes conductores de la campaña. Si los comicios de 2008 habían sido sobre el cambio en medio de una crisis, y los de 2012 en torno a la continuidad de una administración que buscaba por encima de todas las cosas la concertación para renovar los pilares del modelo de desarrollo vigente y al mismo tiempo lograr un relativo nivel de aglutinamiento de los distintos componentes de la población en torno a un proyecto nacional común, los de 2016 tuvieron un sentido totalmente diferente. El tono fue impuesto, indudablemente, por la candidatura de Donald Trump, quien rompió con los patrones tradicionales de comportamiento de candidatos y políticos, y se proyectó como un enemigo del *establishment* político, incluyendo a la elite del Partido Republicano al que representó. Incluso su candidato a la vicepresidencia, Mike Pence, gobernador de Indiana, se presentó como un político relacionado con los sectores radicales que habían extendido su influencia sobre el Grand Old Party (GOP); en particular el Tea Party.

La revisión de los datos aportados por los distintos sondeos preelectorales y las encuestas a boca de urna –en este sentido es recomendable revisar las publicaciones de sitios como Real Clear Politics y Gallup, demasiado numerosas para citarlas todas- muestra que el período estuvo marcado por una considerable fluctuación de los comportamientos de los electores que favoreció, dentro de los marcos establecidos por el sistema electoral, a los candidatos que se consideró representaban fuerzas de cambio, aunque cambios muy diferentes entre sí. En comparación, McCain y Clinton aparecían en 2008 y 2016 como expresiones de continuidad, mientras que en 2012 se combinaron la popularidad del presidente en ejercicio entre sectores importantes de la población con la incapacidad de Romney para ofrecer algo distinto a los votantes descontentos. Y no se debe descartar el impacto del rechazo al tipo de cambio que –aparente o realmente- representaba Barack Obama, y la incapacidad de Clinton para movilizar a los electores de su antecesor en los estados decisivos. Todo puede interpretarse como diversas expresiones de un proceso de realineamiento político en curso, correspondiente con una transición también en curso del *complexus* cultural estadounidense hacia una nueva coyuntura histórica todavía no definida (Dominguez, 2017).

Un aspecto relevante para entender algunas de las dinámicas post electorales proviene también de los rasgos del sistema electoral estadounidense. La existencia del colegio electoral, institución establecida en la constitución desde 1787, históricamente ha introducido una distorsión positiva –aunque en principio puede ser también negativa– en la razón voto electoral/voto popular. El primero



de ellos es emitido por un colegio de votantes compromisarios que son elegidos entre los propuestos por cada candidatura para cada estado. La votación es por tanto indirecta.

Las diferencias se refuerzan porque cada territorio tiene un número diferente de votos electorales, desde 3 en lugares como Alaska o Montana, hasta 55 en California, según la redistribución decenal vigente hasta 2020, derivada de los resultados del censo de 2010. Esto es muy importante, pues los escaños en los colegios se adjudican siguiendo el principio de “el ganador se lo lleva todo”, excepto en los pequeños estados de Maine y Nebraska. Es decir, la manera que se realiza la elección premia al ganador de los estados, no al ganador de la mayoría de los votos electorales.

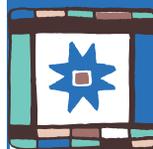
Además, en la mayor parte de los estados se conoce con alto nivel de certeza quien será el ganador, por lo que se les presta relativamente poca atención. La decisión real, y el grueso de los recursos de las campañas, se concentran en un número reducido de territorios en los cuales el ganador es incierto, territorios que están abiertos. Estos son los llamados estados pendulares. Una de las consecuencias más significativas de este modelo es que las políticas federales tienden a ser influidas desproporcionadamente por los intereses de las elites y sectores de más peso en los estados pendulares, como consecuencia lógica de los compromisos establecidos a priori y los intereses de reelección. Todo este entramado hace que el voto ciudadano varíe en valor real de territorio en territorio, y crea espacios adicionales de influencias para las elites locales.

Entre los estados pendulares destacan algunos de especial importancia. Uno de ellos, Ohio, desde 1964 ha sido ganado siempre por el ganador final de los comicios presidenciales, lo cual le atribuye un carácter casi de talismán. Pero más importante para este trabajo es el caso de Florida, con 29 votos compromisarios desde 2010, asiento de más de la mitad de la población de origen cubano –más de un millón- y base de apoyo de la tradicional elite política y económica de esa comunidad. Esto resulta de interés porque esa elite, de larga tradición republicana y que ha logrado a varios senadores y representantes, incluyendo un candidato a la nominación republicana –Marco Rubio-, trató de proyectar la imagen de que Trump ganó Florida gracias al voto cubano opuesto a la política de acercamiento con La Habana. Esta es una afirmación difícil de mantener, si tomamos en cuenta los estudios que se han realizado al respecto (Sopo y Grenier, 2016; Grenier y Gladwin, 2016), pero fue utilizado por el senador Marco Rubio y representantes como Mario Díaz-Balart, y más ampliamente por la elite cubanoamericana, para reforzar sus posiciones ante el ejecutivo.

También resultó clave el comportamiento de los estados que componen el llamado “muro azul”, que agrupan los antiguos cordones industriales del Medio Oeste, impactados por la deslocalización industrial, la terciarización y el desempleo friccional. En particular Michigan, Wisconsin y Pennsylvania. Esos tres estados habían votado por los candidatos demócratas en las elecciones presidenciales desde 1992, y en el caso de Wisconsin desde 1988. Los 46 compromisarios de sus colegios habrían bastado para la victoria de Clinton. En esos tres territorios se registraron tres de los cuatro márgenes de menos de 1,0 puntos porcentuales, con 0,2 en Michigan, y 0,7 en Wisconsin y Pennsylvania. La suma de la diferencia en los tres fue 77 744 votos, de un total emitido en ellos de 13 890 836 (The American Presidency Project, 2016). O sea, un 0,06 % de los ciudadanos que concurrieron a las urnas en todo el país, distribuidos en tres estados que aportaron el 10,2 % del total de los sufragios, terminaron determinando el resultado final. El otro gran estado de esa región es el ya mencionado Ohio, donde también se expresan esos fenómenos estructurales, pero su histórico comportamiento pendular lo coloca en otra categoría.

En este punto resulta interesante introducir el concepto de *clase media industrial*. Si bien en la tradición marxista se ha asociado a los trabajadores industriales con la clase obrera, en Estados Unidos los trabajadores fabriles, con empleos seguros, beneficios sociales e ingresos altos, se transmutaron, al menos a nivel de percepciones, en otros tantos miembros de la clase media. Tal idea es tan fuerte que los sondeos de Gallup indicaron consistentemente que una significativa mayoría de los estadounidenses, entre 61% y 63%, se consideraba de clase media hasta finales de la primera década del siglo XXI. Estas cifras se contrajeron en al menos 10 puntos porcentuales a partir la crisis de 2007-2009 (Newport, 2016). Este fue el núcleo de la población blanca que se proyectó en abierta oposición al *establishment* de Washington, y fue atraída por el discurso heterodoxo y la imagen de Donald Trump. Todo esto lleva a considerar que la política de la administración se orientaría a mantener la imagen de promotora los intereses de esos sectores contra las “élites liberales” y los acuerdos internacionales que les son perjudiciales. Esto comprende todos los “malos acuerdos”, según los definió Trump, establecidos por la administración precedente, que en su discurso se catalogan de perjudiciales para Estados Unidos y los estadounidenses, en especial esa base electoral. Sin tener interés directo para ese sector, la política hacia Cuba se articula aquí como unos de los “malos acuerdos”.

Por otra parte, el escenario político estadounidense se ha visto consistentemente marcado, desde las décadas finales del siglo XX, por una creciente polarización política (Esteban y Ray, 1994; Abramowitz y Saunders, 2008; Großer y Palfrey, 2014; Pew Research Center, 2014). Esto significa que la toma de decisiones, el debate político, el proceso legislativo, están marcados por una creciente conflictividad emanada



de la contradicción permanente y la reducción de la capacidad para crear consensos entre los componentes de la clase política, las distintas elites de poder y los sectores sociales y grupos étnicos que componen la ciudadanía estadounidense, con énfasis en una serie de temas que incluyen la inmigración, el aborto, el papel y tamaño del gobierno federal, los impuestos, las relaciones raciales y la política exterior, entre otros (Pew Research Center, 2014).

Además de las evidentes dificultades para hacer avanzar una agenda de políticas públicas coherente, esta realidad implica una fuerte ideologización del debate, dentro de los marcos conformados por el sistema mismo. Y le da más peso a cada voto individual, así como a las presidencias de los comités en las dos cámaras del Congreso, Los senadores y representantes que dirigen los comités y subcomités tienen una función clave en la determinación de los proyectos que son discutidos cuándo son discutidos, y cuándo se llevan a votación en plenaria. En un momento en que el presidente Trump trataba de mostrar resultados, y trataba de mostrar que cumple con las promesas de campaña, en primer lugar la liquidación de las políticas de la administración de Barack Obama, la fuerza de esos actores en la negociación con el ejecutivo se tornó aún más significativa. Esto se vio potenciado a su vez por los cuestionamientos al presidente y su círculo interno emergidos como resultado de la campaña y de sus primeros meses en la Casa Blanca.

Como parte de este sistema de factores hay que ubicar también el debate sobre la política exterior. Como parte del ajuste estratégico que mencionaba anteriormente, la administración de Obama desarrolló un proceso de reforzamiento de la preeminencia hemisférica de Estados Unidos, claramente funcional para la reestructuración de su política exterior dentro la nueva configuración del sistema internacional. La formación de la Alianza del Pacífico, el derrocamiento de algunos gobiernos, la derrota electoral de los chavistas en Venezuela y las crecientes dificultades experimentadas por otras formaciones políticas y mandatarios pueden ser considerados otros tantos éxitos de la estrategia estadounidense, o al menos circunstancias favorables a ella. También trató de consolidar a largo plazo al país como principal beneficiario de la globalización en su etapa contemporánea, aplicando políticas más multilaterales y participando en acuerdos internacionales sobre temas fundamentales, desde cambio climático hasta zonas de libre comercio, en una posición de liderazgo.

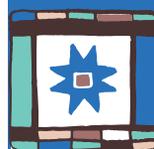
Pero la perspectiva de la administración Obama sobre política exterior, sus diseños estratégicos y sus políticas prácticas no implicaron la aceptación generalizada por las elites de poder estadounidenses. De hecho podemos identificar la existencia en ese mismo contexto de críticas y visiones contrarias muy acusadas. Las más importantes se



pueden asociar con la subsistencia de un proyecto de construcción de hegemonía basado en el uso sostenido de la capacidad militar y otros instrumentos coercitivos por parte del gobierno estadounidense, lo cual se traduce en el interés por controlar directamente las zonas de mayor valor económico y geoestratégico, a tono con la llamada Doctrina Bush, y más ampliamente con el pensamiento de los grupos neoconservadores y otros muy activos en este ámbito.

Esta posición fue asumida por un número de políticos y publicistas que utilizaron múltiples medios para promover sus puntos de vista (Stephens, 2014). También se podía identificar una variante que podemos clasificar como una especie de neo-aislacionismo. El aislacionismo estuvo presente desde la época más temprana de la existencia de Estados Unidos, y esencialmente se planteaba como objetivos el aislarse de los conflictos entre las potencias europeas y al mismo tiempo consolidar la posición del país como potencia hegemónica en el hemisferio occidental, aunque posteriormente incluyó algunos intereses en Asia oriental. Se presentó con diversos matices, incluyendo expresiones de idealismo y excepcionalismo. Hablar de aislacionismo en el siglo XXI es algo más complicado, dada la evolución del sistema-mundo contemporáneo, pero en su forma actual implica, al menos a nivel discursivo, una concentración de la atención del gobierno federal en los problemas internos del país, el abandono de escenarios demasiado costosos y, muy importante, una retirada de los mega acuerdos multilaterales de libre comercio. Donald Trump fue durante su campaña electoral un vocero de una posición que puede ser incluida bajo esta denominación, y que incluyó en su discurso inaugural (Trump, 2017).

Por tanto, el debate sobre política exterior en Estados Unidos se estructuraba en primer lugar en torno a la definición del enfoque y los métodos más eficaces para la promoción de los intereses de las élites y del Estado en un sistema de relaciones internacionales crecientemente complicado y complejo. Los proyectos seguían tres ejes fundamentales: la reconstrucción de la hegemonía mediante la consolidación de las capacidades coercitivas y coactivas de la potencia nortea; la formación de un sistema de gobernanza global con Estados Unidos como centro fundamental pero incorporando a otros actores en posiciones de poder relativo, recurriendo a acuerdos y organizaciones multilaterales, siguiendo las líneas marcadas por la globalización; el restablecimiento de un sistema de equilibrio de poderes con bajos niveles de concertación general, con un continuo recurso a la competencia entre actores y manteniendo a Estados Unidos como la primera potencia mundial, pero concentrando la atención en los temas y puntos esenciales. Esto era, al momento de escribir estas líneas, un debate inconcluso, con múltiples posibilidades. La probabilidad de que alguna de las tres variantes señaladas se impusiera completamente era baja, y múltiples combinaciones eran posibles. Pero lo fundamental es que se imponía la necesidad de un ajuste del



diseño e implementación de la política exterior, ante la evolución de los imperativos geopolíticos y geoestratégicos y el posicionamiento de las elites dentro de y respecto al sistema internacional.

Es dentro de los marcos delineados por estos factores que debemos colocar la nueva política hacia Cuba. Si observamos el comportamiento de las variables manejadas hasta aquí, algunas destacan como las de mayor peso en la decisión tomada: el papel de los políticos cubanoamericanos, la polarización política, el enfoque anti-Obama y la débil legitimidad del ejecutivo. La voluntad de destruir el “legado de Obama” y la capacidad negociadora de los principales congresistas de origen cubano, en primer lugar Marco Rubio aparecen como los factores determinantes, potenciando la configuración del sistema de fuerzas y actores políticos al que me he referido brevemente. Insisto sobre estos temas porque, fuera de esto, las circunstancias que llevaron a la administración anterior a tomar una decisión racional, en realidad no han cambiado. Si añadimos el factor económico, las compañías estadounidenses solo pueden perjudicarse con un enfriamiento de las relaciones, como también los pequeños negocios cubanos emergidos en los años más recientes, particularmente en los sectores de hospitalidad y restauración. En otras palabras, solo se puede explicar, en las condiciones actuales, por el interés de satisfacer a un sector muy concreto de la base electoral y un grupo específico de políticos en ejercicio (The Conversation, 2017).

Conclusiones

El cambio de la política de Estados Unidos hacia Cuba implementado por la administración de Barack Obama respondió a una combinación de factores internos, bilaterales e internacionales que hacían poco racional la continuidad de un modelo evidentemente inefectivo para los intereses estadounidenses. Puede ser interpretada como parte integral del ajuste de la política exterior correspondiente a una nueva perspectiva estratégica que delinearon la Casa Blanca y sus principales departamentos entre 2009 y 2016. Luego, resulta coherente tanto con la orientación general de la política de Washington en ese período como con los imperativos emanados del sistema internacional y de los procesos regionales y nacionales contemporáneos.

La nueva administración Trump se vio comprometida a endurecer esa política por un cúmulo de circunstancias derivadas de la manera en que se produjo la elección, los intereses que interactúan en ese escenario y los altos niveles de polarización y conflicto a nivel de elites y de masas. Al mismo tiempo, lo relativamente limitado de las restricciones y su falta

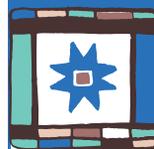


de novedad real indican que hay fenómenos de alcance estructural que están previniendo o al menos dificultando una nueva ruptura completa. Ello no quiere decir que tal ruptura no sea posible, o que se pueda pronosticar con certeza un regreso a la línea trazada por Obama. Pero si significa que la probabilidad de que esto suceda parece reducida.

No obstante, esas medidas tienen efectos muy directos, en particular por las anunciadas en septiembre de 2017. En primer lugar, puede contener y posiblemente reducir el flujo de visitantes estadounidenses a Cuba. Estos viajes tienen efectos positivos sobre la imagen de Cuba entre los estadounidenses y favorecen el apoyo al diálogo bilateral. Además, esos viajeros representan cientos de miles de consumidores para los proveedores cubanos y estadounidenses de servicios de hospitalidad, restauración, transporte y otros conectados al turismo. Ello incluye a los negocios privados en desarrollo en Cuba, que Washington declara querer potenciar. Una disminución del número de visitantes dañaría directamente a este sector emergente. Las formas más concretas de la nueva orientación de la política hacia Cuba, a partir de los anuncios de septiembre y noviembre de 2017, se produjeron inmediatamente después que el territorio cubano fuera afectado por el huracán Irma, que dañó considerablemente la economía nacional, especialmente el turismo. También coincidieron con la etapa inicial del proceso electoral que concluiría con la formación de un nuevo gobierno en la isla. Resulta plausible que esas medidas estuviesen orientadas a maximizar sus efectos en ese contexto particular sin asumir la responsabilidad de una ruptura de relaciones.

En otro nivel podemos hablar de efecto demostración. Las fluctuaciones de la política estadounidense hacia Cuba afectan la toma de decisiones por parte de otros actores económicos y políticos internacionales. Con la política de Obama, este efecto favoreció un interés creciente por participar en operaciones económicas en Cuba por parte de empresarios europeos, asiáticos y latinoamericanos. Esa tendencia parece revertirse con la administración Trump.

Finalmente, la evidencia apunta a que la política exterior de Washington bajo la presidencia de Trump se distanció de los cauces marcados por la idea del *smart power*, sin necesariamente retornar completamente a los criterios neoconservadores, ni formular un aislacionismo real. Su comportamiento en el primer año del mandato pareció carecer de un diseño coherente y estar generado mayormente por reacciones coyunturales e intereses específicos disociados, al menos aparentemente, de una planificación global. La política hacia Cuba cabe perfectamente dentro de esa descripción. A lo cual hay que agregar que el bajo nivel de prioridad del tema para la mayor parte de los actores refuerza, como históricamente ha sucedido, las posibilidades de los legisladores y grupos de poder cubanoamericanos y sus asociados.

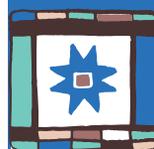


La reflexión precedente lleva a concluir que la relación bilateral entre Estados Unidos y Cuba se encontró en un período de bifurcación, en el cual coexisten varias alternativas que en su conjunto definen los futuros posibles a mediano plazo. Esto significa altos niveles de incertidumbre. Y significa que se puede proponer como corolario que estamos observando una transición compleja de la transición, condicionada por las transformaciones a ambos lados del estrecho de la Florida. Es importante también recordar que el eje central de la relación, es decir, la contradictoria interacción entre los dos proyectos nacionales, sigue estando presente, colocando un signo de interrogación junto al concepto de *normal* utilizado en ese contexto. Los procesos internos en los dos países, la manera en que estos sean interpretados por decisores políticos, enmarcados dentro de la evolución del sistema internacional, determinarán cuál de las alternativas viables se concretará realmente.

Bibliografía

- Abramowitz, A. I.; Saunders, K.L., "Is Polarization a Myth?", en *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 2 (abril), 2008, Chicago. pp. 542-555.
- Alexandroff, A. S., (ed.), *Can the World Be Governed? Possibilities for Effective Multilateralism*, Kitchener, Wilfrid Laurier University Press, 2008.
- Anderson, B., *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Armitage, R. L.; Nye Jr, J.S., *CSIS Commission on smart Power. A Smarter, more Secure Agenda*, Washington D.C., Center for Strategic & International Studies, 2007.
- Barrera Rodríguez, S.; Domínguez López, E. "L'entreprise d'État à Cuba. Tensions et changement" en Destremau, Blandine; Graber, Nils; Leleu, Jérôme (eds) *Cuba: les temporalités et tensions du changement. Cahiers des Amériques Latines*. No 84, París, l'IHEAL (Institut des hautes études de l'Amérique latine), 2017.
- Brzezinski, Z., *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York, Basic Books, 2007.
- Chase-Dunn, C. (1998). *Global Formation. Structures of the World-Economy*. Updated edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Crahan, M. E. (2016). *Academics and Think Tanks: Have They Influenced Normalization of U.S. Relations With Cuba?* En Margaret Crahan y Soraya M. Castro Mariño (eds.) *Cuba-US Relations: Normalization and its Challenges*. New York: Institute of Latin American Studies Columbia University
- Domínguez López, E., "Factors Determining Dialogue: Cuba in the U.S. Strategic Plan for the 21st Century", en Crahan, Margaret; Castro Mariño, Soraya M. (eds.) *Cuba-US Relations: Normalization and its*

- Challenges*. New York, Institute of Latin American Studies-Columbia University, 2016.
- Domínguez López, E., “La teoría del realineamiento y la evolución del sistema político estadounidense”, en *Universidad de La Habana*, No 284 -julio-diciembre, 2017, La Habana, pp. 84-105.
- Domínguez López, E.; González Delgado, D. “Los factores del proceso de cambio: rupturas y persistencias entre los cubanos del norte”, en *Revista de Estudios Estratégicos*, No 04, (Primer Semestre), 2017, La Habana, pp. 81-104.
- Domínguez López, E.; Machado Cajide, L.; González Delgado, D. “Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI” en *Migraciones Internacionales*, Vol 8, No 4, 2016, Tijuana, pp. 105-136.
- Esteban, J. y Ray, D., “On the measurement of polarization”, en *The Econometric Society*, Vol. 62, No. 4, 1994, Cleveland, pp. 819-851.
- “Fewer Americans Identify as Middle Class in Recent Years” Gallup PRINCETON, N.J. 28/04/2015. Disponible en: http://www.gallup.com/poll/182918/fewer-americans-identify-middle-class-recent-years.aspx?g_source=middle%20class&g_medium=search&g_campaign=tiles. (Último ingreso: 13/10/2016).
- Grenier, G.; Gladwin, H., 2016 *FIU/Cuba Poll*, Miami, FIU Steven J Green Institute for International and Public Affairs, Florida International University, 2016.
- Großer, J.; Palfrey, T. R., “Candidate Entry and Political Polarization: An Antimedial Voter Theorem” en *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 1, (enero), 2014, Michigan, pp. 127-143.
- Hopkins, T. K.; Wallerstein, I. “The comparative study of national societies”. en *Social Science Information*. Vol. 6, No. 5., 1967, London, pp 25-58.
- “Inaugural Address”, The American Presidency Project, 20/01/2017. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=120000>, (último ingreso: 7/02/2017)
- Kissinger, H., *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, London, The Free Press, 2002.
- LeoGrande, W. M.; Kornbluh, P., *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2014.
- Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. Partido Comunista de Cuba, 09/05/2011.
- “List of Restricted Entities and Subentities Associated With Cuba as of November 9, 2017”, Bureau of Economic and Business Affairs - Department of State, 09 de Noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/cuba/cubarestrictedlist/275331.htm> (último ingreso: 10/11/2017)
- Morin, E., *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1994.
- “National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba”, The White House,



16/06/2017). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/nationalsecurity-presidential-memorandum-strengthening-policy-united> (último ingreso: 17/06/2017)

Nau, H. R., *At Home Abroad. Identity and Power in American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

Newman, E.; Thakur, R; Tirman, J., *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2006.

"No, Cuban-Americans Did Not Cost Hillary Florida", Giancarlo Sopo's Blog, 14/11/2016. Disponible en: <https://giancarlospoblog.com/2016/11/14/no-cuban-americans-did-not-cost-hillary-florida/>. (Último ingreso: 12/07/2017)

Nye, J. S., *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2002.

Nye, J. S., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

"Political Polarization in the American Public", Pew Research Center, 12/06/2014). Disponible en: <http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>. (último ingreso: 10/11/2016)

Sampson, G. P.; Woolcock, S. (eds.), *Regionalism, multilateralism and economic integration: The recent experience*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2003.

"Senior State Department Officials on Cuba", Department of State, 27/09/2017. Disponible en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/09/274518.htm>. (Último ingreso: 30/09/2017)

Slaughter, A.M., *A New World Order*, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 2004.

"Statement by the President on Cuba Policy Changes", The White House, 17/12/2014. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>. (Último ingreso: 7/12/2015)

Stephens, B., *America in Retreat. The Isolationism and the Coming Global Disorder*, New York, Sentinel, 2014.

Strange, S., *States and Markets*, London, New York, Pinter Publishers, 2008.

"The American President Project., "Election of 2016", Presidential Election Data, 2016. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/showelection.php?year=2016>. (último ingreso: 12/01/2017).

"Trump nods to Cuban exiles, rolls back ties: Experts react", The Conversation, 16/06/2017. Disponible en: <https://theconversation.com/trump-nods-to-cubanexiles-rolls-back-ties-experts-react-79559> (Último ingreso: 21 de junio de 2017)



Os resultados do 19º Congresso do Partido Comunista da China e as repercussões para as relações entre a China e a América Latina



Stephan Mothe

Euromonitor Internacional e pesquisador
independente de relações internacionais
e-mail: stephanmothe@hotmail.com

Introdução

Entre os dias 18 e 24 de outubro de 2017, ocorreu no Grande Salão do Povo, em Beijing, o 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China (PCC). A extensão do mandato de Xi Jinping até 2022 já era esperada, e o evento revelou o grau de consolidação da sua figura na cúpula do Partido. No seu discurso de abertura no Congresso, Xi enumerou os triunfos da sua primeira administração e expôs ao mundo a sua visão para o futuro do seu país; no último dia, apresentou a nova equipe que o ajudará a realizá-la. Apesar de manter as principais temáticas do seu primeiro mandato –o “sonho chinês” do “grande rejuvenescimento da nação”–, Xi expressou a intenção de tornar a China uma potência mais atuante e responsável no cenário internacional. Se, por um lado, anunciou que a China buscará uma posição de liderança perante desafios como a pobreza e as mudanças climáticas, por outro, o discurso apontou à possibilidade de uma política externa chinesa mais assertiva, disposta a defender proativamente os seus interesses, seja em disputas territoriais ou no campo econômico. Tal postura certamente teria implicações para as relações com a América Latina, região na qual a influência chinesa tem se expandido exponencialmente nas últimas décadas. Com o intuito de informar quem se dispõe a enfrentar os novos desafios e aproveitar as novas oportunidades que se apresentarão, este artigo busca explicar o significado do 19º Congresso, as suas implicações para a política externa chinesa em geral, e as repercussões dessa política sobre as relações entre a China e os países latinoamericanos.

Como funcionam os Congressos: A política com características chinesas

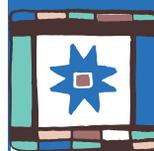
Principal cúpula do PCC, o Congresso Nacional se reúne, desde 1977, a cada cinco anos para determinar o futuro do Partido e, conseqüentemente, do país mais populoso da Terra. No Congresso, são definidas as composições do Comitê Central (atualmente com 204 membros), do Escritório Político (ou Politburo, com 25 membros) e do Comitê Permanente (7 membros), órgão que toca o dia a dia da gestão partidária e nacional. Em geral, são alcançadas decisões por consenso, garantindo uma transição estável entre as sucessivas administrações. No Congresso também tende a ser emendada a Constituição do PCC, que, apesar de ser distinta da Constituição Nacional, provee as diretrizes que orientam o comportamento do partido que se funde, na prática, com o Estado.

Os membros do Comitê Permanente são considerados os líderes máximos do sistema político chinês, e as suas decisões geram um efeito cascata nas instâncias inferiores da administração pública. Normalmente, os eleitos têm entre 60 e 67 anos de idade, podendo servir até dois mandatos consecutivos de cinco anos cada. Não há uma regra explícita, mas os membros de maior rango tendem entrar “jovens” e servir por dez anos. A eleição dos membros reflete certo equilíbrio entre considerações políticas e de mérito: embora os eleitos quase sempre contem com experiência como secretários do PCC em províncias ou municípios de administração direta (Beijing, Shanghai, Tianjin ou Chongqing), as diferentes facções do Partido fazem o possível por emplacar os seus candidatos nas posições de maior influência.

Segundo Cheng Li, do Brookings Institute, duas “coalizões” concorrentes têm dominado o processo político desde a década de 1990 (Li, 2013). De um lado estão os “elitistas”, que incluem a facção dos “Príncipes”, filhos dos líderes da elite revolucionária, e o “Bando de Xangai”, associado ao ex-secretário geral Jiang Zemin. Do outro se encontram os “populistas”, principalmente funcionários de origem mais humilde cuja carreira iniciou na Juventude Comunista e desenvolveu-se em províncias do interior, como são os casos do ex-secretário geral Hu Jintao e do ex-primeiro ministro Wen Jiabao. Em linhas gerais, os elitistas tendem a privilegiar os interesses dos empresários e das classes médias, enquanto os populistas representam grupos mais vulneráveis, incluindo os camponeses, os trabalhadores migrantes e os pobres das cidades.

Em 2012, o “príncipe” Xi Jinping, filho do revolucionário Xi Zhongxun, garantiu a sua ascensão ao cume do Partido graças ao apoio de Jiang Zemin. O número de membros no Comitê Permanente tem variado ao longo da história do Partido (eram nove durante a gestão de Hu Jintao e cinco na de Jiang Zemin), mas dos sete postos no novo arranjo, a coalizão elitista capturou seis, demonstrando a sua prevalência na disputa. No 18º Congresso, Xi Jinping foi escolhido como secretário geral do PCC, diretor da Comissão Militar Central do PCC e diretor da Comissão de Segurança Nacional do PCC. No ano seguinte, acumulou os cargos de presidente da República Popular da China e diretor da Comissão Militar Central da República Popular da China por aclamação do Congresso Popular Nacional, o legislativo chinês, consolidando o paralelismo entre as estruturas partidárias e estatais. Nessas funções, Xi tornou-se responsável pela supervisão do marco geral das políticas públicas, as forças armadas, a política externa, a segurança nacional, a Internet e os assuntos relativos a Taiwan.

Li Keqiang, único remanescente da facção de Hu Jintao, foi nomeado ao segundo escalão em ambas estruturas, como secretário do PCC



e primeiro ministro do Conselho de Estado da República Popular da China, o principal órgão administrativo do governo. Oficialmente é o chefe de governo do país e atua ainda como vice diretor da Comissão de Segurança Nacional do PCC. Ele havia sido preparado como potencial sucessor de Hu, havendo servido como vice-primeiro ministro e membro do Comitê Permanente entre 2007 e 2013. Economista de formação, ele ficou a cargo da reforma econômica, a implementação de políticas públicas, as operações governamentais e a mudança do clima, pastas das quais já havia cuidado sob Wen Jiabao.

Aos demais membros do Comitê Permanente são assignadas responsabilidades por outros assuntos estratégicos para o Partido. Estes temas incluem a organização partidária, o combate à indisciplina e à corrupção, doutrina ideológica, propaganda, assuntos de Hong Kong e Macau, Tibet e Xinjiang, minorias étnicas, sociedade civil, assuntos legislativos, infraestrutura e mega-projetos, entre outros. Os nomeados tendem a acumular pastas com as quais têm comprovada experiência, embora as negociações entre as facções sejam cruciais na montagem do “gabinete”.

Resultados do 19º Congresso: Os novos nomes

Como esperado, a continuidade de Xi Jinping como secretário geral e principal líder do Partido foi confirmada no final do 19º Congresso. Xi foi elevado, no processo, a um novo patamar de poder, sendo o “Pensamento Xi Jinping do socialismo com características chinesas para uma nova era” incluído na Constituição do PCC, a primeira vez desde Mao Zedong que um líder chinês teve a sua contribuição adicionada à carta magna chinesa enquanto ainda exerce o mandato. O novo conceito foi explicado em detalhe ao longo do extenso discurso proferido por Xi na abertura do Congresso.

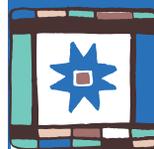
O Pensamento Xi Jinping é composto por 14 princípios fundamentais, o principal dos quais é a primazia do controle do Partido sobre todos os aspectos da governança do país, especialmente na esfera militar. Além disso, inclui o fortalecimento do combate à corrupção, o aprofundamento de reformas, a adoção de políticas sociais e a convivência harmoniosa entre o homem e a natureza. Enfatiza também a manutenção do acordo de “um país, dois sistemas” com Hong Kong e a reunificação da ilha de Taiwan sob o regime de Beijing. Na avaliação de Liu Yunshan, membro do 18º Comitê Permanente, todos os membros do Partido deverão agora estudar o novo Pensamento “em termos do seu contexto histórico, sistema científico e requisito prático” (Xinhua, 2017).

Além de Xi, Li Keqiang também foi reconfirmado como número dois do Partido. Os demais membros do 18º Comitê Permanente foram aposentados pela regra implícita da idade, já que todos superavam os 68 anos. Embora alguns analistas especulassem que Xi buscaria manter no cargo a Wang Qishan, responsável pela campanha de combate à corrupção que puniu mais de 1,3 milhão de oficiais desde 2013 e que prendeu inclusive chefes partidários antes considerados intocáveis, isso acabou não acontecendo.

Na escolha dos seus substitutos, o Partido deu um claro sinal da consolidação de poder nas mãos de Xi, já que nenhum dos novos membros têm menos de 60 anos de idade. Esse seria o requisito para identificar um potencial sucessor, que poderia assumir a liderança do Partido em cinco anos e ficar ao mando do país por uma década. A falta de um claro herdeiro abre a possibilidade de que Xi busque um terceiro turno em 2022 ou nomeie mais tarde alguém sob a sua influência. Entre os cinco novos membros, Xi conseguiu a inclusão de alguns aliados próprios, nomeadamente Li Zhanshu, Wang Huning e Zhao Leji. Já Han Zheng é considerado próximo à facção de Jiang Zemin, e Wang Yang, o de pensamento mais liberal do grupo, haveria sido emplacado pela facção da Juventude Comunista.

Li Zhanshu, de 67 anos, tem trabalhado com Xi desde a década de 1980. Anteriormente diretor da Administração Geral do Comitê Central do Partido, ele provavelmente será nomeado presidente do Congresso Popular Nacional, a câmara legislativa do país. Li, conhecido pela adesão irrestrita ao socialismo, tem acompanhado Xi em várias viagens, inclusive em encontros com Obama e Trump, e atuado como enviado especial à Moscou. Como Xi, forma parte da facção dos príncipes, e mantém uma relação de amizade com o secretário geral há mais de três décadas, quando ambos serviram como secretários do PCC em condados vizinhos na província de Hebei.

Wang Huning, de 62 anos, é considerado um dos ideólogos por trás da ascensão de Xi. Como professor universitário, defendeu o neo-autoritarismo, pregando a necessidade de um líder forte para garantir a estabilidade em tempos de transição. Ingressou na política como redator de discursos e conselheiro nas administrações de Jiang Zemin e Hu Jintao, e nos últimos anos tem sido diretor do Escritório Central de Pesquisa Política, que fornece orientação para as grandes decisões do governo. Tem sido apelidado de “Kissinger chinês” em razão da influência que exerce nos círculos mais altos da política chinesa e é considerado o arquiteto do “sonho chinês”, conceito recorrente nos discursos de Xi Jinping. Espera-se que Wang esteja a cargo do controle ideológico, assegurando que a mídia, as escolas e universidades e o Partido se alinhem à liderança de Xi.



Zhao Leji, o mais jovem dos nomeados, com 60 anos, perfila-se como futuro chefe da Comissão Central para a Inspeção de Disciplina, sucedendo Wang Qishan como responsável pelo combate à corrupção. Dada a sua idade, é possível que ocupe o cargo pela próxima década. Nos últimos anos, tem sido diretor do Departamento de Organização, servido como espécie de porteiro de Xi. Nessa função, ele controla as promoções dos oficiais dentro do Partido, assegurando que os quadros dirigentes sejam leais ao presidente. Ele não tem fortes laços faccionais, mas forma parte do “núcleo de Shaanxi”, grupo de oficiais de confiança de Xi Jinping, que nasceu e iniciou a sua carreira política nessa província.

Han Zheng, de 63 anos, é associado à “facção de Xangai”, sob influência do ex-presidente Jiang Zemin. Foi justamente nessa importante cidade onde Han desempenhou a maior parte da sua carreira, primeiro como prefeito e logo como chefe local do Partido. É creditado com a rápida modernização da cidade, incluindo o desenvolvimento do novo distrito de Pudong, cartão postal da cidade, e eventos como a Exposição Mundial de 2010. Trabalhou brevemente com Xi, antes de que este fora elevado ao Politburo em 2007. Provavelmente assumirá a presidência da Conferência Consultiva Política do Povo Chinês, órgão de consulta composto por representantes de partidos da Frente Unida, grupos de interesse, associações temáticas e organizações populares, entre outros.

Por último, Wang Yang, de 62 anos, ganhou fama durante os cinco anos que passou no comando da província meridional de Guangdong, uma das mais ricas do país. Entre 2007 e 2012 supervisou uma série de reformas liberalizadoras naquela província, dotada de uma forte base industrial exportadora e do ascendente centro financeiro de Shenzhen, que a integram aos mercados globais. Mais recentemente ele tem sido o vice-primeiro ministro a cargo da agricultura e do comércio exterior, e é cotado para o posto de vice-primeiro ministro executivo. Adepto de um maior papel para os mercados na toma de decisões econômicas, provavelmente seja o membro que mais diverge da visão centralizadora e estatista de Xi. Dada a sua idade, poderia ser reeleito para um segundo termo.

Fora do Comitê Permanente, houve duas promoções notáveis de aliados de Xi no Politburo. O primeiro é Liu He, de 65 anos, um dos principais conselheiros econômicos de Xi. Educado nos Estados Unidos, ele tem promovido reformas para responder ao crescimento da dívida pública e reduzir as vulnerabilidades da economia chinesa, incluindo os incentivos perversos advindos das garantias estatais. Chefe do Partido e vice-diretor na poderosa Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma, ele pode agora suceder Wang Huning ao mando do Escritório Central de Pesquisa Política, o que o colocaria em controle dos esforços de reforma do país.

O segundo é Chen Min'er, chefe do Partido na importante cidade de Chongqing. Com 57 anos de idade, ele é ainda considerado um dos possíveis sucessores de Xi, apesar de não haver sido eleito ao Comitê Permanente. Chen foi escolhido para substituir Sun Zhengcai, também considerado uma figura promissora até que, acusado de corrupção e de conspirar contra o mesmo Xi Jinping para assumir o controle do Partido, foi removido do seu posto em julho e expulso do Partido apenas duas semanas antes do 19º Congresso.

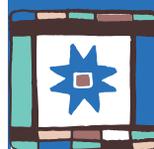
A indicação de Chen é prova da confiança depositada nele por Xi. Chen havia trabalhado no Departamento de Propaganda da província de Zhejiang enquanto Xi era chefe do Partido da mesma, desenvolvendo uma estreita relação com o atual presidente. Chen recentemente desenvolveu a sua carreira em Guizhou, uma das províncias mais pobres do país, mas também uma das que mais crescem. Como governador, vice-chefe e logo chefe do Partido na província, Chen contribuiu para um dos principais objetivos de Xi: a erradicação da pobreza extrema até 2020. Em um aceno ao presidente, Chen adotou um esquema de coletivização modelado naquele implementado anteriormente por Xi em Zhejiang. Xi retribuiu com a promoção a Chongqing (Buckley, 2017).

Além de Liu He e Chen Min'er, outros nomes importantes no Politburo incluem Cai Qi (61, chefe do Partido em Beijing), Ding Xuexiang (55, diretor do Secretariado Geral do Partido), Hu Chunhua (64, chefe do Partido em Guangdong), Chen Quanguo (61, chefe do Partido na Região Autônoma de Xinjiang) e Li Hongzhong (61, chefe do Partido em Tianjin). Estes dois últimos tem sido destacados pela mídia oficial como "futuras estrelas" do Partido (Pao, 2017).

Já no âmbito das ausências, é notável a falta de mulheres e minorias, que nunca ocuparam um posto no Comitê Permanente. No Politburo, Sun Chunlan, cujo mandato foi renovado, é a única mulher entre os 25 membros, e no Comitê Central, são apenas 10 mulheres entre 204 membros. Nesse mesmo órgão há 16 representantes de minorias étnicas, porém sequer um foi eleito ao Politburo, monopolizado por membros da maioria étnica han.

Repercussões para a política externa chinesa: uma nova era

No seu maratônico discurso no primeiro dia do Congresso, Xi já havia reiterado o seu compromisso com o "grande rejuvenescimento da nação chinesa", frase que remete ao "sonho chinês", o desejo de construir um país forte e próspero. Estabeleceu dois "objetivos



centenários”: construir uma sociedade “moderadamente próspera” até 2021 (centenário da fundação do Partido Comunista) e uma nação “completamente desenvolvida” até 2049 (centenário da fundação da República Popular). Identificou como principal desafio a essa agenda a contradição entre o “desenvolvimento desequilibrado e inadequado” e as “sempre-crescentes demandas do povo por uma vida melhor”.

Reforçou, ademais, a sua vontade de tornar a China uma liderança global, comprometida com a integração dos mercados globais, o combate à mudança do clima e o desenvolvimento. Por primeira vez, fez menção à contribuição que o modelo político chinês pode dar ao mundo, apresentando o socialismo com características chinesas como uma “nova opção” para outros países em desenvolvimento que buscam crescer enquanto mantêm a sua autonomia. A China, por sua vez, não copiaria os sistemas de outros países mas buscaria aprender de outras civilizações. Enfatizando o advento de uma “nova era”, Xi não falou em democratização, mas em modernização.

Essa modernização incluiria necessariamente às forças armadas, reorganizadas por Xi no seu primeiro mandato. Xi, que acumula o cargo de chefe da Comissão Militar Central, prometeu criar uma força militar de primeira classe até meados do século, priorizando a capacidade de combate como principal critério de avaliação. O processo de profissionalização de oficiais e inovação em equipamentos e armas deve acelerar nos próximos anos, acompanhando crescimento dos investimentos em defesa. A afirmação da soberania chinesa no Mar do Sul da China, onde a construção de instalações militares em arrecifes disputados aumentou as tensões com países vizinhos e com os Estados Unidos, foi apontada por Xi como uma grande realização dos últimos cinco anos.

No campo da diplomacia econômica, a Iniciativa do Cinturão e da Rota (ICR) continua sendo a principal aposta. Essa iniciativa, revelada pela primeira vez por Xi Jinping em 2013, em um discurso na Universidade Nazerbayev, no Cazaquistão, tem sido descrita por Ian Bremmer como uma espécie de Plano Marshall chinês, sem os condicionantes da democracia ou livre-mercado, exigidos pelos Estados Unidos para o financiamento da reconstrução no pós-guerra. O plano consiste na integração dos continentes asiático, europeu e africano por meio do desenvolvimento de estruturas de transporte e logística em dois eixos: o “cinturão” terrestre e a “rota” marítima. O cinturão correrá da China à Península Ibérica, atravessando a Ásia Central, a Rússia e o Oriente Médio; já a rota rodeará o Sudeste Asiático e cruzará o Oceano Índico e o Golfo Pérsico no caminho ao Mediterrâneo.

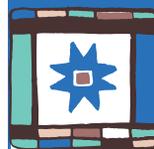
Em consonância com a importância atribuída à iniciativa, o 19º Congresso resolveu incluí-la na Constituição do Partido, sinalizando

o seu caráter estratégico e permanente na projeção internacional chinesa. Na edição inaugural do Foro do Cinturão e da Rota, em maio de 2017, Xi anunciou a criação de um fundo de US\$124 bilhões para financiar projetos de infraestrutura física ao longo de ambos eixos. A materialização dessas redes fortalecerá a posição central da China na configuração da economia global no século XXI; de fato, já são mais de 60 os países contemplados pela iniciativa. Assim, a iniciativa cumpre também um papel na expansão do soft power chinês, angariando a boa vontade dos países receptores de investimentos: empresas chinesas investiram US\$33 bilhões em aquisições nesses países nos primeiros oito meses de 2017 (Wu & Chatterjee, 2017).

Alguns críticos advertem que a China utilizará a iniciativa para exportar a sua capacidade industrial excedente em detrimento do das indústrias locais, e que os grandes empréstimos que financiarão os projetos de infraestrutura podem gerar um endividamento insustentável nos países em desenvolvimento. A tendência a empregar empresas e mão de obra chinesa nesses projetos e a falta de transparência e de salvaguardas ambientais e sociais, críticas recorrentes contra as atividades chinesas na África e na América Latina, também continuariam a ser motivo de preocupação. O risco de serem criadas novas relações de dependência entre o Sul Global a China, interessada principalmente no acesso a recursos naturais e a mercados consumidores, é latente.

O termo-chave enfatizado como objetivo da política externa chinesa na “nova era” é a “comunidade de destino comum”. Originalmente apresentado por Hu Jintao em relação ao entorno regional da Ásia-Pacífico, Xi adotou o termo e eventualmente ampliou a sua acepção para a “construção de um futuro comum para a humanidade”. Após a sua visita à Suíça em janeiro de 2017, que incluiu discursos no Foro Econômico Mundial em Davos e no Palácio das Nações em Genebra, o conceito foi incluído em uma resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e endossado pelo Secretário-Geral António Guterres (Mardell, 2017).

A “comunidade de destino comum” implica um novo padrão de relações internacionais pautado pela cooperação em torno de interesses e responsabilidades compartilhadas. Segundo o diplomata chinês Wang Yiwei, os interesses compartilhados refletem a realidade da interdependência econômica, enquanto as responsabilidades compartilhadas correspondem à dimensão política, com ênfase nos desafios de segurança. O novo modelo opõe-se à mentalidade de competição de soma zero, associada à Guerra Fria, em favor da cooperação para o ganho mútuo. A “comunidade de destino comum” aponta não a atender aos estreitos interesses nacionais da China,



mas ao benefício do mundo com um todo, garantindo a paz e o desenvolvimento.

No seu discurso no Congresso, Xi asseverou que “nenhum país pode responder sozinho aos muitos desafios enfrentados pela humanidade, e nenhum país pode se dar ao luxo de se retirar ao auto-isolamento.” A referência implícita à involução da política externa dos Estados Unidos sob Donald Trump revela a intenção de elevar a China a um papel de liderança no sistema internacional. A atitude mais assertiva difere daquela dos últimos anos, pela qual a China se autodeclarava um país em desenvolvimento e aderira ao famoso ditado de Deng Xiaoping: “esconda a suas habilidades e seja paciente; mantenha um perfil baixo; e nunca busque protagonismo.”

As declarações de Xi, pelo contrario, caracterizam uma admissão da ambição de reformar a governança internacional para acomodar a China como grande potência, e a capacidade do país de conduzir esse processo. Esforços nessa direção já tem sido encaminhados por meio da concertação no âmbito dos BRICS e da Organização de Cooperação de Xangai, a fundação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e o lançamento da ICR. Ainda, dentro das instituições preexistentes, a China conseguiu inserir o yuan dentro do cesto de moedas de reserva do Fundo Monetário Internacional, ganhou maior peso tanto no FMI quanto no Banco Mundial, emplacou os novos diretores da União Internacional de Telecomunicações e da Interpol e ampliou a sua participação nas operações de paz da ONU. Tudo indica que a quantidade de exemplos continuará crescendo nos próximos anos.

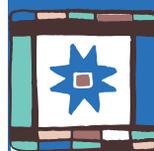
O que significa para as relações com a América Latina

O novo esquema global que a China se encontra desenhando certamente terá implicações para os países da América Latina, que deverão tomar uma postura proativa para aproveitar as oportunidades e responder aos desafios que surgirão. A renovação do mandato de Xi indica uma tendência de continuidade nas relações entre a China e a região, marcadas principalmente pelo foco na dimensão econômica –comércio, investimentos e empréstimos–, mas acompanhadas cada vez mais pela concertação política, a cooperação militar e os intercâmbios culturais. A aceleração das mudanças no ordenamento mundial, contudo, tem o potencial de estabelecer novos padrões para a condução dessas interações.

A manutenção das tendências atuais deve-se fundamentalmente à dinâmica dos interesses chineses, que permanecem os mesmos. A China continuará a precisar de matérias primas para abastecer as suas indústrias e de mercados para absorver as suas exportações. Ao mesmo tempo, a urbanização e a modernização, acopladas ao esforço de transição para uma sociedade de consumo aumentarão a demanda por alimentos e por bens de consumo de maior valor agregado, abrindo novos nichos para os países latino-americanos. No âmbito da política de “ir pra fora”, as empresas chinesas continuarão a sua internacionalização e os bancos chineses continuarão a financiar projetos de infraestrutura ao redor do globo, promovendo a sua execução por empreiteiras chinesas. Esses objetivos econômicos são estratégicos para a continuação da ascensão chinesa e consequentemente para a afirmação do regime do Partido Comunista no poder.

O papel vital da América Latina nesse processo tem sido declarado várias vezes nos últimos anos. Em julho de 2014, durante a sua visita ao Brasil para participar da Cúpula China-CELAC em Brasília e da Cúpula dos BRICS em Fortaleza, Xi Jinping propôs o “Quadro de Cooperação 1+3+6”. Os números referem-se a um plano (o Plano de Cooperação China-CELAC 2015-2019), três veículos (comércio, investimentos e cooperação financeira) e seis campos (energia, infraestrutura, agricultura, manufatura, inovação e informática). O quadro veio acompanhado pelo compromisso de ampliar o comércio entre a China e a região a US\$500 bilhões e o estoque de investimentos chineses a US\$250 bilhões em dez anos. Também foi acordada a criação de diversos fundos, linhas de crédito e intercâmbios.

Em novembro de 2016, a China lançou o seu segundo “white paper” (plano estratégico) sobre a América Latina, atualizando o anterior, de 2008. O documento reiterou a priorização da CELAC (que exclui os Estados Unidos e o Canadá) como o ponto de contato multilateral da China com a região, e dispôs que, além do diálogo econômico, fosse tratada a coordenação política, avançando tanto na “consolidação de sistemas multilaterais de comércio” quanto na “reforma da governança global”. É notável que a construção da “comunidade de destino comum” foi destacada no prefácio do documento, que enumera instâncias de cooperação nos campos político, econômico, social, cultural e interpessoal, de colaboração internacional e de paz, segurança e assuntos jurídicos. Dentro da compreensiva lista, a cooperação espacial, marítima e militar; a coordenação na governança global econômica; a implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e a resposta à mudança do clima; o combate ao terrorismo; e a governança da Internet merecem atenção especial por representar novos frentes com implicações para além da região.



O avanço chinês na América Latina certamente não passa despercebido em Washington, abrindo a possibilidade de uma queda de braço por influência na região. Até agora, a disputa geopolítica tem se desenvolvido principalmente no âmbito do Pacífico, sendo que a saída estadunidense da Parceria Transpacífico constituiu uma vantagem para a China nesse teatro. No vácuo do compromisso estadunidense, iniciativas chinesas como a ICR, o BAII e o Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, pela sigla em inglês) aumentam o seu atrativo. Na América Latina, a China tem se beneficiado indiretamente do distanciamento entre os chamados países bolivarianos e os Estados Unidos, sem, todavia, se alinhar ou promover explicitamente o sentimento antiamericano. Aproveitou a falta de ênfase dada à região pela Casa Branca após o 11 de setembro para multiplicar e ampliar as suas parcerias estratégicas com vários países da região, criando comissões bilaterais de alto nível para centralizar o diálogo. Algumas dessas parcerias, com aquelas com Chile e Equador, foram elevadas a parcerias estratégicas globais em 2016, aumentando a probabilidade de realizar os compromissos delineados no “white paper”.

A administração de Donald Trump não tem dado sinais de que mudará a atitude dos Estados Unidos para com a América Latina. As manifestações do presidente norte-americano a respeito da região têm estado limitadas ao ida e volta sobre o muro na fronteira com o México, à reversão da aproximação com Cuba e às ameaças contra a ditadura de Maduro na Venezuela. De fato, o financiamento chinês tem dado uma sobrevida ao regime de Caracas, ainda que a sua manutenção não seja um objetivo explícito. Mais notável é o fato da China haver desenvolvido e lançado satélites, construído a infraestrutura de controle terrestre e treinado as equipes responsáveis em Venezuela, Equador e Bolívia. A presença chinesa consolida-se ainda na base de monitoramento espacial estabelecida em Neuquén, na Patagônia Argentina. No Brasil, que mantém um programa de cooperação em satélites com a China desde a década de 1980, a estratégica base de lançamento de Alcântara, no Maranhão, atualmente sem parceiro, ganha nova importância.

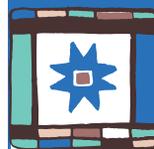
Outra tendência notável é o recente reconhecimento da República Popular da China pelo Panamá, que antes reconhecia somente o governo de Taiwan. A América Latina e o Caribe concentram grande parte da vintena de estados que ainda reconhecem Taiwan, destacando-se o Paraguai na América do Sul e os países do triângulo norte da América Central. Uma retomada da campanha pelo reconhecimento poderá envolver ofertas generosas de investimentos e financiamento, incluindo para o reaparelhamento das forças armadas desses países. A cooperação militar normalmente envolveria, a mais longo prazo, treinamentos, exercícios conjuntos e

intercâmbios que fortaleceriam os laços com China. O potencial de cooperação no combate ao terrorismo e em campos não tradicionais da segurança, também descrito no “white paper”, cria possibilidade de expansão da presença de militares chineses na região.

Apesar da diversificação dos assuntos abordados nas relações sino-latino-americanas, contudo, a prioridade deve continuar sendo a dimensão econômica. Em primeira análise, o fato da América Latina ficar fora do escopo geográfico da ICR aparentaria ser um problema e pode explicar a falta de entusiasmo dos governos da região em relação à iniciativa. Entre os três países da região que participaram do Foro Inaugural em maio, somente o Chile e a Argentina foram representados pelos seus respectivos chefes de estado, enquanto o Brasil enviou o secretário de Assuntos Estratégicos, que sequer tem nível ministerial. O desinteresse revela a falta de planejamento de longo prazo para o aproveitamento das novas redes de fluxos que serão geradas pela iniciativa, e eleva a vulnerabilidade à concorrência de países que se insiram melhor e mais rapidamente nesses arranjos.

Sem essa visão de mais longo prazo, e vale ressaltar que a janela de oportunidade não ficará aberta para sempre, os países da América Latina continuarão a enxergar a China como simples parceiro comercial e fonte de investimentos. Nessas funções, a importância da China não pode ser minimizada. No Brasil, por exemplo, a China ultrapassou os Estados Unidos como maior fonte de investimentos em 2017, com estoques que acumulam quase US\$50 bilhões (Agência O Globo, 2017). A crise econômica e política, após uma redução inicial da atividade dos chineses no país, gerou um forte aumento a partir da venda de ativos de empresas afetadas e do entusiasmo do impopular governo de Michel Temer de apresentar dados positivos sobre a economia. Ao mesmo tempo, o descrédito das empreiteiras brasileiras envolvidas nos escândalos de corrupção abriu espaço à concorrência de empresas chinesas em países vizinhos.

Na região como um todo, os investimentos chineses tendem a se concentrar nas áreas de petróleo e gás, mineração, infraestrutura energética e de transportes, manufaturas, finanças e alimentos (Ray & Gallagher, 2017). Isto reflete os objetivos estratégicos chineses – incluindo o acesso a recursos minerais, energéticos e alimentícios –, as vantagens das empreiteiras chinesas e também o potencial visto por empresas chinesas no mercado latino-americano. Para além das atividades extrativas, os investimentos produtivos têm o potencial de gerar empregos e benefícios indiretos através de um maior compromisso das empresas com as comunidades nas quais atuam. No processo de aumento da presença física de empresas chinesas na América Latina, a situação da segurança e as políticas sociais, ambientais e tributárias adotadas pelos governos desses países se



tornarão mais relevantes para a China, acostumada até agora a se abster em relação aos assuntos internos de outros países.

Nesse contexto, os grandes desafios para os países latino-americanos são aumentar o valor agregado das suas exportações a China, garantir que os investimentos gerem benefícios sociais e evitar a dependência excessiva do financiamento chinês. A China é conhecida por utilizar a “diplomacia dos cheques” como instrumento de soft power, nutrindo parcerias estratégicas ao redor do globo com base no seu poderio econômico, mas isto não deve ser confundido com caridade. O risco de endividamento insustentável já é uma realidade para países como a Venezuela, cuja produção de petróleo está praticamente hipotecada aos chineses. E mesmo no comércio, os desequilíbrios entre as pautas de importação e exportação ensejam vulnerabilidades. Apesar de ter um enorme superávit comercial com a China, o Brasil importa produtos chineses a um custo médio de US\$3000 por tonelada, enquanto exporta a apenas US\$170 por tonelada (Trojko, 2016).

A reversão desses padrões dependerá principalmente da habilidade dos governos e empresários de identificar e explorar os nichos que se abrirão nos novos arranjos durante e após o segundo mandato de Xi Jinping. Uma China mais urbana e próspera certamente precisará garantir a sua segurança alimentar, mas os países latino-americanos deverão investir em aumentar a sua produtividade e subir alguns elos nas cadeias de valor, vendendo produtos processados ou semiprocessados ao invés de crus. Devem também utilizar a cooperação técnica e negociar transferências de tecnologia em acordos de investimentos, além de fazer valer as salvaguardas sociais e ambientais e garantir o emprego de mão de obra local nos projetos chineses. Aproveitando o compromisso chinês com o desenvolvimento sustentável, devem preferentemente empreender projetos de energias renováveis ou verdes, e a infraestrutura de transporte deveria servir para mais que para conectar as minas aos portos.

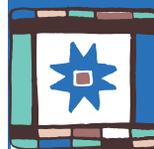
Não há nenhuma garantia de que os países da região terão êxito nessa missão. Eles enfrentam a concorrência uns dos outros e de países de outras regiões, alguns com a vantagem da menor distância da China ou da mão de obra mais barata, produtiva ou qualificada ou da infraestrutura mais funcional ou das instituições mais estáveis. Não será fácil, mas os países latino-americanos deverão alavancar as vantagens que têm, e desenvolver vantagens novas por meio do investimento inteligente, da negociação franca e, claro, das reformas necessárias. Se alguma coisa ficou clara após o 19º Congresso do Partido Comunista Chinês, é que estamos em uma nova era, e uma nova era requer uma nova mentalidade. Requer a intuição para prever ameaças e o senso para identificar oportunidades, além do ímpeto para responder às primeiras e aproveitar as últimas.

Conclusão

Do ponto de vista das capitais latino-americanas, deve ficar claro que os resultados do 19º Congresso do PCC se estendem para além do território administrado desde Pequim. A consolidação da figura de Xi Jinping à frente do partido, a composição de um Comitê Permanente leal e comprometido com o seu projeto e o aparente realinhamento das facções concorrentes possibilitam a realização da visão com implicações globais. Ao “sonho chinês” de um “grande rejuvenescimento nacional” soma-se agora a missão de construir um “comunidade de destino comum”, na qual a China exercerá uma influência acorde às suas capacidades, reformando, ainda que gradualmente, as instituições de governança global na sua imagem. Esse processo pode, sim, resultar na erosão do domínio de valores ocidentais como a democracia, os direitos humanos e a liberdade dos meios de comunicação, incluindo a imprensa e a Internet. Ao mesmo tempo, aponta para uma evolução da globalização, com o potencial de criar novas regras e padrões de comércio internacional. Julgando por discursos como aquele proferido por Xi em Davos, e por iniciativas como a ICR e a RCEP, a defesa chinesa do liberalismo comercial e a sua transição a um modelo baseado no consumo doméstico poderão permitir a proliferação de cadeias globais de valor cada vez mais complexas, com diversos nichos a ser preenchidos.

Para os países da América Latina é imperativo aproveitar a janela de oportunidade que se abrirá nesse processo. Será necessário alterar os padrões de comércio deficitários por meio da diversificação das exportações, altamente dependentes de produtos primários agrícolas e minerais. A identificação das oportunidades deverá partir de análises que levem em conta as vantagens comparativas dos países, não somente em termos de produtos básicos ou industrializados, mas também de serviços; podem e devem ser explorados pontos intermediários nas cadeias de valor que alavanquem a capital humano de cada país. Já em termos de investimentos, deve ser feito o possível para que estes gerem impactos positivos de longo prazo, para além dos setores extractivos. As experiências chinesas, particularmente em desenvolvimento de infraestruturas e no combate à pobreza e à fome, devem ser aproveitadas como parte importante das pautas bilaterais e multilaterais entre a China e os países da região.

Finalmente, os países latino-americanos devem reconhecer que a China também persegue interesses próprios, evitando a tendência de ver o país como salvador ou inimigo. Há uma necessidade de entender melhor esses interesses, para ter uma compreensão realista das possibilidades e dos limites da cooperação. Entendendo também o quadro de disputa geopolítica entre a China e os Estados Unidos, os



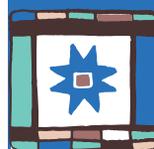
países da região devem aproveitar o seu ampliado poder de barganha. Os compromissos não podem ser feitos a custa dos interesses vitais das nações latinas, a começar pela soberania, a transparência, o cuidado do meio ambiente, e a legislação trabalhista, entre outros. Se Xi Jinping se encontra disposto a inaugurar uma nova era, a América Latina deve estar pronta para aproveitá-la.

Bibliografia

- “China será maior investidor em projetos desenvolvidos no Brasil”, *Época Negócios*, 23 de setembro de 2017. Disponível em <http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/09/china-sera-maior-investidor-em-projetos-desenvolvidos-no-brasil.Html>
- Bárceña, Alicia, *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: Oportunidades y desafíos*, Santiago, CEPAL, 2016.
- Bremmer, Ian, *China’s Marshall Plan*, en: *Nikkei Asian Review*. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Viewpoints-archive/Perspectives/Chinas-Marshall-Plan>
- Buckley, Chris, *After Toiling in Rural China, Protégé of Xi Jinping Joins Party’s Top Tiers*, en *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2017/09/12/world/asia/china-xi-jinping-successor-chen-miner.html> (12 de setembro de 2017)
- CELAC (22 de novembro de 2016). “China’s President Reaffirms Strategic Partnership with Latin America and the Caribbean in Visit to ECLAC”. Disponível em <https://www.cepal.org/en/pressreleases/chinas-president-reaffirms-strategic-partnership-latin-americaand-caribbean-visit>
- Covert Geopolitics, *List of Attendees to the 1st Belt and Road Summit in Beijing*. Disponível em <https://geopolitics.co/2017/05/13/list-of-attendees-to-the-belt-and-road-summit-inbeijing/>
- Ellis, Evan, *China’s Second Policy Paper on Latin America and the Caribbean: Indications of Chinese Intentions, and Recommendations for the U.S. Response*, en: *Econvue*. Disponible em: <https://econvue.com/pulse/china-latin-americaand-caribbean-us-sphere-influence>
- Ellis, Evan, *Panama’s recognition of the PRC: Strategic implications and recommendations for the U.S.*, en: *The Global Americans*. Disponível em <https://theglobalamericans.org/2017/06/panamas-recognition-prc-strategic-implicationsrecommendations-u-s/>
- Ertal Abdenur, Adriana, *The Geopolitics of East Asia: New Geometries of Competition and Cooperation*, Rio de Janeiro, CEBRI, 2016.
- Huang, Youyi, *Context, not history, matters for Deng’s famous phrase*, en *Global Times*. Disponível em <http://www.globaltimes.cn/content/661734.shtml>



- Li, Cheng, Rule of the Princelings. Brookings, Disponível em <https://www.brookings.edu/articles/rule-of-theprincelings/> (10 de fevereiro de 2013).
- Li, Cheng, China's new Politburo and Politburo Standing Committee, Brookings. Disponível em <https://www.brookings.edu/interactives/chinas-new-politburo-standingcommittee/> (26 de outubro de 2017).
- Li, Cheng, Insights on the 19th CPC National Congress, Brookings. Disponível em <https://mp.weixin.qq.com/s/YIKpx8OMZ2uh1NvN6dhBpA> (27 de outubro de 2017).
- Lim, Benjamin K., Blanchard, Ben & Philip Wen, China's Xi looks set to keep right-hand man on despite age", Reuters. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-chinacongress-wang/chinas-xi-looks-set-to-keep-right-hand-man-ondespote-age-idUSKBN1CG0JI> (11 de outubro de 2017).
- Mardell, Jacob, The 'Community of Common Destiny' in Xi Jinping's New Era, en The Diplomat. Disponível em <https://thediplomat.com/2017/10/the-community-of-commondestiny-in-xi-jinpings-new-era/> (25 de outubro de 2017).
- "Xi Jinping Attends China-Latin America and the Caribbean Summit and Delivers Keynote Speech, Comprehensively Expounding China's Policies and Propositions Toward Latin America, Announcing Establishment of China-Latin America Comprehensive Cooperative Partnership of Equality, Mutual Benefit and Common Development, and Establishment of China-CELAC Forum". Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 18 de julho de 2014. Disponível em http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpxcxjzgjldr-dlchwdxbxagtwnrlgbjxqsfwbcxzlldrhw/t1176650.Shtml
- "Wang Yi: The Belt and Road Initiative Becomes New Opportunity for China-Latin America Cooperation", Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 18 de setembro de 2017. Disponível em http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/ldm-zs_664952/xwlb_664954/t1494844.shtml
- "President Xi Jinping Delivers Important Speech and Proposes to Build a Silk Road Economic Belt with Central Asian Countries", Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 7 de setembro de 2013. Disponível em http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpfwzysiesgjtfhshzfh_665686/t1076334.shtml
- Pao, Jeff, Liu He to take up reins as architect of China's economic reform, en Asia Times. Disponível em <http://www.atimes.com/article/liu-take-reins-architect-chinas-economicreform/>
- Pao, Jeff, Xi's former associates, classmates dominate Politburo, en Asia Times. Disponível em <http://www.atimes.com/article/xis-former-associates-classmates-dominatepolitburo/>



- Ray, Rebecca & Gallagher, Kevin P, China-Latin America Economic Bulletin: 2017 Edition, Boston University. Global Economic Governance Initiative. Working Group on Development and the Environment in the Americas. Disponível em https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/11/Economic-Bulletin.16-17-Bulletin.Draft_.pdf
- Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean, The State Council of the People's Republic of China, 24 de novembro de 2016). Disponível em http://english.gov.cn/archive/white-paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm
- Thomson, Peter, Discurso de Encerramento do Presidente da 71ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas no Encontro de Alto Nível sobre a 'Construção da Comunidade de Destino Comum da Humanidade'. Disponível em <http://www.un.org/pga/71/2017/01/18/high-level-meeting-onbuilding-the-community-of-common-destiny-of-mankind/>
- Troyjo, Marcos, Brasil e China encontram-se na encruzilhada da Globalização", em Folha de São Paulo. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcostroyjo/2016/09/1813024-brasil-e-china-encontram-se-naencruzilhada-da-globalizacao.shtml> (14 de setembro de 2016).
- Troyjo, Marcos, Choque de Globalizações, em Folha de São Paulo. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcostroyjo/2017/11/1935501-choque-deglobalizacoes.Shtml> (15 de novembro de 2017).
- Wang, Yiwei, The Belt and Road: What Will China Offer the World in Its Rise. New World Press, 2016.
- Wu, Kane & Chatterjee, Sumeet (15 de agosto de 2017). "Exclusive: China's Belt and Road acquisitions surge despite outbound capital crackdown". Reuters. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-china-m-a/exclusive-chinas-belt-and-road-acquisitionssurge-despite-outbound-capital-crackdown-idUSKCN1AW00K>
- Xi, Jinping (18 de outubro de 2017). Discurso de Abertura do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=X3pc3SqK5jI>
- Xinhua (19 de outubro de 2017). "PCCh cria Pensamento de Xi Jinping sobre o Socialismo com Características Chinesas na Nova Época". Disponível em <http://portuguese.people.com.cn/n3/2017/10/19/c309806-9282077.html>
- Xinhua (29 de novembro de 2016). "China-Latin America ties standing at new starting point". Xinhua. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2016-11/29/c_135867899.htm



La Alianza del Pacífico: un Eje Articulador del Interregionalismo pos-TPP¹



Eduardo Pastrana

Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá
e-mail: epastrana@javeriana.edu.co

Rafael Castro

Universidad de Kiel y German Institute of Global and Area Studies
e-mail: rafeca1318@gmail.com

Consideraciones conceptuales y sobre el tipo de regionalismo de la Alianza del Pacífico

Hay un cierto consenso en la literatura académica con respecto a la división de las diversas etapas que ha atravesado el regionalismo en América Latina y el Caribe en tres “olas”. Una primera que ha sido conceptualizada como de *regionalismo cerrado o desarrollista*, el cual buscó fortalecer en los años 60’s la industrialización a través del modelo de sustitución de importaciones, y que recibió una importante influencia intelectual del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y de la teoría de la dependencia. Un segundo momento, que ha sido denominado como *regionalismo abierto*², surgió en parte como respuesta a la crisis de la deuda de los años 80’s y tuvo como una de sus principales características la desregulación de la economía y la liberalización comercial entre países de la misma región, al tiempo que se mantuvieron mayores aranceles hacia países extra-regionales, por ejemplo, por medio del intento de creación de uniones aduaneras³. Con esta estrategia en mente se constituyeron organizaciones como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁴. Dos de los objetivos centrales de esta estrategia han sido: ser más atractivos como mercados ampliados para la inversión extranjera⁵ y tener una mayor capacidad de negociación a la hora de suscribir acuerdos comerciales con actores extra-regionales, especialmente con las grandes potencias (Garzón, 2015: 4-6; Serbin, 2016: 20).

Las organizaciones del regionalismo abierto suponían que las potencias extra-regionales aceptarían negociar en un esquema Estado-Bloque o Bloque-Bloque pero, en el actual panorama de una economía política internacional crecientemente multipolar (Garzón, 2015), esto parece ser cada vez menos posible. Tras el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Estados Unidos comenzó a perseguir la firma de tratados de libre comercio bilaterales con los países de la región, los cuales fueron firmados sucesivamente con Chile (2004), Perú y Colombia (2006). Los dos últimos tuvieron como consecuencia el desmantelamiento de la estrategia de regionalismo abierto de la CAN, al levantar la normatividad que obligaba a los Estados miembros a realizar las negociaciones en bloque (lo que también tuvo como efecto la salida de Venezuela de la organización). Al mismo tiempo, China negoció acuerdos de libre comercio con Chile y Perú, y la Unión Europea (UE) suscribió TLC’s con Colombia y Perú (Garzón, 2015).

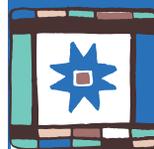
En adición, para caracterizar la tercera ola del regionalismo en América Latina y el Caribe, que empezó en la primera década del siglo XXI, se acuñó el concepto de *regionalismo pos-hegemónico* (Riggirozzi y Tussie,



2012) o *regionalismo pos-liberal* (Sanahuja, 2012) con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Lo anterior debido a que tales organizaciones han dejado de lado el comercio como foco principal de la integración regional, y han priorizado aspectos como la coordinación política, la infraestructura, la agenda social y la seguridad. A su vez, se consideran pos-hegemónicas, en tanto buscan incrementar la autonomía de la región, con respecto a la influencia del hegemón: Estados Unidos. Una de las formas en la que lo han llevado a cabo es a través del *exclusive institutional balancing*, que es un mecanismo de *soft-balancing*, por medio del cual excluyen a la superpotencia de la nueva institución creada. Asimismo, se utiliza el *inter-institutional balancing*, el cual consiste en la creación de una institución que busca reemplazar el cumplimiento de parte o de todas las funciones que cumple una organización en la que sí participa la potencia hegemónica impugnando, por tanto, su legitimidad y eficacia (He, 2015). Un ejemplo, en este sentido, es la función de gestión de crisis regional desplegada en diversas ocasiones por la UNASUR, en detrimento de la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Flemes y Castro, 2016).

Algunas de las condiciones que facilitaron la emergencia de este tipo de regionalismo fueron: la llegada al poder de mandatarios de izquierda en diversos países latinoamericanos, el repliegue o vacío estratégico (Betancourt, 2014) dejado por Estados Unidos en la región y la recesión producida en ese país por la crisis financiera de 2008, el boom de las *commodities* y una creciente presencia de nuevos socios comerciales como China. Ahora bien, a diferencia de lo ocurrido con el regionalismo abierto con respecto al regionalismo cerrado, el regionalismo pos-hegemónico no plantea una estrategia para la inserción de los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional que les permita reemplazar la del regionalismo abierto. A pesar incluso de que, como se destacó previamente, ésta ha sido desmontada en organizaciones como la CAN. En ese orden de ideas, es posible comprender que algunos países latinoamericanos hayan decidido perseguir una estrategia de regionalismo cruzado (*cross-regionalism*) para alcanzar sus objetivos de política exterior en el ámbito económico-comercial (Garzón, 2015: 8-9).

El regionalismo cruzado es una estrategia de política exterior que consiste en la suscripción de acuerdos entre un Estado y otro, los cuales pertenecen a distintas regiones y que abordan principal, pero no exclusivamente, aspectos comerciales (también pueden incluir, por ejemplo, la creación de mecanismos de coordinación económica de alto nivel). Aunque suele producirse entre países más desarrollados con Estados en vías de desarrollo, también hay una tendencia creciente



a que se lleve a cabo entre países con capacidades similares (Garzón, 2015: 10). Tal estrategia permite a los Estados que la adoptan:

“1) asegurar su acceso a los mercados más importantes del mundo 2) reducir la dependencia económica de un solo gran socio comercial, 3) ganar mayor control del proceso de liberalización comercial (y, por tanto, de los costos domésticos de los ajustes), e 4) incrementar su atractivo como destinos de inversión extranjera directa” (Garzón, 2015: 10)⁶.

El regionalismo cruzado se hace posible en las condiciones de un mundo crecientemente multipolar, en tanto pueden mantenerse simultáneamente acuerdos comerciales con varios grandes polos de poder económico. En concordancia con la referencia anterior, este tipo de regionalismo tiene una importante ventaja económica -no incurrir en el riesgo de depender de un solo socio comercial- y una política -permite negociar acuerdos que consideren notablemente las condiciones domésticas de los ajustes que debe realizar el país en vías de desarrollo que los negocia- (Garzón, 2015: 11). Con base en lo anterior, es importante destacar que los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP), persiguen una estrategia de regionalismo cruzado y que cada uno ha firmado TLC's con los Estados Unidos, Canadá, con la UE, con diversos países asiáticos, entre otros.

En el contexto presentado puede interpretarse con mayor claridad el surgimiento de la AP. Los Estados miembros de la AP (Chile, Perú, Colombia y México) comparten varios elementos: 1) la ideología neoliberal, que plantea la firma de acuerdos de libre comercio, como elemento fundamental para la internacionalización de la economía, así como la atracción de una mayor inversión extranjera; 2) una visión geo-económica similar, que considera que los flujos de comercio e inversiones no provendrán en los próximos años de Europa y Estados Unidos, por lo que hay que aproximarse a la región que se ubica en estos momentos como la de mayor crecimiento, expansión y dinamismo económico: Asia Pacífico (Foxley, 2014: 13-14); 3) si bien todos sus miembros ya tenían acuerdos de complementación económica con el MERCOSUR, ninguno estaba interesado en obtener una membresía plena ni en crear una nueva organización que replicara la estrategia del regionalismo abierto, sino que preferían continuar negociando acuerdos comerciales bilaterales (regionalismo cruzado)⁷.

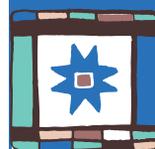
En Suramérica ese regionalismo cruzado se puede observar en *a) los Tratados de Libre Comercio*: Chile-Canadá (1997), Chile-México (1999), Chile-América Central (2002), Chile-UE (2003), Chile-AELC (2004), Chile-Corea del Sur (2004), Chile-EE.UU. (2004), Chile-China (2006) Chile-P4 (2006), Chile-Panamá (2008), Colombia-EE.UU. (2012), Perú-EE.UU. (2009), Chile-Japón (2007), Colombia-Canadá (2011), Perú-Canadá



(2009), Perú-Singapur (2009), Perú-AELC (2011), Chile-Australia (2009), Chile-Turquía (2011), Perú-China (2010), Perú-Tailandia (2011), Bolivia-México (2010), Perú-Corea del Sur (2011), Chile-Malasia (2012), Chile-Vietnam (2014), Perú-Panamá (2012), Perú-Japón (2012), Colombia-AELC (2011), Colombia-UE (2013), Perú-UE (2013), Colombia-Corea del Sur (2016); *b) Los Acuerdos Preferenciales Parciales y Marco*: Perú-Tailandia (2004), Chile-India (2007), Uruguay-EE.UU. (2008), Ecuador-Guatemala (2013); *c) los Acuerdos Firmados, pero que no han entrado en vigencia*: Perú-América Central, Chile-Hong Kong, Chile-Tailandia, Colombia-Costa Rica, Colombia-Israel, Colombia-Panamá, Ecuador-UE; *d) los Acuerdos en negociación*: Colombia-Turquía, Colombia-Japón, Perú-Turquía, Chile-Indonesia. *Los acuerdos en estudio*: Ecuador-China, Ecuador-México, Chile-República Dominicana, Colombia-China⁸.

Los tres elementos compartidos se ven reflejados en el tipo de institucionalidad y los objetivos que se fijó la AP⁹: 1) no se estableció ningún tipo de arancel externo común y se mantuvo la posibilidad de que los miembros negocien individualmente acuerdos de libre comercio con Estados externos a la institución; 2) se fijó como objetivo la proyección hacia el Asia-Pacífico, lo cual se ha procurado hacer a través de la apertura de embajadas conjuntas, ruedas de negocios compartidas, y encuentros entre la AP y organizaciones asiáticas como la ASEAN; 3) se plasmó como requisito que para ingresar los nuevos miembros deben suscribir y ratificar acuerdos de libre comercio con cada uno de los Estados miembros; 4) se desgravó el 92% de los bienes de entrada y el 8% restante de manera paulatina para los años siguientes a la entrada en vigencia del Protocolo Comercial, al tiempo que se facilitó por medio de este acuerdo y otros una mayor libertad de circulación de capitales, servicios y personas.

Todos los elementos mencionados permiten identificar que, aunque el término 'área de integración profunda' de bienes, servicios, capitales y personas pareciera apuntar a la creación de un Mercado Común, la mínima institucionalidad que la AP ha adoptado para lograr estos objetivos permite afirmar que lo que se busca constituir es un Área de Libre Comercio. Es por eso que se ha caracterizado esta institución como la expresión de como un *regionalismo minimalista o proliberal* (Prieto y Betancourt, 2014: 100-105) o un *regionalismo económico superficial* (Garzón y Nolte, 2018), que busca esencialmente facilitar el comercio entre los diversos agentes económicos de los Estados miembros; al mismo tiempo que pretende diferenciarse de los países de la región que privilegian en sus modelos de desarrollo una mayor intervención del Estado. Es por eso que ha sido categorizada también como una estrategia de *nation-branding* (Nolte, 2016), por medio de la cual se promueven los miembros de la AP como los 'chicos buenos/buenas economías' versus los 'chicos malos/malas economías' en la región y frente al mundo, siendo 'buenos' los primeros por su adopción de las políticas neoliberales del



libre comercio en contraposición, principalmente, a los países miembros del ALBA y sus políticas económicas más intervencionistas.

Ahora bien, ante las transformaciones globales y hemisféricas (especialmente tras la salida de Estados Unidos del TPP) la AP ha comenzado a realizar modificaciones institucionales que tienen grandes repercusiones. La creación de la categoría de Estado asociado de la AP, a la que ya han aplicado Canadá, Singapur, Australia y Nueva Zelanda (todos firmantes del TPP), permite conectar comercial y económicamente, de manera más profunda, los Estados del continente americano y del Asia-Pacífico, con lo cual muta el panorama geoeconómico de los últimos años para el hemisferio occidental, y a su vez ante la potencial integración de los demás miembros del TPP, de China y de Corea del Sur a la AP, estamos asistiendo al posicionamiento de la AP como uno de los ejes articuladores de un *interregionalismo pos-TPP*. Esta tesis se ampliará en el apartado final que versa sobre las transformaciones globales y hemisféricas.

Los miembros de la AP y sus intereses

Ahora bien, para comprender los intereses de la AP también puede ser de utilidad desagregar los intereses de cada uno de sus Estados miembros en su participación en esta institución. Para Colombia (Pastrana, Betancourt y Castro, 2014) la participación en la AP forma parte del proceso de diversificación geográfica de su política exterior, que inicia durante el gobierno Santos (2010-presente). Esta estrategia ha buscado reducir relativamente el alineamiento tradicional con Estados Unidos, a través de una mayor participación en la región latinoamericana y de un incremento de la proyección en Asia-Pacífico -región que históricamente ha estado por fuera de las prioridades de relacionamiento externo del Estado colombiano-. El primer punto también le ha permitido al presidente Santos un 'regreso a la región', tras una etapa de excesivo alineamiento del gobierno Uribe (2002-2010) a los Estados Unidos, el cual generó una profunda desconfianza en los vecinos del Estado colombiano, a la vez que se presentaron tensiones bilaterales con Ecuador y Venezuela. En adición, la creación de la AP generó la expectativa, en su momento, de dar un nuevo impulso a una posible vinculación de Colombia a la APEC y al TPP¹⁰.

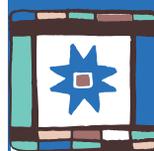
Para Chile y Perú, la AP forma parte de una estrategia más amplia de inserción en Asia. En el caso del primero, es importante comprender que este país comenzó una estrategia de internacionalización de la economía desde los años 70, y que las críticas a la dictadura de Pinochet (1973-1990) por parte de los gobiernos latinoamericanos, lo acercaron a



los gobiernos del Sudeste Asiático en los años 80, que no reprochaban el régimen debido a sus propias características autoritarias. Es por esto que se involucró tempranamente en iniciativas como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC). Tras la transición a la democracia, esta estrategia se mantuvo, y se dio la entrada en 1991 al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), y a la APEC en 1994 –es importante resaltar que la estrategia descrita también gozaba desde los años 70 de un cierto consenso del empresariado chileno y una parte del sector académico, en especial del Instituto de Estudios Internacionales. Esa inserción se ve reflejada, por ejemplo, en que entre 1999 y 2003 las exportaciones de Chile a las economías de APEC alcanzaron el 79,7%. En ese contexto, la AP es una parte más de la estrategia de Chile de proyección hacia Asia, al tiempo que le permite aproximarse más a los países latinoamericanos, sin tener que transformar su política de que no se vea limitada su inserción internacional por reglas ‘estrictas’ establecidas en el seno de bloques regionales (Prieto y Ladino, 2014).

En el caso de Perú, la implementación del neoliberalismo comienza en los años noventa con el expresidente Fujimori (1992-2000), el cual encontró apoyo en las élites económicas del Estado peruano y desde ese momento empieza a proyectar una identidad geoeconómica que conectará más al país con Suramérica, Asia y Oceanía. Esta estrategia encontró continuidad durante la administración de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016) y actualmente con Kuczynski (2016). Parte importante de esa proyección estribará en la participación en la APEC y la CAN, y posteriormente en la contribución a la Ronda de Doha, así como en la vinculación a las negociaciones del TPP. En ese sentido, la participación de Perú en la AP, puede ser vista como la profundización de su estrategia de relacionamiento, a partir del libre comercio, con los Estados asiáticos y latinoamericanos (Pastrana, 2015: 35-42).

En contraste con Chile y Perú, las exportaciones de México a Asia-Pacífico son bastante marginales cuando se comparan porcentualmente con las que realiza a Estados Unidos, las cuales en 2015 alcanzaron un 74% del total exportaciones mexicanas, en contraste con el 1,7% a Estados como China¹¹. Asociado con ese mismo fenómeno, las relaciones comerciales con los Estados latinoamericanos son también poco significativas, siendo los dos Estados a los que más se exporta Brasil (1,1%) y Colombia (0,8%)¹². Lo anterior se deriva del alto nivel de dependencia que tiene México del *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) desde los años 90. En este orden de ideas, la AP se presenta como una oportunidad para incrementar los poco significativos intercambios comerciales que tiene con los Estados latinoamericanos, y para acrecentar sus mínimas exportaciones al Asia-Pacífico. A pesar de lo descrito, es importante destacar que México sí forma parte de la APEC y de los Estados firmantes del TPP, por lo que



la AP puede verse, de cierto modo, como parte de una estrategia de varias aristas para su inserción económica internacional.

La AP en el contexto regional

La creación de la AP en 2011 generó diversas reacciones en el subcontinente latinoamericano. Los Estados miembros del ALBA manifestaron de inmediato su rechazo ante lo que interpretaron como un intento orquestado desde Estados Unidos para debilitar la integración latinoamericana, en la visión del presidente Evo Morales (El Tiempo, 2013) o como una 'aventura neoliberal' que no traería bienestar ni justicia social a la región, en términos del expresidente Rafael Correa (Dinero, 2013). Por parte de Brasil, fue recibida inicialmente con escepticismo y se criticó su verdadero potencial para contribuir a la integración, señalándose que simplemente era una estrategia de marketing, un nuevo 'envoltorio' para acuerdos de libre comercio ya existentes entre los Estados miembros (Malamud, 2013).

Para algunos analistas (Nolte y Wehner, 2013), el surgimiento de la AP cuestionaba la delimitación geopolítica de la región promovida por Brasil: Suramérica, reflejada en el MERCOSUR y la UNASUR, al incorporar a México y empezar a negociar un potencial ingreso de Estados centroamericanos como Costa Rica y Panamá. Asimismo, se planteó que impugnaba la promoción del regionalismo pos-hegemónico que Brasil favorecía en ese momento, al concentrarse en los elementos financieros y comerciales de la integración, al tiempo que podría competir con algunas de las funciones de organizaciones como la UNASUR como las de coordinación política y seguridad (Flemes y Castro, 2016).

Ahora bien, desde su creación, los países de la AP han buscado desestimar esta aseerción, puntualizando que esta institución no es para hacer contrapeso a ninguna organización ni Estado, a la vez que han evitado realizar pronunciamientos desde la AP sobre temas que no estén conectados con el comercio y lo económico. Además, ya se han llevado a cabo diversas reuniones para evaluar las posibilidades de convergencia entre la AP y el MERCOSUR -es importante considerar que esta última organización ya tiene acuerdos de complementación económica con todos los Estados miembros de la AP- y se ha establecido una hoja de ruta de seis puntos para las reuniones del Grupo de Alto Nivel de la AP y del Grupo del Mercado Común del MERCOSUR: cadenas regionales de valor y acumulación de origen, cooperación aduanera, facilitación del comercio y ventanillas



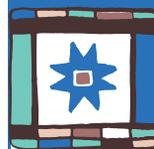
únicas de comercio exterior, promoción comercial y PyMES, barreras no arancelarias, y facilitación del comercio de servicios. Incluso se dio una propuesta por parte de la expresidenta Rousseff en 2014 para acelerar la desgravación arancelaria que contemplan esos acuerdos de 2019 a 2015. Finalmente, en contra de la afirmación de un contrapeso institucional a la UNASUR se puede observar que los Estados miembros de la AP han continuado activamente con su participación en aquella (Castro, 2014).

En cuanto a la posible expansión de la AP para incluir Estados centroamericanos, se debe tener en cuenta que en el caso de Panamá, el proceso se estancó desde 2016, ante la declaración de que no existen condiciones para presentar y ratificar en el Legislativo el Tratado de Libre Comercio con Colombia, especialmente, debido al proyecto de ley de retorsión que está en curso y que va en contra los países que discriminen fiscal y comercialmente a Panamá (entre los que está Colombia). Sin esa ratificación, Panamá no cumple el requisito de tener un TLC con cada uno de los miembros de la AP y por tanto no puede ingresar a la misma (La Estrella, 2016). También se habían presentado problemas en cuanto a los aranceles que Colombia había puesto a ciertos productos panameños en 2013, si bien esta diferencia ya fue resuelta por la OMC (Noticias RCN, 2016).

En cuanto a Costa Rica, con el gobierno de Luis Guillermo Solís, el proceso de adhesión fue puesto en suspenso por solicitud de diversos sectores, en especial el agrícola, que se oponen al ingreso a la AP. El gobierno señaló que se analizarán los estudios realizados por “los ministerios de Comercio Exterior (Comex), de Relaciones Exteriores y de Economía, Industria y Comercio (MEIC) acerca de los impactos positivos y negativos de la entrada a ese bloque de naciones latinoamericanas” (La Nación, 2016). En el caso de Guatemala, su ingreso está de momento “bloqueado” por Perú, con quien tiene un litigio debido a una demanda que presentó ante la OMC alegando que éste incrementó los impuestos al ingreso de azúcar de acuerdo a los precios internacionales, lo cual argumenta que no fue pactado en su TLC (Central América Data, 2016).

La AP y las potencias y foros extra-regionales

Uno de los puntos que se destacó desde la creación de la AP, era que se esperaba que sirviera para impulsar la candidatura de Colombia para ingresar al Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), teniendo en cuenta que el resto de los miembros de la AP ya pertenecen a la misma, pero esto ha sido sumamente difícil, debido a



la moratoria que ha establecido esta organización para el ingreso de nuevos miembros. Una situación similar se presentó con respecto al intento realizado para que Colombia ingresara a las negociaciones del TPP. Todo lo anterior es parte de los esfuerzos de los miembros de la AP para incrementar sus intercambios con los países de Asia-Pacífico.

Por otro lado, se han llevado a cabo ya tres reuniones entre los Estados miembros de la AP y los de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Esta organización espera que la AP le sirva como puente con la región latinoamericana en cuanto a sus intercambios comerciales, culturales y turísticos. También se ha discutido la estructura y funcionamiento de ambas instituciones para facilitar la cooperación, al tiempo que se ha planteado la expectativa de colaboración a través de otras instituciones como el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE). Entre ambas instituciones ya se firmó un documento marco de cooperación, donde se enfatizó la necesidad de realizar actividades de intercambio cultural y de entrega de becas, al tiempo que se han realizado seminarios para evaluar otras potencialidades del trabajo bloque-bloque. Un ejemplo de estos últimos es el seminario sobre Cadenas Globales de Valor (CGV), llevado a cabo entre ambos bloques en enero de 2017, en el que participaron integrantes del sector académico, diplomático y privado, pertenecientes a los Estados miembros de ambas instituciones.

En cuanto a las potencias extra-regionales, debe subrayarse que todos los Estados miembros de la AP sostienen buenas relaciones bilaterales con EE.UU. tanto a nivel de cooperación en seguridad como en sus vínculos comerciales. No obstante, si bien este país ha evaluado como positivo el surgimiento de la AP, no ha manifestado interés en pertenecer a la misma más allá de la categoría de Estado observador. No obstante, como se señaló en el primer apartado, no se debe perder de vista que EE.UU. ya ha suscrito y ratificado TLC's con cada uno de los Estados miembros de la AP (Meacham, 2013).

En contraste con la reticencia estadounidense a involucrarse más en la AP, Canadá (que también ha suscrito TLC's con cada uno de sus miembros) junto a Australia, Nueva Zelandia y Singapur han aplicado para adquirir la categoría de Estado asociado, que fue creada en la Cumbre de la AP en Cali en 2017¹³. De acuerdo con los comunicados oficiales, eso implica que se negociarán, con los 4 aplicantes, acuerdos que tengan "*altos estándares en materia económica comercial [y] que favorezcan la apertura y la integración de los mercados, incluyendo, pero no limitándose, a las siguientes materias: comercio de bienes, comercio de servicios e inversiones*" (Presidencia de la República de Colombia, 2017)¹⁴.

La Alianza del Pacífico también ha despertado interés en numerosos Estados que han adquirido la condición de Estados observadores, y

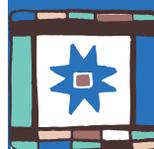
que para 2017 ya suman 52 de todos los continentes, destacándose el gran número de países asiáticos, americanos y europeos que han obtenido esta categoría. Asimismo, es de interés que grandes potencias como la India y China hayan adquirido tal condición. En el caso de esta última, hay que subrayar dos elementos. Primero, China ya ha suscrito TLC's con Chile y Perú, y desde hace varios años se encuentra en estudio la posibilidad de firmar uno con Colombia; a su vez con la llegada de Trump, y ante una reducción de los flujos comerciales y de inversión provenientes de ese Estado, México podría inclinarse a firmar un acuerdo de este tipo con la potencia asiática para reducir su dependencia del mercado estadounidense. Segundo, aunque China continúa privilegiando los acuerdos bilaterales en sus relaciones internacionales, el giro que ha tenido desde los años 90's hacia un 'nuevo multilateralismo' (Heilmann & Schmidt, 2014), y más recientemente en América Latina y el Caribe en los espacios de diálogo con la CELAC, podrían hacer ver atractiva la posibilidad de incrementar sus intercambios Estado-bloques latinoamericanos a través de la AP (por ejemplo, adquiriendo también la condición de Estado asociado).

Con respecto al relacionamiento entre la UE y la AP, es importante destacar que todos los países miembros de la segunda poseen tratados de libre comercio con la UE, y que un buen número de estos países europeos se encuentran como Estados Observadores en la AP¹⁵ (incluyendo Alemania). La embajadora de la Delegación Europea en Perú, Irene Horejs, expresó que los países que integran la AP tienen políticas similares a las de la UE, son estables en crecimiento, con una política macroeconómica de estabilidad y le han apostado, al igual que la UE, a la liberalización del comercio. En adición, señaló que el bloque europeo tiene posiciones y temas en común con los Estados miembros de la AP y que pueden trabajar conjuntamente en escenarios multilaterales como los de la gobernanza económica mundial (América Economía, 2014).

Perspectivas y retos de la AP de cara a las transformaciones hemisféricas y globales

Retos intra-institucionales

Ahora bien, hay numerosos retos que la AP debe afrontar si quiere aproximarse al cumplimiento de los objetivos que ha proclamado. Por ejemplo, el proceso de desaceleración de China con la consecuente reducción de sus compras a la región¹⁶, y la caída de los precios de las materias primas y del petróleo han afectado fuertemente el crecimiento de los Estados miembros. Tal situación ha puesto en evidencia, una vez



más, la necesidad de superar la excesiva dependencia que tienen sus economías de las exportaciones este tipo de productos. En ese orden de ideas, uno de los problemas de la pretendida inserción en Asia-Pacífico es el agravamiento del proceso de reprimarización como consecuencia del relacionamiento con los altamente competitivos e industrializados países asiáticos.

Una de las estrategias que se ha planteado la AP, desde su creación, para hacer frente a esta problemática es la de generar cadenas de valor regional, que permitan incrementar la competitividad de productos con valor agregado. A este respecto, se ha avanzado en la identificación de posibles encadenamientos regionales entre los países miembros, pero para que se hagan efectivos se requiere no sólo de compartir esa información con los agentes económicos de cada Estado, sino que también se deben coordinar políticas económicas y comerciales que favorezcan el funcionamiento de esas cadenas; lo cual no se observa en los desarrollos que ha tenido hasta el presente la AP, y puede que sea complejo de llevar a cabo si se mantiene un esquema esencialmente 'pragmático' o 'minimalista' frente a la integración regional. Por otro lado, con la Cumbre de Cali se amplían las funciones de la AP, al permitirse la negociación en bloque de TLC's con terceros Estados (El Universal, 2017), lo que puede generar un contexto propicio (que debe ser combinado con voluntad política) para fortalecer la institucionalidad del bloque y profundizar la coordinación de las normas y las políticas necesarias para hacer frente a los desafíos propios de la inserción en la economía internacional¹⁷.

Otro reto sumamente complejo son los engorrosos trámites aduaneros intra-AP y el precario estado de la infraestructura de transporte vial y portuaria que conecta a los países de la AP (Molina, Heuser y Mesquita, 2016: 45), así como la que los une con los países del Asia-Pacífico, situación que dificulta los incrementos del comercio intra y extra-institucional¹⁸, así como la viabilidad de crear cadenas de valor regional. Al respecto, en la Cumbre de Cali de 2017, se anunció que para hacer frente a esta problemática se va a protocolizar la creación de un fondo común para financiar la infraestructura (El País, 2017).

Por otro lado, es importante destacar que los Estados de la AP tienen unas relaciones comerciales poco significativas entre ellos, cuando se comparan con las de otros socios comerciales como EE.UU., China y la UE. Así, a "lo largo de los últimos 40 años, Estados Unidos ha sido el destino del 64% de las exportaciones de la AP (62% en 2014), mientras que el comercio intra-bloque representó solo el 3,1% (3,5% en 2014), y el comercio con Asia, el 9,6%" (Molina, Heuser y Mesquita 2016: 9). Aún más, en términos generales, el comercio entre los países de la AP, medido en miles de millones de dólares, viene disminuyendo al menos durante los últimos 3 años (tomando la muestra 2013-

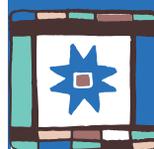
2016)¹⁹. En contraste con lo anterior, los países de la AP sí han subido porcentualmente en el lugar que ocupan como socios comerciales de los otros Estados miembros (es decir, ahora son más significativos en el porcentaje de las importaciones y exportaciones de la economía de cada uno). Todo lo anterior es necesario ponerlo en perspectiva, al considerar que estos países no tienen economías complementarias, y que el protocolo comercial de la AP sólo entró en vigencia a partir de mayo de 2016, por lo que no se puede dar todavía un balance concluyente sobre los resultados de este acuerdo²⁰.

Una perspectiva más favorable se presenta cuando se observan los tipos de productos que están exportando intra-bloque los miembros de la AP. Estos consisten mayoritariamente en bienes con cierto valor agregado -bajo e intermedio especialmente- (Durán y Cracau, 2017), y debe destacarse que las exportaciones no minero-energéticas, por ejemplo en el caso de Colombia, se encuentran en aumento. Así, *“las exportaciones de bienes no minero energéticos que Colombia hizo a los países de la Alianza del Pacífico entre 2010 y 2016, crecieron un 18%. Lo anterior se representa en que en el 2010 las ventas externas de ese tipo de bienes sumaron US\$1.831 millones, mientras que el año pasado [2016] esas ventas alcanzaron los US\$2.159 millones. Con esto, la canasta exportadora de este tipo de bienes pasó de 64,8% en 2010 a 81,2% el año anterior”* (Dinero, 2017).

A su vez, se ha dado un incremento en el turismo entre los Estados miembros. La cifra de turistas que llegan a Colombia se ha duplicado si se compara la de 2012 con la de 2016, lo cual se atribuye a la promoción conjunta del turismo que ha llevado a cabo la AP, así como a la supresión de cierto tipo de visas (Dinero, 2017).

Perspectivas para la AP ante las profundas transformaciones hemisféricas y globales

Todos los elementos destacados en los acápitales anteriores, deben ser puestos a la luz de las transformaciones hemisféricas y globales que se están llevando a cabo. Una de las más importantes es la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos. Una de las decisiones de más impacto geopolítico y geoeconómico que ha tomado es la de retirar a su país del TPP. Con ella se pierde la economía más importante del acuerdo, y los pronósticos sobre el futuro del mismo son bastante negativos. Además, se pierde una de las dos partes del *Pivot to Asia* impulsado por la administración Obama: la económico-comercial, con la cual este país habría incrementado su presencia comercial tanto en Asia como en América Latina, en un momento en el que China incrementa su importancia económica en estas regiones de manera exponencial (Noesselt y Soliz-Landivar, 2013). Para algunos



analistas ciertos movimientos estratégicos de esa administración, como la normalización de las relaciones con Cuba, y la visita a ese país y a Argentina, marcaron una reaproximación al subcontinente latinoamericano para contrarrestar la creciente presencia de China y Rusia (Serbin y Serbin Pont, 2015; Tokatlian, 2015), tras un período en el que la política exterior estadounidense había concentrado, aún más, sus prioridades geopolíticas en Oriente Medio –pos-9/11-, Europa y Asia. Ese repliegue se considera que generó un “vacío estratégico” (Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014: 22), y que ante el fracaso del ALCA y la proliferación de factores regionales como el regionalismo pos-hegemónico, condujo a un “ocaso de la Doctrina Monroe” (Betancourt, 2014). Ese repliegue regional también se ha visto reflejado, por ejemplo, en la reducción de los montos anuales de ayuda para el desarrollo y de ayuda policial y militar, al tiempo que se han recortado los recursos del Comando Sur de los Estados Unidos (Tidd, 2016); a su vez es importante matizar algunas de estas afirmaciones, señalando que el repliegue no es absoluto, pues Estados Unidos ha mantenido su presencia en “... las zonas subregionales y socios que están más dispuestos a avanzar recíprocamente según temas específicos, ya sea la lucha contra las drogas ilegales y otras formas de crimen transnacional, proyectos de desarrollo sostenible, control migratorio, seguridad energética o la promoción de derechos humanos. Es decir, desplegando una política exterior... dentro de prioridades temáticas y geográficas delimitadas, resaltando su presencia en el llamado Triángulo Norte de Centroamérica, el Caribe, los países de la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile) y Paraguay en el Cono Sur” (Vera, Defelipe y Castro, 2017: 477).

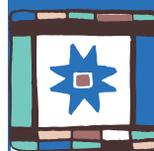
En ese contexto de vacío estratégico, profundizado con la salida de Estados Unidos del TPP, uno de los primeros efectos que se ha generado es un mayor interés en hacer parte del mega-acuerdo de libre comercio que China se encuentra liderando: el *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Australia, Chile y Perú, todos Estados miembros del TPP y los últimos dos también de la AP, han manifestado su interés en participar en el RCEP tras la retirada de Estados Unidos de este último acuerdo (Cech, 2016). En segundo lugar, otro movimiento que se debe considerar es el “Diálogo de Alto Nivel en Iniciativas de Integración en el Asia Pacífico” convocado por la AP, en el que participaron todos los Estados firmantes del TPP, menos por supuesto Estados Unidos, más Colombia, China y Corea del Sur, el cual se llevó a cabo en Viña del Mar en marzo de 2017. El encuentro tuvo como objetivo analizar las perspectivas de la profundización del comercio, entre los Estados que acudieron, ante la preocupación por el incremento del nacionalismo, el proteccionismo y el populismo a nivel global. En esta reunión, la AP “acordó comenzar negociaciones comerciales con socios en la región Asia-Pacífico con el fin de concluir rápidamente acuerdos incluyentes y equilibrados que cumplan con los altos estándares establecidos por el TPP,

tales como un acceso a mejores servicios, derechos laborales, protección ambiental y lineamientos comunes para el comercio electrónico" (Muñoz, 2017)²¹.

Al tiempo que se buscó, con este encuentro, quitar el énfasis del posible destino del TPP, se pretendió impulsar la idea de que la AP sea la plataforma para nuevos acuerdos comerciales (Muñoz, 2017). En concordancia con esto, puede entenderse la creación de la categoría de Estado asociado al interior de la AP, que se explicó en el apartado anterior, y la aplicación a ésta justamente de Canadá, Australia, Singapur y Nueva Zelanda, todos los cuales son Estados firmantes del TPP. A su vez, es posible esperar que se presenten negociaciones con los demás Estados firmantes del TPP para que ingresen a la AP en los próximos años con ese mismo estatus (Japón, Brunei, Malasia y Vietnam). Es probable también que se dé el ingreso en esas condiciones de los otros dos Estados que no hacen parte del TPP, pero que sí fueron invitados al Diálogo en Viña del Mar: China y Corea del Sur –este último ya anunció que está buscando aplicar a su vez a este estatus-. Estos desarrollos están generando un mega-bloque de acuerdos comerciales entre numerosos Estados asiáticos y latinoamericanos, en el que no estará involucrado, por supuesto, Estados Unidos.

En otras palabras, se está afianzando un *interregionalismo pos-TPP*, esto es, se está gestando un interregionalismo *con la AP como uno de sus ejes articuladores*, que puede entenderse como una respuesta a la salida de Estados Unidos del TPP, por parte de los Estados miembros de la AP y de los demás firmantes del TPP, y el cual combina dos formas de interregionalismo (Häängi, 2000: 3-8): a) la relación entre instituciones de distintas regiones, la cual se ha manifestado principalmente a través de los vínculos entre la AP y la ASEAN (Bloque-Bloque); y b) el interregionalismo híbrido que se presenta entre una institución regional y un Estado (Bloque-Estado), que es como se puede categorizar la negociación de acuerdos que se está llevando a cabo para que la AP tenga 'Estados asociados'. Asimismo, la explicación de esas dinámicas interregionales no debe desconectarse de los vínculos que se han creado entre miembros de la AP y, principal aunque no exclusivamente, los países del Asia-Pacífico, a través de la firma de acuerdos comerciales que reflejan un bilateralismo selectivo o regionalismo cruzado, el cual están tratando de complementar, expandir y profundizar por medio de esta institución regional. Por otro lado, el relanzamiento, con ajustes, del TPP como el *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) puede interpretarse como otro de los ejes articuladores de ese interregionalismo sin los EE.UU.

Otra tendencia que es importante considerar es el "giro al libre comercio" que está teniendo lugar en la región suramericana. La elección de Mauricio Macri para la presidencia de Argentina, y la



Llegada al poder del presidente Temer tras el proceso de *impeachment* de la expresidenta Dilma Rousseff, marcan un cambio en la dinámica geoeconómica de la región, inclinándolos hacia la derecha del espectro ideológico. Esa transformación puede tener un impacto especialmente importante en la aproximación del MERCOSUR a la AP. Uno de los hitos importantes en este sentido fue la participación del presidente Macri en la Cumbre de la AP en 2016 y el haber convertido a su país en Estado observador en esta institución en ese mismo año. Además, el mandatario argentino ha planteado que la confrontación que Estados Unidos le plantea a México, puede ser vista como una invitación a que 'mire al sur' (Rodríguez, 2017). La aproximación entre ambos bloques ha sido apoyada desde hace años por Uruguay y Paraguay, quienes también son Estados observadores, y cuyos países han abogado por una mayor apertura del MERCOSUR hacia el resto del mundo.

Conclusiones

La AP emerge en el contexto de una economía global cada vez más multipolar. Ante el progresivo desmonte de la estrategia del regionalismo abierto y la ausencia de una respuesta del regionalismo pos-hegemónico a sus intereses de inserción comercial internacional, sus miembros han respondido con una estrategia de dos aristas. Primero, con la creación de una institución regional cuya institucionalidad facilita la circulación de bienes, capitales, servicios y personas, al tiempo que no los restringe en su táctica de internacionalización de la economía a través de la firma de TLC's bilaterales y de la atracción de inversión extranjera (*regionalismo minimalista*). Además, les permite coordinar estrategias para proyectarse hacia la región con más crecimiento y expansión económica del mundo: Asia-Pacífico. Segundo, han implementado una estrategia de regionalismo cruzado (*cross-regionalism*), que consiste en la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales con Estados de otras regiones. Esto los hace menos dependientes de un solo socio comercial, y les permite una mayor capacidad de maniobra en la negociación de las condiciones de los acuerdos.

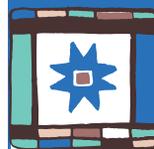
La participación de los miembros de la AP en la misma puede explicarse a partir de los factores sistémicos y las coincidencias en torno a la visión geoeconómica y los valores e ideas compartidos en torno al libre comercio, a la vez que puede ser complementada con una interpretación de los factores domésticos e intereses que impulsan a cada Estado a participar. Para Colombia, en cierta medida, forma parte de la diversificación geográfica de su política exterior que viene impulsándose desde la administración Santos, mientras que para Chile y Perú es una arista de una estrategia de más largo aliento de

relacionamiento con el Asia-Pacífico. Por otro lado, para México puede representar la reducción de su excesiva dependencia del mercado estadounidense, al 'regresar' a América Latina y potencialmente incrementar sus exportaciones al Asia-Pacífico.

Aunque inicialmente la AP causó escepticismo y fricciones con los participantes en otros procesos de regionalización, sus miembros han mostrado que si bien quieren diferenciarse del ALBA y el MERCOSUR, no les interesa hacer un 'contrapeso' a esas organizaciones. Por el contrario, se han buscado espacios de convergencia con este último, y los Estados de la AP han continuado participando en organizaciones del regionalismo pos-hegemónico como la UNASUR. Por otro lado, aunque parecía inminente la incorporación de Estados miembros de Centroamérica, diversas disputas bilaterales con los miembros de la AP, o en otros casos la protesta de gremios económicos domésticos han puesto un freno a esa posibilidad.

La AP enfrenta numerosos retos para cumplir sus objetivos. En especial, aquellos vinculados a la construcción de cadenas regionales de valor, de mejoramiento de la infraestructura vial y portuaria, del incremento del comercio intra-bloque, entre otros elementos. Las relaciones comerciales entre sus Estados miembros continúan siendo poco significativas, pero el incremento del turismo y de las exportaciones de bienes con cierto valor agregado permiten matizar la reducción cuantitativa de las exportaciones e importaciones intra-bloque.

Las transformaciones hemisféricas y globales, en especial el retiro de los Estados Unidos del TPP, han permitido que la AP se convierta en la nueva plataforma para la articulación de los Estados que quieren conformar un mega-bloque de libre comercio entre América Latina y Asia-Pacífico. Así puede interpretarse el Diálogo en que participaron en Viña del Mar los Estados firmantes del TPP más China, Corea del Sur y Colombia. De ese Diálogo surgió un acuerdo fundamental en esa dirección: la creación de la categoría del Estado asociado en la AP, a la cual ya han aplicado los firmantes del TPP Canadá, Singapur, Nueva Zelanda y Australia, y es muy probable que apliquen los restantes en los próximos años Brunei, Malasia y Vietnam. Así como los Estados no TPP que asistieron al encuentro en Viña del Mar: China y Corea del Sur. De este modo, la AP empieza a convertirse en uno de los ejes articuladores de los Estados asiáticos y latinoamericanos, entre otras regiones posibles, que son defensores del libre comercio ante el regreso del nacionalismo, el proteccionismo y el populismo a la cabeza de la superpotencia estadounidense, y que reaccionan afianzando un *interregionalismo pos-TPP*, que combina el interregionalismo Bloque-Bloque, y el interregionalismo híbrido (Bloque-Estado).



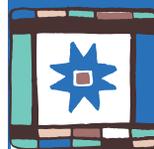
Notas

1. Se propone este concepto para explicar que se está gestando un interregionalismo *con la AP como uno de sus ejes articuladores*, por parte de los miembros del TPP y los Estados de la AP como respuesta a la salida de Estados Unidos del TPP, el cual combina dos formas de interregionalismo: a) la relación entre instituciones de distintas regiones, que se observa en las relaciones entre la AP y la ASEAN (Bloque-Bloque); y b) el interregionalismo híbrido, el cual se lleva a cabo entre una institución regional y un Estado (Bloque-Estado), que se puede observar con la negociación de acuerdos que se llevará a cabo para que la AP tenga 'Estados asociados'. Asimismo, la explicación de esas dinámicas interregionales no debe desconectarse de los vínculos que se han creado entre miembros de la AP y, predominantemente, los países del Asia-Pacífico, por medio de la suscripción de acuerdos comerciales que reflejan un *bilateralismo selectivo o regionalismo cruzado*, el cual están tratando de complementar, expandir y profundizar por medio de esta institución regional.
2. Concepto acuñado también por la CEPAL.
3. Las cuales en la práctica resultaron siendo imperfectas o cuyos intentos de creación fracasaron.
4. Antes denominada Pacto Andino.
5. Esto también podría estimular la inversión en las industrias de los países miembros, si se establecieran aranceles altos para este tipo de productos, en caso de que provinieran de países extra-regionales.
6. Traducción de los autores.
7. La estrategia del regionalismo cruzado y la AP han sido también categorizadas como parte de un emergente "minilateralismo", afirmando que lo que une a estas coaliciones son los objetivos compartidos y no, por ejemplo la proximidad geográfica. Éste posee cuatro características: "(1) *It brings to the table the smallest number of countries necessary for achieving a particular aim* (Naim 2009); (2) *it often resorts to more informal and flexible accords instead of traditional formal treaties, or, to what has been called 'soft law'* (Brummer 2014); (3) *it addresses challenges in a disaggregated or piecemeal fashion instead of pursuing a one-off comprehensive agreement* (Patrick 2015: 122–123); and (4) *contrary to multilateralism and regionalism, which fostered homogenization and diffusion of certain standards, practices and models (e.g., the EU integration model), minilateralism is characterized by increasing heterogeneity and diversification of forms, which is a reflection as much of policy innovation as of the diverse interests and diplomatic traditions of a more varied array of actors.*" (Garzón y Nolte, 2018, pp. 174).
8. Información tomada de (Garzón, 2015:12) y traducida por los autores.
9. En el documento del Acuerdo Marco que constituyó la AP se estableció que los tres objetivos centrales son: "1. *Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda*



para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. 2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes. 3. Convertirse en una plataforma de articulación política; de integración económica y comercial; y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia Pacífico” (Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, 2011).

10. Colombia también buscaba dar un nuevo impulso a su presencia en la integración regional en lo económico comercial tras esfuerzos fallidos de reactivar la CAN (Gutiérrez, 2013).
11. Sin embargo, esto puede ser matizado si se observa que las importaciones en 2015 son un 50% de Estados Unidos, un 17% de China, un 4,1% de Japón (OEC, 2017).
12. Todos los datos porcentuales empleados aquí son tomados del *Observatory of Economic Complexity* (OEC, 2017).
13. En esa Cumbre fueron emitidos los documentos necesarios para su creación, pero se había pactado que existiría desde el ‘Diálogo de Alto Nivel en Iniciativas de Integración en el Asia Pacífico de Viña del Mar’ (Nazal, 2017).
14. Sobre la creación de esta categoría declaró el Presidente Enrique Peña Nieto *“Creo que el paso significativo que estamos dando en la Alianza del Pacífico es ensanchar este mercado que ya hacíamos de 221 millones de consumidores a uno que eventualmente lo puede ser de 300 millones de consumidores tras lograrse el acuerdo y el impacto ya con los cuatro países asociados”* (El Universal, 2017).
15. También se ha argumentado que, en el caso de España, hay un interés de triangulación, esto es, de convertirse en un intermediario entre Asia y Latinoamérica, aprovechando como un puente los bancos y empresas españolas que se encuentran en América Latina para establecer contacto con Asia (Gutiérrez Viana, González Pérez, Rodríguez Ríos y Gutiérrez Gómez, 2013: 84). Incluso, en este respecto, el expresidente de Chile, Sebastián Piñera, declaró que la Alianza puede servir de puente para la proyección de Europa en la región del Asia Pacífico.
16. Sin embargo, Niu (2015) afirma que el impacto a las economías latinoamericanas en relación con las compras chinas está conectado a la caída de los precios de las mismas y no a una reducción sustancial de su volumen.
17. Aunque a la vez representa un reto de cooperación y coordinación de posiciones en la negociación de acuerdos con Estados externos a la institución.
18. Debido a que, por ejemplo, elevan demasiado los costos de transporte de los productos.
19. Datos obtenidos de la base de datos de la Asociación Latinoamericana de Integración, disponibles en: <http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html>



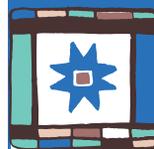
20. Esa reducción del comercio también debe ser matizada, señalando que también obedece a los bajos precios de las materias primas, el petróleo, entre otros factores.
21. Las negociaciones entre la AP y los Estados que se encuentran aplicando a esta categoría alcanzan ya su tercera ronda en los primeros días de marzo de 2018 en Santiago de Chile.

Bibliografía

- “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, Alianza Pacífico, 2011. Disponible en: <https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464> (último acceso: 12/08/2017).
- “Alianza del Pacífico ahora podrá impulsar negociaciones en bloque”, El Universal, 30/06/2017. Disponible en: <http://m.eluniversal.com.co/colombia/alianza-del-pacifico-ahora-podra-impulsar-negociaciones-enbloque-256719> (último acceso: 02/04/2018).
- Betancourt, R., “¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado”, en: *Papel Político*, vol. 19, no. 2, 2014, pp. 691-719.
- “Bloquean ingreso de Guatemala a Alianza del Pacífico”, Central América Data, 19/02/2014. Disponible en: http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Bloquean_ingreso_de_Guatemala_a_Alianza_del_Pacifico (último acceso: 02/04/2018).
- Castro, R., “La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿una estrategia de impugnación?”, en Pastrana, E. y Hubert G. (eds.), *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014, pp. 293-320.
- Cech, A., China’s Pivot to Latin America, Expatt Magazine, 2016. Disponible en: <https://expattmagazine.wordpress.com/2016/12/05/chinas-pivotto-latin-america/>
- “Cifras y resultados de la Alianza del Pacífico”, Dinero, 02/05/2017. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/cifras-y-resultados-de-la-alianza-delpacifico-a-2017/244823> (último acceso: 02/04/2018).
- “Colombia adoptó fallo de la OMC en litigio con Panamá sobre cobro de arancel”, Noticias RCN, 15/11/2016. Disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-economia/colombia-adopto-fallo-omc-litigio-panamacobro-arancel> (último acceso: 02/04/2018).
- “Costa Rica va sin posición definida a la cumbre de la Alianza del Pacífico”, La Nación, 15/06/2016. Disponible en: http://www.nacion.com/economia/politicaeconomica/Alianza_del_Pacifico-Costa_Rica-Coxmex-Alexander_Mora-Chile_0_1566843355.html (último acceso: 02/04/2018).



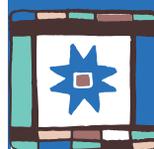
- “Duelo entre dos modelos de integración”, Dinero, 15/10/2013. Disponible en: <http://www.dinero.com/internacional/articulo/duelo-entre-dos-modelosintegracion/186083> (último acceso: 02/04/2018).
- Flemes, D. y Rafael C., “Institutional Contestation: Colombia in the Pacific Alliance”, en: *Bulletin of Latin American Research*, no. 35, 2016, pp. 78-92.
- Foxley, A., “Nuevo desafío para América Latina: integración productiva”, en Foxley, A. y Meller, P. (eds.), *Alianza del Pacífico: en el Proceso de Integración Latinoamericana*, Santiago de Chile, Uqbar Editores, 2014, pp. 13-26.
- Durán, J. y Cracau, D., *The Pacific Alliance and its economic impact on regional trade and investment Evaluation and perspectives*, Santiago de Chile, CEPAL, 2016.
- “Evo arremete contra la Alianza del Pacífico”, El Tiempo 15/10/2013. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13123127> (último acceso: 02/04/2018).
- Garzón, J., “Latin American Regionalism in a Multipolar World”, en: *EUI Working Papers*, 2015.
- Garzón, J. y Nolte, D. (2018). “The new minilateralism in regional economic governance. Cross regionalism and the Pacific Alliance”, en Riggirozzi, P. y Wylde, C. (eds.), *Handbook of South American Governance*, Nueva York, Routledge, 2018, pp. 173-190.
- Gutiérrez Viana, S., González Pérez M. A., Rodríguez Ríos, J. D. y Gutiérrez Gómez, M. L., *Evaluación de la Justificación Económica y Política de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, Proexport Colombia, 2013. Disponible en: [http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=68684&name=Evaluacion de la justificacion Economica y politica de la Alianza Pacifico Santiago Gutierrez.pdf&prefijo=file](http://www.tlc.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=68684&name=Evaluacion%20de%20la%20justificacion%20Economica%20y%20politica%20de%20la%20Alianza%20Pacifico%20Santiago%20Gutierrez.pdf&prefijo=file)
- Häängi, H., *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives*, St. Gallen, University of St. Gallen, 2000.
- He, K., “Contested Regional Orders and Institutional Balancing in the Asia Pacific”, en: *International Politics*, no. 52, 2015, pp. 208–222.
- Heilmann, S. y Schmidt, D., *China’s Foreign Political and Economic Relations, an Unconventional Global Power*. Lanham, Rowman y Littlefield, 2014.
- Hershberg, E., Serbin, A. y Vigevani, T., “La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades”, en Hershberg, E., Serbin, A. y Vigevani, T. (eds.), *Pensamiento Propio. El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, no. 39, 2014, pp. 11-31.
- Malamud, C., Brasil y la Alianza del Pacífico, en: *Análisis Latino*, 2013. Disponible en: <http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=6412> (último acceso: 02/04/2018).



- Meacham, C., "Why should the United States Join the Pacific Alliance?", en: *Center for Strategic and International Studies*, 2013. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/why-should-united-states-join-pacificalliance>
- "Mexico", OEC, 2017. Disponible en: <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/mex/> (último acceso: 02/04/2018).
- "Ministros de la Alianza del Pacífico aprueban creación de categoría de Estado Asociado", Presidencia de la República de Colombia 02/06/2017. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170602-Ministros-de-la-Alianza-del-Pacifico-aprueban-creacion-de-categoria-de-Estado-Asociado>
- Molina, D., Heuser, C. y Mesquita, M., *Infraestructura y desempeño de las exportaciones en la Alianza del Pacífico*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.
- Muñoz, H., El comercio después del TPP, en: *The New York Times*, 04/04/2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/04/04/el-comercio-despues-del-tpp-chile/>
- Nazal, P., En Viña del Mar la Alianza del Pacífico se fortalece, en: *Pulso*, 2017. Disponible en: <http://www.pulso.cl/opinion/vina-del-mar-la-alianza-del-pacificose-fortalece/>
- Niu, H., "A new era of China-Latin America Relations", en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 11. Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2015, pp. 39-51.
- Noesselt, N. y Soliz-Landivar, A., "China in Latin America: Competition in the United States" "Strategic Backyard", en: *GIGA Focus*, no. 7, 2013.
- Nolte, D., "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations", en: *GIGA Focus Lateinamerika*, no. 4, 2016, pp. 1-13.
- Nolte, D., y Wehner, L., "The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America", en: *GIGA Focus*, no. 8, 2013. Disponible en: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_international_1308.pdf
- "Panamá se aleja de entrar a la Alianza del Pacífico", *La Estrella*, 13/08/2016. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/economia/panama-aleja-entrar-alianzapacifico/23955992> (último acceso: 02/04/2018).
- Pastrana, E., *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2015.
- Pastrana, E., Betancourt, R. y Castro, R., "Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara a la multipolaridad creciente", en Pastrana, E. y Gehring, H. (eds.), *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014, pp. 173-205.
- Prieto, G. y Betancourt, R., "Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico", en Pastrana, E. y Gehring, H., *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014, pp. 75-113.



- Prieto, G. y Ladino, N., "La proyección de Chile en Asia-Pacífico", en Pastрана, E. y Gehring, H., *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*, Cali, Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014, pp. 251-291.
- Riggirozzi, P., y Tussie, D., "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en Riggirozzi, P. y Tussie, D., *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Nueva York, Springer Dordrecht, 2012, pp. 1-16.
- Rodríguez, M., *Is Pink Latin America Embracing Free Trade?*, en: *The World Weekly Recovered*, 2017. Disponible en: <http://www.theworldweekly.com/reader/view/magazine/2017-02-09/is-pink-latin-america-embracing-free-trade/9699>
- Sanahuja, J. A., "Regionalismo post-liberal y el multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.) *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de Integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 19-71.
- Serbin, A., "¿Fin de ciclo? Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global", en Serbin, A. (coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, Edición Especial del Anuario de Integración de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES, 2016, pp. 17-49.
- Serbin, A. y Serbin Pont, A., *Obama is using Cuba to counter Russia, Iran, and China's growing influence in Latin America*, en: *Forbes*, 16/04/2015. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/afontevicchia/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growinginfluence-in-latin-america/#7c3775f84504> (último acceso: 02/04/2018).
- Tidd, K., "Testimony Excerpts: 2016 Posture Statement to Congress", en: *Us Southern Command*, 2016. Disponible en: <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/2016-Posture-Statement-to-Congress.aspx>
- Tokatlian, J., "De la Doctrina Monroe a la Doctrina Troilo", en: *La Nación*, 19/03/2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1777242-de-la-doctrinamonroe-a-la-doctrina-troilo> (último acceso: 02/04/2018).
- "UE ve a la Alianza del Pacífico como un socio "muy cercano"", *América Economía*, 26/02/2014. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/ue-ve-la-alianza-del-pacifico-como-un-socio-muy-cercano>
- "Vamos a protocolizar la creación de un fondo común para financiar obras": Santos", *El País*, 29/06/2017. Disponible: <http://www.elpais.com.co/economia/vamos-a-protocolizar-la-creacion-de-un-fondo-comun-parafinanciar-infraestructura-presidente-santos.html> (último acceso: 03/04/2018).
- Vera, D., Defelipe, C. y Castro, R., "La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe ¿un instrumento de la contención a Chi-



na?"; en Pastrana E. y Gehring, H. (eds.), *La Proyección de China en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y Fundación Konrad Adenauer, 2017, pp. 471-501.



Las alianzas en América Latina



Nicolás Comini

Universidad del Salvador
e-mail: nicolas.comini@usal.edu.ar

Tomás González Bergez

Universidad del Salvador
e-mail: tgbergez@usal.edu.ar

Introducción

La región se encuentra nuevamente convulsionada. Por supuesto que esto no representa una novedad. Para ser justos, desde fines de la Guerra Fría a la actualidad América Latina ha venido experimentando complejos cimbronazos en lo que se refiere a la definición de sus objetivos e intereses regionales. En ese marco, el subcontinente ha servido de trama para las más diversas alianzas y desacuerdos entre los países vecinos.

El presente ensayo analiza la regionalización latinoamericana a partir de la construcción de alianzas, entendidas como herramientas fundamentales para avanzar hacia una mayor vinculación regional y global. A tales fines, recurre a diferentes miradas teóricas para identificar los principales actores, mecanismos y pujas de poder existentes en torno a la misma, al mismo tiempo que expone las debilidades existentes en su interior y las oportunidades que se presentan ante el complejo contexto global.

Primero, lo primero

A lo largo de las últimas décadas, el regionalismo en América Latina ha sido motivo y centro de vastas discusiones y debates (Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2009; Briceño, 2013; Serbin, Martínez y Ramanzini, 2012; Nolte, 2013). Condicionados por estímulos provenientes de un mundo cada vez más interconectado, los mecanismos y formas de concertación de la región han variado ampliamente, mutando sus ejes y prioridades. Las recurrentes variaciones en los ciclos políticos, económicos y sociales a nivel global, impactan directamente en Latinoamérica, exponiendo algunas de las debilidades existentes en su interior. El contexto actual evidencia tal aseveración.

De esta manera, los cambios de gobierno que tuvieron lugar tanto en Argentina como en Brasil y Perú, el desmembramiento de la democracia venezolana, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, el avance de ideas proteccionistas y anti-globalizadoras que hicieron mella en Europa, el Brexit o el sostenido ascenso China y Asia Pacífico, se combinan como factores de alta incidencia en el tablero mundial y se traducen en procesos de cambio y replanteamiento de antiguas perspectivas. Todo ello impacta, sin lugar a dudas, en las dinámicas regionales. Es por ello que el presente trabajo analiza, desde diferentes perspectivas, el sistema de alianzas en la región latinoamericana, signado éste por reordenamiento de prioridades e intereses y por la cristalización del ecléctico mosaico político y social que hoy caracteriza

a la región. Para ello, resulta fundamental indagar inicialmente sobre los procesos de construcción de dichas alianzas, para poder así comprender e identificar aquellos factores sobre los cuales se han basado las asociaciones y acercamientos tanto culturales como económicos y políticos entre los Estados vecinos.

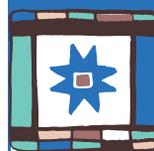
Con ese propósito, el presente trabajo se divide en seis secciones. La primera de ellas se dedica a introducir el marco teórico-conceptual dentro del cual se inserta la problemática, a partir del abordaje de algunos de los debates que en torno a las alianzas han tenido lugar en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales. El segundo apartado presenta el estado de situación en el cual se encuentra la región latinoamericana. Seguidamente, se problematiza el sistema de alianzas regional desde una óptica realista, luego desde una liberal y finalmente desde una constructivista. Finalmente, el último segmento estructura las conclusiones alcanzadas a partir de lo estudiado, abriendo el debate a futuras perspectivas.

Diferentes maneras de ver las cosas

Entendido como uno de los ejes de mayor importancia de la política exterior, el establecimiento de alianzas, coaliciones o asociaciones entre Estados ha sido objeto de una amplia gama de análisis en el campo de las Relaciones Internacionales desde inicios de la disciplina. Históricamente, los Estados han intentado articular sus aspiraciones y neutralizar sus diferencias en favor de alcanzar mecanismos de cooperación (o confrontación) estratégicos que les permitieran avanzar en la defensa y obtención de sus intereses fundamentales. Para ello, han sido influidos por la coyuntura mundial y regional, así como condicionados por sus realidades internas y por sus objetivos nacionales.

En forma de coaliciones diplomáticas, acuerdos de cooperación o militares, organizaciones internacionales, arquitecturas supranacionales o asociaciones estratégicas, las alianzas han sido motivo de prolíficos trabajos dedicados a estudiarlas. De esta manera, los aportes desde el realismo, el liberalismo o el constructivismo –con sus respectivas actualizaciones teóricas– se vuelven relevantes a la hora de comprender el estado del sistema de alianzas, el cual traduce y traslada sus elementos comunes al tablero internacional actual. Por supuesto que puede parecer un poco anticuado concentrarse en estos tres enfoques, aunque no por ello pierden relevancia.

Las corrientes realistas suelen concebir a las alianzas como asociaciones formales (o informales) abocadas a la vinculación entre Estados, cuyo fin principal es el de aumentar el poder, la seguridad y la influen-



cia de sus miembros en respuesta a amenazas externas provenientes de uno o más países (Walt, 2009). De esta manera, las alianzas sólo se cristalizan cuando la complementación de capacidades individuales es mayor y más efectiva que el desarrollo de los factores materiales internos de aquellos Estados que participan (Dwivedi, 2012).

De acuerdo a la perspectiva de Walt, la asociación debería terminarse una vez que la amenaza haya sido superada y que el balance de poder haya sido restablecido (Walt, 2009). Ahora bien, en un mundo donde la distribución de capacidades materiales es altamente inequitativa, mientras que los países con mayor poder se alían para contrarrestar el ascenso de otros, los Estados débiles deben conformar asociaciones en su búsqueda de protección frente a los conflictos y amenazas de las potencias centrales, ya sea alineándose con el eje de mayor fuerza o apoyando a la “fuente desafiante” en alza, fuera por temor o por gracia (Dwivedi, 2012).

Las perspectivas realistas encuentran diferencias sustanciales con las propias de las escuelas liberales. Estas últimas adhieren a la existencia del estado de anarquía en el orden mundial, aunque suelen ser más optimistas en lo que refiere a la cooperación internacional. Además, suelen expresar que, por sobre las contradicciones que giran alrededor de los intereses nacionales individuales, existe una voluntad colectiva subyacente que considera a la cooperación como la única y mejor herramienta para alcanzar y conservar los intereses vitales de los Estados (Czechowska, 2013).

Bajo la misma lógica, las corrientes que se ocuparon de continuar el desarrollo teórico del liberalismo –si bien no niegan la existencia de amenazas externas y entienden que los compromisos internacionales sirven en tanto y en cuanto promuevan ganancias–, consideran a las alianzas como plataformas de vinculación multilateral cuyo posible carácter defensivo-ofensivo se complementa con objetivos que van más allá de lo estrictamente militar. Así, el crecimiento económico global, el desarrollo sustentable, la reducción de la pobreza, la ciberseguridad, el cambio climático, la vinculación cultural y la cooperación en desarrollo de I+D o la infraestructura, se incorporan a las agendas de los Estados e instituciones globales para converger posiciones y conformar nuevos patrones en el sistema de alianzas mundial (Bush, 2017).

Al clásico debate entre realistas y liberales se agrega la perspectiva constructivista, la cual analiza los acuerdos internacionales y los cambios en la política exterior a partir del estudio de las estructuras sociales propias de los Estados. Desde esta óptica crítica de las escuelas anteriores, el grado de participación y compromiso de un país en el sistema de alianzas dependerá de una multiplicidad de factores internos, asociados a la identidad e intereses de sus sociedades (Wendt, 1992).



Dentro de los mismos se destacan la ideología y el régimen político gobernante, los objetivos de sectores económicos y sociales, los cambios en el poder y en las instituciones políticas, así como los factores culturales o la opinión pública (Miller, 2012; Leed, Mattes y Vogel, 2009).

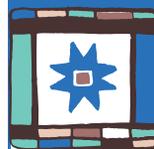
En este sentido, los intereses de diversos grupos sociales, el poder político y la capacidad de las instituciones de convertir dichos objetivos en políticas de proyección internacional, se cristalizan como factores de fundamental importancia al momento de conformar alianzas. La más mínima varianza en alguno de ellos podría tener un significativo impacto en las vinculaciones estratégicas ya alcanzadas (Perrota, 2013; Leed, Mattes y Vogel, 2009). En virtud de ello, la corriente constructivista expone, por ejemplo, que un cambio de gobierno producto de la alternancia electoral propia de la democracia, podría amenazar la continuidad de los pactos internacionales firmados, por el simple hecho de que los intereses del nuevo grupo político no responden a aquellos evocados por sus predecesores (Leed, Mattes y Vogel, 2009).

A partir de estas interpretaciones se desprende que la formación de alianzas y las percepciones de amenazas en el sistema internacional no deriva meramente de los factores materiales o de los efectos negativos de la cooperación multilateral, sino también de las ideas y construcciones sociales propias de cada Estado y sus sociedades. Bajo esta perspectiva, los países se ven mutuamente como amenazas y forman alianzas no sólo debido a las diferencias de poder militar y económico o a la necesidad de cooperación, sino también porque sus estructuras reflejan creencias y percepciones sobre la realidad política, económica y social global divergentes (Dwivedi, 2012; Wendt, 1992).

Todo esto permite analizar la conformación del sistema de alianzas latinoamericano actual, entendiendo que la multiplicidad de factores que intervienen en dicho proceso se ve reflejada en el complejo entramado político, económico y social de la región.

Alianzas latinoamericanas

Ahora bien, antes de analizar las alianzas desde estas diferentes miradas, resulta conveniente introducir algunas características generales sobre el estado de situación actual de las mismas en la región. El bienio 2015-2016 fue para América Latina un nuevo punto de inflexión. La victoria de partidos de centro-derecha en Argentina y en Perú, así como la profundización de la crisis en Venezuela y el impeachment que posicionó a Michel Temer al frente de uno de los países más poderosos de la región, evidenciaron el debilitamiento de los sectores de izquierda y centro-izquierda, espacios alejados de las multitudes que



habían sabido convocar y hasta cuestionados, en algunos casos, por sus tradicionales adherentes.

La desaceleración de la economía china dio por cerrada la gloriosa bonanza de los commodities que había motorizado la economía latinoamericana durante casi un decenio, exponiendo las flaquezas y debilidades de las gestiones tanto comerciales como fiscales ejecutadas durante aquellos años. De esta manera, la defensa de las políticas sociales –que lograron obtener un importante respiro en los índices de pobreza, desigualdad y empleo–, comenzó a verse erosionada debido, en parte, a las crisis económicas internas y a los crecientes niveles de inflación. Sumado a ello, el mosaico regional se vio complejizado por la proliferación de escándalos de corrupción que afectaron a las élites políticas de prácticamente todos los países de la región, debilitando aún más a los gobiernos en el poder (Sanahuja, 2016; Luhnnow y Forero, 2015).

Es en este escenario que un nuevo giro a la derecha modificó los colores políticos que habían teñido a América Latina desde inicios del nuevo siglo, asumiendo los desafíos que cualquier cambio de perspectivas supone. Convencidos de que una re-inserción a los mercados globales, una renovada participación en los espacios multilaterales dominados por las grandes potencias y un alineamiento a las medidas aperturistas se acompañarían directamente con escenarios de superávit y bienestar social (Bown, Lederman, Pienknagura y Robertson, 2017), las nuevas coaliciones gobernantes tomaron distancia de los años previos, oponiéndose en forma y fondo a las políticas aplicadas y enfrentándose a aquellos gobiernos que aún las defendieran (Comini, 2017).

Dichas coaliciones comenzaron a marcar las diferencias y a dividir las aguas entre los *antiguos* y los *nuevos* en los espacios comunes regionales. Esto se expresó, entre otras cosas en: las decisiones seleccionadas para combatir la pobreza, la desigualdad y el desempleo; las políticas macroeconómicas aplicadas para recuperar equilibrio en las balanzas comerciales y fiscales; las medidas adoptadas para hacer frente a las promesas de campaña y cambio, así como la inestabilidad política derivada de nuevos escándalos de corrupción, tales como el Lava Jato en Brasil, los Panamá Papers en Argentina o el caso de Odebrecht en toda América Latina. Con todo esto, las alianzas serían, una vez más, reestructuradas al compás de intereses reeditados.

En el caso particular de América del Sur, las victorias de Mauricio Macri y Michel Temer –acompañadas por el ascenso de Pedro Pablo Kuczynski en Perú y la profundización de la Alianza del Pacífico– y su voluntad por “desideologizar” la política exterior de sus Estados, lograron empujarse a dos de las instituciones regionales más importantes hasta la fecha, cuyo carácter central de diálogo y convergencia habían intentado unificar a los países latinoamericanos y fortalecer su posición



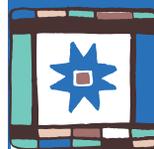
tanto interna como global. De esta manera, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) –aunque todavía en vigencia– fueron ensombrecidas por mecanismos de negociación bilaterales o expresiones unilaterales (a través de la novedosa diplomacia digital o comunicados de prensa oficiales), dejando como espacio multilateral regional casi único a la vapuleada Organización de los Estados Americanos (OEA), con todo lo que ello significa (Paz y Cepeda, 2016).

Así, en la búsqueda de un desarrollo y un crecimiento más sustentable que permitiera la preservación de los avances sociales y políticos alcanzados por los gobiernos de años previos y que, a su vez, potenciara las oportunidades de cambio (o de continuidad), los Estados latinoamericanos fueron modificando su sistema de alianzas con el objetivo principal de tejer la trama indicada que les proporcionara los mecanismos adecuados para alcanzar sus intereses políticos, económicos y sociales.

Así, el característico apego de los países de la región al multilateralismo de las grandes potencias –en principio de carácter comercial– viene siendo reforzado por la reactivación de vínculos políticos. La proliferación de visitas oficiales por parte de funcionarios públicos de alto nivel se intensificó a partir del advenimiento de estas “nuevas derechas” en la región (Giordano, 2014; Soler, 2015).

Los múltiples puntos de contacto fueron asentando el terreno para un nuevo juego de alianzas. En su interior se sucedieron una variada gama de eventos, que abarcaron desde la gira presidencial del presidente de Estados Unidos Barack Obama a Cuba, Brasil y Argentina, hasta la visita de presidentes y primeros ministros tanto europeos como asiáticos, la participación de América Latina en foros de creciente importancia como las cumbres CELAC-UE, CELAC-China, el G20, el Foro Económico Mundial o las invitaciones oficiales desde y hacia Washington bajo la nueva administración Donald Trump.

En línea con un contexto en donde la proclamada “desideologización” es entendida como “mundialización selectiva” y la globalización teje vínculos multisectoriales, no es sorpresa que vuelvan a priorizarse espacios de contacto continentales o globales en detrimento de aquellos subregionales. El mencionado resurgimiento de la OEA como plataforma activa –aunque no necesariamente efectiva– de diálogo interamericano entra en sintonía con una mayor presencia de Estados Unidos en la región, luego de haber atravesado por un período en el cual el eje regional giró en torno a estructuras esencialmente latinoamericanas, tales como la UNASUR, ALBA o la CELAC (Hernández, 2011). En ese sentido, gran parte de América Latina vuelve a considerar a Washington dentro de su sistema de alianzas. Pero, como podrá observarse más adelante, en un contexto cargado de particularidades.



Ahora bien, mayoría no significa unanimidad. Al respecto, esta perspectiva se diferencia de manera categórica con la adoptada por el actual gobierno de Venezuela. Aquel país denuncia de manera sistemática los intereses imperialistas de Estados Unidos en la región, sumándose al histórico rechazo de Cuba y acompañado por Bolivia, Nicaragua, El Salvador, algunos países del Caribe y, en menor medida, Ecuador. Estando el régimen castrista fuera de la OEA y habiendo solicitado Nicolás Maduro su retirada, un nuevo espacio para un renovado “equilibrio de poder” –en términos realistas– encuentra lugar en la región. Al respecto, no resultaría sorpresa una pronunciación más clara por parte de China y Rusia (o India) en tanto aliados del régimen madurista, marcando una clara contraposición a los intereses norteamericanos traducidos en la región a través de la presidencia de Almagro en la OEA.

Realismo selectivo

Este escenario vuelve a proponer nuevos alineamientos que, desde una óptica analítica, es interesante abordar. Si bien estudiar el tablero latinoamericano a partir de una mirada meramente realista sería difícil (dada la baja capacidad y desarrollo de los factores materiales –esencialmente militares– que la región posee, así como el reducido peso específico de sus Estados en relación al equilibrio de poder global), existen ciertas categorías bajo las cuales podrían entenderse algunas actitudes.

En virtud de ello, el escenario regional encuentra nuevamente sus propias dinámicas de “equilibrio de poder”. Cabría así destacar la prioridad que Brasil asignó durante el último quinquenio a la construcción de una política exterior “activa y activa” –en palabras de Celso Amorim– que fortaleciera su proyección tanto sudamericana como internacional, así como la actitud de México de fomentar la *nation branding* de la popular Alianza del Pacífico (Nolte, 2016; Bernal, 2008).

Una mirada de este tipo tiende a asumir que el declive de los Estados Unidos, producido por las consecuencias económicas de la crisis del año 2008 y su impacto en la Unión Europea –y en el mundo en general– dejaron un “vacío de poder” que permitió la expansión de estrategias alternativas de regionalización en América Latina, identificadas por los expertos como posliberales (Sanahuja, 2012) o post-hegemónicas (Riggirozzi, 2012). En este contexto y en una lógica de círculos concéntricos, Brasil apuntó a la consolidación de su liderazgo en América del Sur. A través del fortalecimiento de la UNASUR y su estructura orgánica, la voluntad brasileña de exhibirse como líder regional se manifestó fundamentalmente a través de la construcción de sus diversos



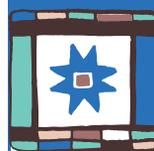
consejos sectoriales. De esta manera, defendió a las organizaciones sudamericanas como los espacios prioritarios de concertación política sobre los cuales se proyectaría al mundo. El peso específico de Brasil se multiplicó a partir del incremento de la popularidad del grupo de los BRICS y de la agilización de su participación en los espacios multilaterales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Ahora bien, la perspectiva realista no admite un “hegemón” sin una previa puja de poder. En ese sentido, no debe perderse de vista el papel de México en la región. Desplazado del eje atlántico sudamericano y debilitado por la crisis comercial del año 2008, el país azteca buscó reactivar sus alianzas dentro el espacio regional en la búsqueda de nuevos socios comerciales que le permitieran fortalecer su presencia en el subcontinente. Así, profundizando su perfil de vinculación comercial, México motorizó a partir del 2011 la conformación de la Alianza del Pacífico (AP), abriendo una gran ventana liberal frente al denunciado proteccionismo enraizado en el MERCOSUR. Acompañado por las economías de Chile, Perú y Colombia, México apuntó sus carteras hacia la Cuenca del Pacífico, seducido por el incesante crecimiento chino y el ascenso de las economías de Asia del Pacífico (Bartese, 2014).

Con el objetivo de traccionar el crecimiento, el desarrollo y la competitividad de las economías de los países miembros, la AP avanzó progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, así como hacia la estabilidad fiscal, el libre flujo de capitales extranjeros y el Estado de Derecho (Santa Cruz, 2013). Esto se asocia al hecho de que, como mencionan Oyarzún Serrano y Rojas de Galarreta (2013), estos países se arraigan en similares modelos de desarrollo, signados fundamentalmente por la apertura comercial, el regionalismo abierto y la priorización de la inserción económica, con los tratados de libre comercio a la cabeza. Los pilares aperturistas de la Alianza le valieron un exitoso despegue -muy común en los inicios de cualquier proyecto regional en América Latina-.

Dicho apuntalamiento inicial estuvo apoyado por las grandes economías del globo y fortalecido por la incorporación de tres de sus miembros a las negociaciones del entonces novedoso y prometedor Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) (Comini y González, 2017). La notoriedad alcanzada y el contraste de perspectivas dentro de la región latinoamericana permitió suponer que la Alianza del Pacífico –con México como uno de sus impulsores– funcionaría como actor de equilibrio ante el liderazgo de Itamaraty ejercido a través del MERCOSUR (Briceño, 2013).

Ahora bien, Stephen Walt (2009) propone una serie de categorías adicionales que, aunque signadas por perspectivas comerciales, podrían



encontrar cierta analogía en América Latina. Según el autor, en un mundo donde el equilibrio de poder estructura un sistema internacional anárquico, los pequeños Estados eligen alinearse bajo el ala de los más poderosos o amenazantes. Este fenómeno, comúnmente denominado *bandwagoning* (Dwivedi, 2012; Schroeder, 1994; Vasquez y Elman, 2003; Walt, 1987; Merke, 2013), representa un acto de apaciguamiento, a partir del cual los países débiles exigen o negocian cierta independencia para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos nacionales (muchas veces ajenos a aquellos propios de los países centrales). Walt explica el concepto seleccionado bajo la luz de un diagnóstico unipolar, señalando a su vez que los pequeños Estados buscarán en la alianza alcanzar beneficios a expensas del hegemon (Walt, 2009).

Interesante es pensar qué sucede en el mundo multipolar actual y de qué manera la tendencia a buscar aliados en diversos espacios es aprovechada por los Estados en ascenso. En el caso latinoamericano podrían mencionarse ejemplos interesantes, aunque la variable del “poder militar” deja prácticamente fuera de juego una perspectiva estrictamente realista. En su afán por fomentar los vínculos económico-comerciales y mayores flujos de IED, países como Argentina, Brasil, Chile o mismo los Estados caribeños se encuentran ante la necesidad de medir con sutileza la profundidad de sus amistades y sus estrategias de *apaciguamiento*, especialmente cuando las potencias con las cuales buscan vincularse atraviesan momentos de algidez en sus relaciones diplomáticas.

Las políticas y medidas medioambientales adoptadas por Trump (siendo la retirada del Acuerdo de París una expresión extrema) o las agudas reprimendas a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), le valieron duras críticas tanto desde los espacios bilaterales como de los multilaterales, además de los provenientes del frente interno. Así, en la cumbre del G20 en Hamburgo, Washington se enfrentó a un clima hostil y altamente desfavorable, sin representar ello una sorpresa para nadie.

Ahora bien, como es digno de la política internacional, tomar partido es necesario si uno busca cosechar amistades. Es tal sentido, Argentina priorizó sus alianzas con sigilo: aun cuando la visita oficial de Angela Merkel llegó desde Berlín un mes antes de la Cumbre de Líderes del G20, el gobierno de Mauricio Macri debió activar su ingeniería diplomática para no participar ni ser involucrado en la disputa entre Alemania y Estados Unidos –atravesada por el proteccionismo, el nacionalismo y el medioambientalismo– y evitar así herir susceptibilidades poco estratégicas para su anhelado despegue económico, fuertemente dependiente de las inversoras externas.

Dicha estrategia de supuesto disimulo debió ser nuevamente requerida y re-aceitada en diversas oportunidades. Dentro de la lógica

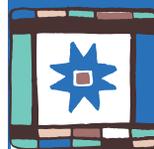
multilateral, el gobierno de Cambiemos alza la bandera aperturista en virtud de que sus alianzas brinden frutos, viéndose obligado a exposiciones –como las dignas del Presidente de Estados Unidos– muchas veces incómodas, sobre todo en sus círculos internos.

En este marco, incorporando al análisis la lógica del poder duro, las alusiones de Trump, tales como los dichos sobre Corea del Norte y los limones argentinos, los acuerdos firmados durante la visita del ex-presidente Obama en 2016 que concretaron la compra de aviones destinados al control de la frontera y el combate del narcotráfico, o mismo la necesidad de una respuesta contundente a los dichos sobre una posible intervención militar como solución a la crisis en Venezuela de parte de la Casa Blanca, dan cuenta de cómo los asuntos militares pueden estar asociados con aquellos referidos a lo económico-comercial. El estrechamiento de relaciones (en este caso mercantiles) exige también una mayor permeabilidad ante temas a veces preferibles fuera de la agenda pública.

En un contexto similar, Evo Morales –cercano al gobierno de Maduro– debió enviar comisiones de negocios a Nueva York para intentar atraer inversiones que le facilitaran continuar con sus políticas domésticas. Incluso Cuba se esfuerza desde 2015 por restablecer sus relaciones diplomáticas con su vecino, buscando con cautela un mayor flujo de inversiones extranjeras norteamericanas (Luhnow y Forero, 2015). Por supuesto que ello no implica una alineación militar ni una aceptación tácita del *hard power* americano, aunque para algunos las sociedades comerciales podrían leerse como herramientas de dominación blanda.

La perspectiva caribeña no escapa a la dinámica. Como explican Martínez Alfonso y Cabrera (2009), teniendo en cuenta el tamaño de las economías, la mayor vulnerabilidad económica y ambiental o la baja capacidad de respuesta e incidencia sobre temas globales, para el CARICOM el mantenimiento de relaciones estrechas y equilibradas con Estados Unidos es vital. En ese sentido, un contexto internacional desfavorable como el actual constituye para el Caribe un importante desafío a la hora de proyectar sus vínculos en el mediano y largo plazo con Washington: frente a ello, las variables de seguridad internacional vuelven a vincularse con las económicas y cooperativas.

En sus relaciones con las potencias centrales, la CARICOM ha debido prestar especial atención a los asuntos de seguridad, incorporándolos tanto dentro de sus agendas de integración como dentro de sus pilares orgánicos (CARICOM, s/f). Aun cuando la CARICOM cuenta prácticamente desde sus inicios con el Sistema de Seguridad Regional –muy influenciado por los intereses de Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá–, incorporaron luego de la reforma del año 2002 el eje de seguridad como uno de los pilares fundacionales del organismo (CA-



RICOM, s/f). No obstante ello, debido al llano interés de Estados Unidos de evitar el avance del crimen transnacional organizado, el tráfico de estupefacientes y el tráfico ilícito de armas en sus áreas de influencia, existe y existirá por larga data una fuerte dependencia de la tecnología norteamericana (principalmente en inteligencia e interceptación) en la región caribeña (Martínez y Cabrera, 2009).

Estos casos, entre muchos otros, reflejan que la capacidad –y necesidad– de los Estados pequeños y medianos de actuar como *free riders* en un mundo multilateral y globalizado todavía representa una opción viable, aunque compleja. Para algunos, si bien ya no existe una potencia mundial, el *bandwagoning* sigue siendo una estrategia realista aplicable.

Liberalizándose

Desde una lógica distinta, las perspectivas liberales, preocupadas por la cooperación bilateral, regional o multilateral entre Estados, defienden a la vinculación comercial como herramienta esencial para la estabilidad global. Siendo el conflicto armado un factor que interrumpe la normalidad de las relaciones económicas propias de un mundo globalizado, las alianzas neutralizan las contradicciones y fortifican la convergencia en la búsqueda por alcanzar los intereses nacionales individuales (Dwivedi, 2012). En el mismo sentido, Gregory Miller (2012) explica que la variable económica es fundamental a la hora de comprender las alianzas desde una óptica liberal, ya que el flujo de intercambio suele ser el factor de mayor importancia al momento de definir los socios comerciales de un Estado.

Dicha perspectiva ofrece una explicación para comprender lo que sucede en el contexto regional actual. Aun cuando el MERCOSUR data desde principios de los años noventa, el relanzamiento con el que los nuevos gobiernos desean premiar al bloque sudamericano se asocia con la priorización de la variable económica, imponiéndose sobre las atacadas agendas políticas y sociales predecesoras. De esta manera, la carrera por repositonar a las economías del Atlántico sudamericano en los mercados y cadenas globales inicia a partir de nuevos diálogos de cooperación con sus históricos (y aún mayores) socios comerciales: los países del viejo continente (la UE), Estados Unidos y el vecindario regional. Claro es que China irrumpe como un miembro infaltable en la cartera de negocios, acompañada por economías medianas como las de Japón y las -alejadas- del Sudeste Asiático.

Iniciado ya en tiempos de gobiernos petistas, Brasil fue revisando el MERCOSUR comercial, adelantando la apertura hacia mercados

de mayor interés para las industrias y productos brasileños. En línea con las demandas de los sectores industriales y como señala Esteban Actis (2017), hacia fines del primer gobierno de Dilma Rousseff, Brasil comenzó a elaborar y negociar con distintos Estados una “propuesta brasileña” a los tratados bilaterales de inversiones convencionales¹. En la misma línea, en de mayo de 2017, el gobierno de Temer solicitó su ingreso formal a la OCDE, dando continuidad al acuerdo de cooperación firmado entre Brasil y la Organización en el año 2015 (Actis, 2017).

En perjuicio de los avances alcanzados, los países del MERCOSUR le han ido quitando progresiva relevancia al bloque, mutando su espíritu integral hacia una plataforma de internacionalización, más que de integración. Tomando nuevamente el caso argentino como ejemplo, puede apreciarse que la coalición Cambiemos encontró en la convergencia entre el bloque atlántico y la Alianza del Pacífico una plataforma alternativa para la profundización de las relaciones comerciales no sólo con México, Perú, Chile o Colombia, sino con los países asiáticos a partir de ella. A fines de 2016 los presidentes de Chile y Argentina en calidad de Presidentes Pro Tempore de sus respectivos bloques, se reunieron comprometiéndose a avanzar en favor de la apertura, el libre comercio, la integración económica regional y la promoción del desarrollo económico y social de la región. El encuentro presidencial fue continuado por la Primera Reunión Ministerial MERCOSUR-Alianza del Pacífico, llevada a cabo en Buenos Aires en abril de 2017 y protagonizada por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio y Producción de los países miembros de ambos bloques (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2017). La integración vuelve a ser percibida desde su vertiente económica, algo que ya demostró límites claros a lo largo de la historia de la región.

Con un similar objetivo pero con perspectivas un tanto más complejas, el MERCOSUR ha expresado su interés en concretar una alianza comercial con la Unión Europea. Desde las perspectivas contemporáneas, este proyecto iniciado en tiempos de Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, posicionaría tanto al bloque como a sus economías en las agendas de los países centrales, traccionando a favor –por ejemplo– del ingreso de sus miembros a la OCDE.

No obstante los avances y deseos de materializar redes de comercio globales de los actuales gobiernos del MERCOSUR (con clara excepción de la suspendida Venezuela), éstos no representan novedad para muchos otros Estados latinoamericanos. En ese sentido, cabe destacar –al margen del multilateralismo activo de Chile, México o Perú– que los países del Caribe y América Central ya habían dado inicio a su apertura comercial a lo largo de la última década.

Con un perfil menos estridente y sin tantas pretensiones de (re)ingresar a las agendas globales a través de alfombras rojas y grandes



vidrieras, países como Honduras, Panamá y Costa Rica o la CARICOM, recalcularon su entramado de vinculaciones y estrecharon nuevos vínculos societales. Los Acuerdos de Libre Comercio firmados entre Centroamérica y la Unión Europea en 2012; entre Panamá e Israel en 2015 o las negociaciones a favor de un TLC entre los países del SICA y Corea del Sur en 2017 son claros ejemplos de ello (OEA, s/f).

De esta manera y desde la perspectiva teórica liberal analizada, la concreción de estos acuerdos y la negociación de nuevos significaría para los países latinoamericanos involucrados la cristalización de una red de asociaciones y una alteración de su sistema de alianzas lo suficientemente fuertes como para afrontar las amenazas que afectan a la región.

A partir de la profundización de tales vínculos la región avanzaría lentamente hacia la reducción de brechas sociales, desocupación y pobreza, hacia un despegue económico productor de ganancias regionales, favorecería la integración regional, así como la transferencia tecnológica y de conocimiento a partir de la penetración en nuevos mercados (Bown, Lederman, Pienknagura y Robertson, 2017). De este derrame también se habló mucho en el pasado, y poco sucedió en la realidad.

En construcción

Resta entonces exponer los aportes correspondientes a la corriente constructivista. Como fue señalado previamente, las variables que esta teoría propone no se reducen al poder militar o a los factores económicos, sino que responden a los factores internos del Estado (Perrota, 2013). Según esta corriente, aquellas políticas que emanan del Estado son producto de un proceso de socialización y del entrecruzamiento de numerosos elementos inherentes al mismo, los cuales conforman y reflejan la identidad e intereses de sus sociedades (Wendt, 1992). Dentro de ellos es posible nombrar el apoyo social al gobierno de turno, la alternancia electoral, las pujas de poder entre los actores internos, la capacidad de las instituciones de responder y representar los intereses sociales, factores culturales o económicos y hasta la afinidad con diversos regímenes políticos (Leeds, Mattes y Voguel, 2009). Bajo esa misma lógica son tejidas y desmembradas las alianzas.

Desde esta perspectiva crítica, la fortaleza y compromiso de las asociaciones entre Estados no se circunscriben sólo a sus capacidades militares o al volumen en los flujos de comercio, sino que éstas pueden resquebrajarse, por ejemplo, con una simple alternancia de poder en un gobierno. Según autores como Leeds, Mattes y Voguel (2009), los cambios en la política exterior suelen ser consecuentes con una variación en el apoyo político al líder: cuando el nuevo gobernante recibe su



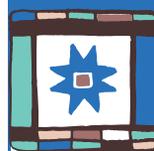
apoyo societal de un sector distinto al de su predecesor, es probable que los compromisos internacionales por el anterior asumidos también se vean afectados. Para los autores, esta posible fragmentación de las alianzas se debe a los procesos de “legitimidad” interna por los que atraviesan las políticas de Estado, fuertemente asociada con cambios en la inter-subjetividad de sus individuos (Wendt, 1992). De esta manera, siendo que la competencia política contempla debates sobre la proyección internacional del país, la alternancia en los segmentos que apoyan al gobierno, puede modificar el curso de acción de sus relaciones internacionales (Leeds, Mattes y Voguel, 2009).

El contexto por el que atravesó el MERCOSUR respecto a las medidas a adoptar sobre la realidad política y social de Venezuela, podría ser analizada desde esta lógica constructivista. Incluso cuando los sucesos en el país caribeño preocuparon y recibieron el rechazo de una gran porción de la comunidad internacional, el régimen de Maduro contaba con un aliado en el Sur durante el gobierno del Frente Para la Victoria en Argentina. Distanciado políticamente de Washington, el período liderado por Cristina Fernández de Kirchner defendió, aunque con ciertas divergencias internas, las medidas del país petrolero en su lucha contra el imperialismo norteamericano y sus enemigos internos. Durante esa etapa hubiese sido difícil imaginar que Argentina apoyaría la suspensión de Venezuela del bloque.

No obstante, la alternancia electoral en aquel país amenazó desde el principio la alianza entre ambos países. Así, dando continuidad a sus promesas de campaña, el gobierno de Mauricio Macri protagonizó la empresa anti-madurista tanto al interior del MERCOSUR como en el seno de la OEA y en sus visitas oficiales, logrando suspender a Venezuela del bloque sudamericano.

En la misma línea podría leerse la primacía de las alianzas comerciales sobre las políticas en la región. El fortalecimiento de los vínculos entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico o la agilización de las negociaciones del bloque con la Unión Europea, parecerían avanzar en detrimento del desarrollo de plataformas de concertación política. La estigmatización de espacios como la UNASUR o la CELAC vía categorías despectivas propias de clubs de amigos pasados marginó a las instituciones que podrían ser relevantes a la hora de discutir políticas públicas regionales que trasciendan lo comercial. Nuevamente, estas medidas no responden sólo a las voluntades del gabinete, sino también a los pactos internos que los catapultaron al poder.

En este marco, es imposible obviar en el análisis la victoria de Donald Trump a fines de 2016 como un claro exponente de la fragilidad que las alianzas alcanzan frente a los cambios de gobierno. La salida de Obama y la asunción del partido republicano al Salón Oval han puesto en vilo



innumerable cantidad de alianzas y lineamientos históricos en las políticas exteriores de Estados Unidos. Desde la OTAN hasta el NAFTA o el TPP, el viraje en la identidad e intereses del electorado norteamericano –en términos constructivistas– significó un reacomodo prácticamente total del sistema de alianzas regional y global.

Es por ello que esta lógica propone grandes desafíos para el futuro de la región. En 2018 y 2019 serán claves para América Latina, ya que tendrán lugar importantes sufragios presidenciales. Tanto Brasil y Chile como Colombia y México atravesarán procesos electorales que teñirán las perspectivas políticas que hoy caracterizan a la región.

Concluyendo. Lo viejo, lo nuevo

Las tres perspectivas son (y deben ser) complementarias. Lo primero que es importante comprender es que muchos de los nuevos fenómenos regionales no son casuales. La erosión del eje bolivariano y la marginación de la UNASUR y la CELAC no pueden ser entendidas sin pensarlas como instrumentos de un reposicionamiento internacional, de la misma manera que la sistemática votación del Caribe en favor de Venezuela en el seno de la Asamblea General de la OEA refleja los efectos subyacentes del famoso PetroCaribe y de la empatía étnica (Serbin, 2017).

Asimismo y como explica Gregory Miller (2012), la reputación de los países es fundamental a la hora de negociar nuevas asociaciones o relanzar viejas amistades. De esta manera, la decisión y forma de manifestarse ante determinadas situaciones tiene gran incidencia en el acercamiento (o no) entre actores y sectores con intereses compartidos. La vocación de los cuatro países fundadores del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) de terminar con los largos años de aislacionismo (hecho que no es novedoso para Uruguay o los sectores industriales de Brasil y empresarios de Argentina), se conjuga con la voluntad de *reinsertar, relanzar, o normalizar* las relaciones económicas del bloque con el mundo. Esta actitud profundizó las discrepancias con el miembro caribeño, desgastando aún más las relaciones al interior del bloque.

Respaldados por los diagnósticos emanados de organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Foro Económico Mundial (WEF), la Organización Mundial de Comercio (OMC) o la CEPAL, la promoción del comercio; el libre cambio y la especialización; el desarrollo de infraestructura y conectividad; así como una mayor coordinación técnico-política y la reducción de tarifas, se posicionan como los mecanismos a disposición para fomentar y promover las oportunidades de mejora en la competitividad, el desa-

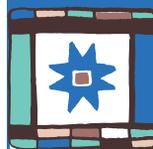
rollo económico y social de los países y de la región en su totalidad (Bown, Lederman, Pienknagura y Robertson, 2017; CEPAL, 2014). Claro es el impacto y bienvenido es el cambio para los principales sectores económicos del mundo entero (especialmente los europeos y norteamericanos), quienes aplaudieron las medidas de los nuevos gobiernos.

Ahora bien, según dichos análisis, este esfuerzo no tiene puerto si adolece de perspectivas regionales y conjuntas. En virtud de amortizar los shocks provenientes un contexto internacional en permanente cambio, los Estados de la región latinoamericana deben profundizar la integración, aumentar el comercio intrarregional, sacar provecho de los factores geográficos y culturales, promover la transferencia tecnológica y de conocimiento, al igual que multiplicar los puntos de contacto –principalmente comerciales– para hacer uso de las complementariedades regionales existentes (Bown, Lederman, Pienknagura y Robertson, 2017), 2017; CEPAL, 2014). Este “noble” deseo se torna dificultoso en un continente de incesantes turbulencias.

Desde “la vereda de enfrente” a la *marea neoliberal*, los países que aún encuentran sus bases políticas, económicas y sociales en los ideales bolivarianos (Venezuela, Nicaragua, Bolivia o Ecuador –este último en menor medida luego de la victoria de Lenin Moreno–), denostan las políticas *noventosas* y defienden el fuerte rol del Estado y de las políticas redistributivas que tuvieron tanto éxito entre los años 2003 y 2015. Nuevamente, dichas expresiones responden a objetivos nacionales y encuentran también sus espacios de bienvenida a lo largo del globo.

En una posición menos tendenciada, aunque no por ello menos compleja, podría ubicarse la región del Caribe. Su vinculación histórica con Venezuela (a través del ALBA, la iniciativa PetroCaribe o incluso en el seno de la OEA), encuentra fuertes contradicciones con su dependencia norteamericana y su necesidad de apertura comercial y política global –voluntad expresada y definida en su Plan Estratégico 2015-2019 (CARICOM, s/f).

Retomando algunas palabras previas, el fin del boom de los *commodities* (producto de la contracción de la economía china) obligó a los países de América Latina más afectados a desempolvar viejos socios comerciales. No debe perderse de vista que los niveles de Inversión Extranjera Directa (IED) y los flujos comerciales entre el gigante asiático y el espacio latinoamericano se multiplicaron exponencialmente entre el 2003 y el 2015. Hacia inicios del milenio, China estaba lejos de ocupar el lugar privilegiado que asumiría luego de diez años de inyección comercial y financiera en la región (ya para el año 2012, se posicionaba dentro de los tres socios estratégicos comerciales de Brasil, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela, Colombia y Argentina). Este fenómeno que llevó a muchos expertos a cuestionar los fundamentos de dicha



cooperación Sur-Sur y a plantear que nos encontrábamos frente a un Consenso de Beijing, dejó un importante vacío cuando comenzó su contracción (Slipak, 2014).

Como es propio del sistema internacional (defendido en sus bases por el realismo más puro), ningún vacío se mantiene vacante. A pesar de que la contracción no fue total, el espacio dejado por China fue repartido velozmente por nuevos actores internacionales. Preocupados en un principio por el proteccionismo amenazante de Donald Trump y por las tendencias aislacionistas que entraban en boga en Europa (empezando por el Brexit, el Frente Nacional francés y siguiendo por las tendencias derechistas en Dinamarca, Países Bajos o el Este del continente), los nuevos gobiernos en América Latina se concentraron en promover un profundo multilateralismo. Comisiones diplomáticas y comerciales de Argentina y Brasil, se sumaron a las tendencias expansivas (en términos de vinculación internacional) propias de los países del Pacífico, (re)iniciando relaciones comerciales en todas las direcciones: desde Medio Oriente a Estados Unidos, desde Singapur y Japón a la Unión Europea (Luhnow y Forero, 2015). En este contexto cabe señalar el importante rol de la región, la cual a través de propuestas como la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico o un rediseño de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aprovechó las nuevas perspectivas comerciales y encontró en el vecindario posibilidades de complementación.

Ahora bien, el análisis propuesto da cuenta de la clara heterogeneidad por la que atraviesa la región latinoamericana en la actualidad. La contraposición entre los proyectos políticos, las crisis internas de los Estados, sumado a lógicas de vinculación atomizadas e individualistas, y a una falta de diagnósticos y soluciones con improntas colectivas, propone un estado de situación delicado y riesgoso para América Latina.

Frente a eso, es necesario –y urgente– retomar antiguos debates y reflexionar sobre las verdaderas ventajas y oportunidades que pensar en clave regional supone. Para ello, cabe preguntarse si este *sistema de alianzas* que el subcontinente está conformando se articula a favor de un mayor y más productivo “regionalismo latinoamericano” –con respuestas y diagnósticos comunes– o si la complejidad de escenarios existentes se estructura en función de responder a objetivos e intereses nacionales e individuales, en detrimento de la promoción de horizontes regionales conjuntos.

En este sentido, la defensa de los intereses vitales y el avance en favor de los objetivos nacionales (que, en realidad, muchas veces se confunden con los de un gobierno en particular) implican cooperar con los vecinos, diagramar e implementar políticas regionales concretas y avanzar en dinámicas de socialización que, lejos de ser sencillas, suelen generar tensiones, rispideces y, por qué no, conflictos.

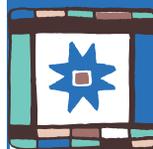
De esta manera, en un contexto atomizado y desarticulado como el que parece ser el actual, se impone la necesidad de incorporar al estudio de las alianzas algunos elementos fundamentales. Deben poder distinguirse las perspectivas meramente societales de los vínculos entre Estados, de alianzas más profundas, redituables y duraderas. Así, se cree que la integración no debería construirse bajo la lógica de percibir al otro meramente como un “socio estratégico”, ya que una vez que las ganancias específicas se hayan agotado, el mismo destino le esperará a dicha sociedad. Como se desprende del sistema internacional actual, la flexibilidad y la previsibilidad son recursos escasos, pero necesarios. La región no debería hacerlos a un lado.

Notas

1. Entre marzo de 2015 y abril de 2016, se firmaron 7 Acuerdos Comerciales de Facilitación de Inversiones, a saber: Mozambique (marzo de 2015); Angola (abril de 2015); Malauí (junio de 2015); México (mayo de 2015); Colombia (octubre de 2015); Chile (noviembre de 2015); Perú (abril de 2016) (Actis, 2017; Globo Brasil, 2015; The Economist, 2013; BBC, Brasil, 2015).

Bibliografía

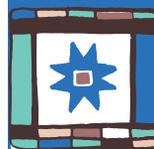
- Actis, E., La política exterior de Michel Temer, en: *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 31/08/2017. Disponible en: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/> (último ingreso: 27/03/2018).
- “Acuerdos Comerciales”, Organización de los Estados Americanos, sin fecha. Disponible en: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp
- “Aprovação de mega-acordo comercial no Pacífico ‘acende alerta para Brasil”, BBC, 05/10/2015. Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151005_acordo_comercial_jf_ab
- Bartesaghi, I., “El MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?”, en: *Mundo Asia Pacífico*, vol. 3, no. 1, 2014, pp. 43-56.
- Bernal Meza, R., “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”, en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, no. 2, 2008, Brasilia.
- Bown, C. P., Lederman, D., Pienknagura, S. y Robertson, R., *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*, Washington DC, World Bank, 2017.
- Briceno Ruiz, J., “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en: *Estudios internacionales*, vol. 45, no. 175, 2013, Santiago de Chile.



- Bush, R., "You've Got a Friend in Me Why U.S. Alliances Make America Safer", en O'Hanlon, M. (ed.), *Brookings Big Ideas for America*, Brookings Institution Press, 2017.
- CEPAL, *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad. División de Comercio Internacional e Integración*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
- Comini, N., Latinoamérica, en blanco y negro, en: *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 28/08/2017. Disponible en: <http://revistafal.com/latinoamerica-en-blanco-y-negro/> (último ingreso: 27/03/2018).
- Comini, N. y González Bergez, T., "El TPP en perspectiva: de la euforia, a la frustración, de la frustración a la esperanza", en: *Diálogos, Revista Asia América Latina*, vol. 1, no. 3, 2017, Buenos Aires.
- Czechowska, L., *The concept of strategic partnership as an input in the modern alliance theory*, Toruń, Nicolaus Copernicus University, 2013.
- Dwivedi, S., "Alliances in International Relations Theory", en: *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, vol. 1, no. 8, 2012, pp. 224-237.
- Giordano, V., ¿Qué hay de nuevo en las «nuevas derechas»? en: *Nueva sociedad*, noviembre-diciembre 2014, Buenos Aires. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/que-hay-de-nuevo-en-las-nuevas-derechas/> (último ingreso: 27/03/2018).
- Hernández, R., "Commentary: Alliances and Dis-alliances between the United States and Latin America and the Caribbean", en: *Latin American Perspectives*, vol. 38, no. 4, 2011, pp. 131-136.
- "Kátia Abreu critica lei agrícola dos EUA e fala em 'isolamento' do Brasil", O Globo, 15/10/2015. Disponible en: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2015/10/katia-abreu-critica-lei-agricola-dos-eua-durante-evento-da-cna.html>
- Leeds, B. A., Mattes, M., y Vogel, J. S., "Interests, institutions, and the reliability of international commitments", en: *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 2, 2009, pp. 461-476.
- Luhnow, D y Forero, J., El populismo pierde terreno en América Latina, en: *Diario La Nación*, Buenos Aires, 24/11/2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1848240-el-populismo-pierde-terreno-en-america-latina> (último ingreso: 27/03/2018).
- Martínez Alfonso, L. y Cabrera, M., "Las relaciones CARICOM-Estados Unidos frente al siglo XXI: hoy como ayer", en Martínez Alfonso, L., Peña, L. y Vázquez, M. (coords.), *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe* no. 7, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2009.
- Merke, F., "Neither Balance nor Bandwagon: South American International Society meets Brazil's Rising Power", ISA-FLACSO Conference, 23-25/07/2013.



- Miller, G., "Alliances and Reputation in International Relations", en Miller, G. (ed.), *The Shadow of the Past. Reputation and Military Alliances before the First World War*, Ithaca, Cornell University Press, 2012.
- Nolte, D., "Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance?", en: *XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*, Washington DC, 2013.
- Nolte, D., "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organisations", en: *GIGA Focus Lateinamerika*, no. 04, 2016.
- Oyarzún Serrano, L. y Rojas de Galarreta, F., "La alianza del pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional?", en: *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 8, no. 16, 2013, pp. 9-30.
- Paz, J. y Cepeda, M., "El nuevo rol de la OEA: ¿el regreso del "americanismo"?", en: *Nueva Sociedad*, julio 2016. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/el-nuevo-rol-de-la-oea-regreso-del-americanismo/> (último ingreso: 27/03/2018).
- "Plan de Acción 2015-2019. Documento Oficial", CARICOM, sin fecha. Disponible en: www.iin.oea.org/pdf-iin/Resoluciones/Plan-de-Accion-2015-2019.pdf
- Perrotta, D., "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales", en Llenderozas, E. (ed.), *Relaciones Internacionales. Teorías y debates*, Buenos Aires, Eudeba, 2013, pp. 197-252.
- "Reunión Ministerial Mercosur-Alianza del Pacífico, Comunicado Conjunto", Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 07/04/2017. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/reunion-ministerial-mercosur-alianza-del-pacifico-comunicado-conjunto>
- Riggirozzi P. y Tussie D., "The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America", en: Riggirozzi P. y Tussie D. (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*, United Nations University Series on Regionalism, vol. 4, 2012.
- Riggirozzi, P., "Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 129-152.
- Sanahuja, J. A., "Regionalismo e Integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis", en Sanahuja, J. A., *Pensamiento Propio. América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización*, no. 44, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2016, pp. 29-73.
- Sanahuja, J. A., "Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", en Martínez Alfonso, L., Peña, L. y Vázquez, M. (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 7, Buenos Aires,



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2009, pp. 12-54.

Sanahuja, J. A., "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 19-72.

Santa Cruz, A., "Un paso adelante en la integración Latinoamericana Perspectivas locales de la AP", Confederación de la Producción y del Comercio, 10/12/2013. Disponible en: http://www.cieplan.org/media/actividades/archivos/39/Presentacion_de_Andres_Santa_Cruz.pdf (último ingreso: 27/03/2018).

Schroeder, P., "Historical Reality vs. Neo-Realist Theory", en: *International Security*, vol. 19, no. 1, 1994, pp. 108-148.

Serbin, A. y Serbin Pont, A., Venezuela: los de afuera no son de palo, en: *Diario Perfil*, Buenos Aires, 20/07/2017. Disponible en: <http://www.perfil.com/internacional/venezuela-los-de-afuera-no-son-de-palo.phtml>

Serbin, A., Martínez, L., y Ramanzini Júnior, H., "El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos", en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, pp. 7-18.

Slipak, A., América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? , en: *Nueva sociedad*, marzo-abril 2014, Buenos Aires. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/america-latina-y-china-cooperacion-sur-sur-o-consenso-de-beijing/> (último ingreso: 27/03/2018).

Soler, L., ¿Qué hay de nuevo? Las derechas en América Latina, en: *Nodal*, 12/05/2015. Disponible en: <https://www.nodal.am/2015/05/que-hay-de-nuevo-las-derechas-en-america-latina-por-lorena-soler/> (último ingreso: 27/03/2018).

"Strategic patience runs out", *The Economist*, 2013. Disponible en: <https://www.economist.com/news/americas/21591629-last-brazil-keen-tradedeal-strategic-patience-runs-out>

Vasquez, J. y Elman, C., *Realism and The Balancing of Power: A New Debate*, New Jersey, Practice Hall, 2003.

Walt, S., *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

Walt, S., "Alliances in a Unipolar World" en: *World Politics*, vol. 61, no. 1, 2009, pp. 86-120.

Wendt, A., "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", en: *International Organization*, vol. 46, no. 2, 1992, pp. 391-425.



O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016)



Walter Antonio Desiderá Neto
Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI)
e-mail: walter.desidera@ipea.gov.br

Introdução

No início do governo Lula (2003-2010), o contexto regional no Cone Sul se caracterizava pelos reflexos da crise que havia se instalado no Mercado Comum do Sul (Mercosul) devido à desvalorização da moeda brasileira em 1999 e a moratória da dívida argentina de 2001. Diante disso, os dois maiores sócios propuseram uma renovação, como forma de superar as dificuldades. Com o chamado Consenso de Buenos Aires (2003), foram decididas novas prioridades para o bloco, de modo a dedicar mais atenção às dimensões social, política, participativa e distributiva da integração regional. Ainda que a agenda comercial não tenha sido abandonada, os novos motes a guiar o o processo passaram a ser a justiça social (luta contra pobreza, fome, desigualdade e analfabetismo); a ação conjunta nas arenas multilaterais onde são negociadas as regras da governança global; a participação da sociedade civil nas discussões sobre os rumos do bloco; e a redução das assimetrias estruturais regionais.

Como resultados efetivos dessa estratégia, a criação de algumas iniciativas no quadro institucional do bloco merece destaque: o Instituto Social do Mercosul (ISM), que desenvolve pesquisas e promove a cooperação regional com o objetivo de desenvolver políticas públicas sociais; o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), por meio do qual os sócios maiores transferem recursos para os menores, de modo a realizar investimentos principalmente em infraestrutura e projetos sociais; as Cúpulas Sociais do Mercosul, que ocorrem paralelamente às cúpulas presidenciais semestrais e nas quais a sociedade civil organizada discute a integração regional e expõe suas demandas aos mandatários dos países; o Parlamento do Mercosul (Parlasul), com papel consultivo e de controle, ademais da função de auxiliar na harmonização entre as normas regionais e a legislação de cada país; e o cargo de Alto-Representante Geral do Mercosul (ARGM), com a função de promover a cooperação para o desenvolvimento entre os membros, além de representar o bloco perante terceiras partes sob o mandato expresso do Conselho Mercado Comum (CMC).

Do ponto de vista comercial, por outro lado, o período compreendido pelo governo Lula (2003-2010) foi caracterizado pela celebração de poucos acordos. De toda forma, vale sublinhar a assinatura do tratado com os países da Comunidade Andina de Nações (CAN) em 2004, que abriu o caminho para a formação de uma área de livre comércio na América do Sul –e confirmou a rejeição do continente à proposta americana de formar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca); além dos tratados firmados com Índia, Israel, União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e Egito.

Com relação ao melhoramento do funcionamento das relações



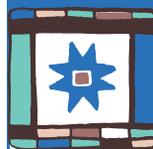
comerciais intrabloco, em 2010 foi aprovado o Programa de Consolidação da União Aduaneira, contendo uma variedade de medidas a serem aplicadas em prazos variados para enfrentar alguns desafios, entre os quais: o controle da utilização de incentivos econômicos nas transações regionais; as falhas do regime de origem, que permitem a infiltração por triangulação dos produtos manufaturados asiáticos; e o fim das exceções à Tarifa Externa Comum (TEC) e de sua dupla cobrança nas importações realizadas pelo Paraguai.

Tomando esses breves antecedentes como pano de fundo, este artigo tem o objetivo de efetuar uma análise descritiva da política externa brasileira para o Mercosul ao longo do governo de Dilma V. Rousseff (2011-2016). O texto está organizado em três seções. Após esta introdução, a segunda seção realiza uma análise descritiva das iniciativas brasileiras no Mercosul, sejam as regionais, sejam as bilaterais com cada um dos quatro sócios. Em seguida, a terceira seção busca concluir e dar sentido aos aportes anteriores, trazendo também algumas reflexões a respeito da guinada à direita no bloco representada pelo *impeachment* dos presidentes no Brasil e no Paraguai e a eleição de Maurício Macri na Argentina.

O Brasil e o Mercosul no governo Dilma (2011-2016)

Essas novas características adquiridas pelo bloco desde o Consenso de Buenos Aires, e promovidas em grande medida pelo Brasil –a ênfase nos aspectos sociais e políticos e uma disposição limitada para negociar e assinar acordos com terceiras partes, porém com tentativas de melhorar as condições econômicas intrabloco–, não mudaram muito ao longo do governo Dilma (2011-2016). De certa forma, as questões relacionadas às novas dimensões da integração tiveram um pouco mais de espaço para se desenvolver, e por isso seguiram no centro dos avanços. O governo brasileiro, com o apoio de seu setor privado, posicionou-se na dianteira do processo de retomada das negociações do acordo comercial com a União Europeia (UE), porém o protecionismo cresceu muito na perspectiva governamental argentina. Portanto, o tema comercial seguiu em segundo plano.

Nessa direção, no que se refere ao lado social, duas iniciativas relacionadas com a promoção dos direitos humanos merecem destaque: a entrada em funcionamento do Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), com sede em Buenos Aires e com as funções de pesquisar, capacitar e assessorar a implementação de políticas sociais para a proteção e promoção dos direitos humanos,



especialmente os de segunda geração; e a criação, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), de um grupo de pesquisa sobre a Operação Condor. Sua meta principal foi estimular a solidariedade, o direito à memória, à verdade e à justiça, e a própria democracia na região. Dessa forma, refletiu-se no Mercosul a agenda promovida em seus países membros de criação de Comissões da Verdade, orientadas a levantar os crimes cometidos ao longo dos anos em que vigoraram as ditaduras militares –e evitar sua repetição.

No campo político, com relação ao cargo de ARGGM, o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães, que havia sido Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do governo Lula, foi eleito para cumprir o primeiro mandato. Ao longo de 2011, o embaixador buscou mobilizar as chancelarias dos quatro Estados Partes para alinhavar acordos que promovessem um maior financiamento das instituições do Mercosul, principalmente o Focem, ademais de propor a criação de fundos setoriais para financiar estudos e projetos comuns, inclusive para as empresas privadas dos países.

Entretanto, em meados de 2012, faltando ainda mais da metade do tempo para terminar seu mandato, o ARGGM pediu demissão do cargo e escreveu uma carta na qual indicava os problemas do bloco regional e, portanto, as razões de sua saída. Entre eles, merecem ser assinaladas as seguintes críticas presentes na carta: as cúpulas presidenciais com periodização semestral são consideradas insuficientes para a construção da aproximação política e econômica necessária para enfrentar a crise internacional –e sugere trimestrais; a persistência das assimetrias estruturais entre os membros deve ser enfrentada com mais empenho e, para tanto, é necessário prover mais recursos para financiar os projetos do Focem; o orçamento da Secretaria Administrativa do bloco em Montevidéu deve ser aumentado, e é fundamental que o Brasil, por possuir a maior economia, tome a dianteira e aplique mais recursos que os demais membros para sua manutenção (atualmente as contribuições são divididas igualmente).

A demissão e as críticas do embaixador tinham seu mérito e, por isso, causaram um pequeno mal-estar no governo brasileiro, principalmente no Itamaraty, uma vez que se direcionavam ao posicionamento histórico brasileiro de manter uma baixa institucionalidade ao processo regional e não arcar com os custos da liderança. Além disso, a criação do cargo havia sido uma iniciativa brasileira, e por isso um diplomata do Brasil havia sido indicado para ocupá-lo. Por isso, a demissão significou também um desprestígio.

Após a saída de Guimarães, os países indicaram o economista Ivan Ramalho para ocupar o cargo e terminar o mandato até 2014. Ao longo de sua atuação, o brasileiro executou suas atividades com

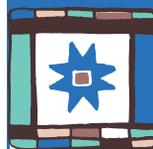
mais discricão, sem elaborar ou externar grandes avaliações sobre o processo regional. Seu papel foi composto de duas frentes principais de ações: a promoção do alargamento do bloco, havendo realizado visitas à Bolívia e ao Equador, os quais firmaram protocolos para sua adesão plena e seguem em processo de adaptação, e a Guiana e Suriname, que se tornaram membros associados; e o acompanhamento de processos eleitorais em países do continente, sejam os Estados Partes ou os associados. Em 2015, o ex-deputado brasileiro do estado fronteiro do Paraná, Dr. Rosinha, que em seus mandatos parlamentares havia se envolvido bastante com o tema da integração regional, foi eleito para o segundo mandato de ARGM (2015-2018).

Ainda na dimensão política, referente à harmonização das políticas exteriores, os dados das votações para resoluções na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) revelam que a convergência nesse mecanismo multilateral seguiu crescendo entre os países do bloco ao longo do governo Dilma. Em 2012, por exemplo, os quatro membros originais apresentaram os mesmos votos para 87% delas –sendo que, em 1991, quando foi criado o bloco, a convergência era de apenas 57% (Desiderá, 2016). A quantidade de temas de consenso –e a profundidade de seu tratamento– presentes nos comunicados conjuntos semestrais do bloco (incluindo os países associados) também cresceu.

Por outro lado, as perspectivas para que o Parlasul tenha um papel mais relevante no Mercosul, essencialmente algum poder supranacional, não obtiveram sucesso. Ainda que a Argentina tenha realizado eleições diretas para seus representantes em 2015, no Brasil não se chegou a um acordo no Congresso Nacional sobre as regras para a realização de um certame semelhante. Sem deputados eleitos em todos os países membros pela via do voto direto, segue sendo complicado, do ponto de vista democrático, estimular a supranacionalidade do parlamento regional.

No caso da participação da sociedade civil nas decisões do bloco, o período foi marcado pelo relativo descontentamento das organizações participantes. Seja no caso do Programa Mercosul Social e Participativo (MSP) brasileiro –no qual o Itamaraty se reúne com as organizações brasileiras para escutar suas demandas–, seja nas Cúpulas Sociais, os participantes se queixaram cada vez mais de que suas propostas não tinham nenhum caráter vinculante. Além disso, em alguns momentos acusaram os governos de que apenas as chamavam para referendar decisões que já haviam sido tomadas *ex ante*. De toda forma, os encontros seguiram ocorrendo –apesar de que, no caso do MSP, a falta de uma periodicidade regular também tenha levantado críticas.

Do lado distributivo, deve-se assinalar que os projetos do Focem



continuaram sendo formulados e executados, mas o aporte dos recursos ocorreu de maneira irregular de um ano a outro. Entre 2011 e 2016, foram aprovados e começaram a ser executados 11 projetos. Entre os quatro programas do fundo¹, o primeiro (Convergência Estrutural) foi o que consumiu a maior parte dos recursos: mais de 90% do montante total. Dos 6 projetos em execução sob este programa, 5 são obras de infraestrutura de transportes, as quais apresentam alto custo².

Já com relação aos recursos recebidos por cada país, diferentemente da regra³, Argentina, Brasil e Paraguai executaram menos do que tinham direito: 5,37%, 1,06% e 30,91% respectivamente. O Uruguai, por sua vez, levou adiante projetos que contabilizaram quase 60% do montante total investido pelo fundo. Ainda que em valores absolutos o país não tenha superado sua cota anual (US\$ 32 milhões), esta porcentagem mais alta se deve ao fato de que o Paraguai, suspenso das instituições do bloco entre 2012 e 2013⁴, não utilizou seus recursos durante estes anos.

De toda forma, é importante lembrar que o projeto 03/10 – Construção da Linha de Transmissão 500kv Itaipu-Villa Hayes, a Subestação Villa Hayes e a Ampliação da Subestação Margem Direita Itaipú– realizado no Paraguai desde 2010, possui um capital investido de US\$ 400 milhões, os quais são provenientes de um aporte adicional voluntário do Brasil. Portanto, ao incluir este projeto na conta, considerando também que seus recursos foram desembolsados pouco a pouco ao longo dos anos, o percentual paraguaio de utilização do fundo voltaria à normalidade.

A distribuição anual de recursos por novos projetos aprovados demonstra que em 2011, 2012 e 2016, os aportes investidos se situaram muito abaixo dos US\$ 100 milhões pactuados. Isso se deve aos seguintes fatores: a contratação de projetos mais caros e com execução plurianual em anos anteriores, que reduziu o montante disponível para novos projetos nestes anos; e, no caso de 2016, com a crise econômica no Brasil e na Argentina, os países fizeram pagamentos incompletos de suas cotas, deixando o fundo sem seus recursos habituais. Comparando os aportes do fundo entre os períodos de 2007-2010 e 2011-2016, os dados revelam que o período mais recente, mesmo sendo mais longo, contratou ao redor de um terço dos recursos que o primeiro tinha recebido. Mais uma vez, são explicações a suspensão paraguaia, a baixa execução de Argentina e Brasil, a ausência de novos projetos em 2015 (discutida abaixo), além dos aportes incompletos de 2016.

Quando foi criado em 2005, os membros decidiram que o fundo funcionaria por apenas 10 anos. Por esse motivo, ao longo de 2015, a renovação do funcionamento do Focem foi posta em discussão,

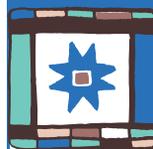


devido também à necessidade de se decidir como se daria a entrada da Venezuela: com quanto contribuiria e qual seria sua porcentagem na recepção dos recursos fornecidos. Assim, no ano de 2015 não foi aprovado nenhum projeto novo, apesar de os demais terem seguido em execução. No final do ano, foi decidido pela continuação do funcionamento do mecanismo e foi determinado que a contribuição da Venezuela seria de um aporte anual adicional de US\$ 27 milhões (como o da Argentina). Com isso, as receitas anuais totais do fundo se elevaram para US\$ 127 milhões. A repartição dos recursos também sofreu mudanças e passou a ser de 43,65% ao Paraguai, 29,05% ao Uruguai e para Argentina, Brasil e Venezuela, 9,1% cada –mantendo assim a ênfase sobre os países pequenos. Além disso, devido às restrições fiscais dos países, especialmente desde 2013, propostas para que o fundo atuasse em colaboração com os bancos de desenvolvimento regionais –CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina) e Fonplata (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata)– começaram a aparecer na agenda.

A respeito da dimensão econômico-comercial da integração, conforme mencionado anteriormente, o período em análise foi caracterizado pela escassez de iniciativas. Ainda que as discussões para encontrar uma solução para acabar com a dupla cobrança da TEC sem prejudicar o Paraguai tenham avançado, encontrando uma maneira de fazer uma distribuição adequada da renda aduaneira e compensar os paraguaios, sua eliminação completa somente ocorrerá em 2019. Outro acordo importante para a consolidação da união aduaneira foi a aprovação do Código Aduaneiro Comum, mas ele ainda não está vigente porque por enquanto apenas a Argentina o ratificou.

No âmbito da integração produtiva, os avanços foram também bastante incipientes. Os grupos de trabalho que obtiveram um pouco mais de sucesso na identificação de potencialidades foram os dos setores de madeira e móveis, petróleo e gás, autopeças, naval, aeronáutico e de brinquedos. O Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fundo Pymes), que também tem o objetivo de fomentar a integração de cadeias de valor, provendo garantias para que as empresas menores tenham acesso ao mercado de crédito, tampouco entrou em operação. Os países não conseguiram chegar a um acordo sobre seu desenho burocrático e institucional, além de não terem exibido muita disposição para a realização de novos aportes regulares de recursos.

Ainda com relação a questões econômicas, uma iniciativa interessante foi a criação em 2012 do Foro Empresarial do Mercosul, que passou a reunir-se semestralmente em paralelo às cúpulas presidenciais. Seu objetivo é aproximar os setores privados dos países membros entre si e também com os governos, de modo a buscar canais para fomentar



a integração de cadeias produtivas, além de estimular o comércio de uma forma geral.

Na parte comercial externa, foram iniciadas negociações do bloco com a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP) e a Comunidade do Caribe (Caricom). Contudo, o único acordo de preferências comerciais firmado no período foi com a Autoridade Palestina – o que significou mais um gesto político, uma vez que todos os membros do Mercosul passaram a reconhecer formalmente o Estado Palestino em bloco.

Dessa forma, fica claro que o Brasil e os demais sócios preferiram apostar nas negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC), por acreditar que ali teriam melhores chances de acessar os mercados agrícolas dos países desenvolvidos. Entretanto, a Rodada Doha não avançou e, enquanto os mega-acordos eram negociados no mundo – o Acordo de Associação Transpacífico (TPP, na sigla em inglês) e a Associação Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), principalmente –, o Mercosul ficou isolado dessas grandes iniciativas globais. Ao mesmo tempo, a quantidade de medidas protecionistas adotadas ao redor do planeta cresceu ano após ano desde a crise iniciada em 2008, as quais reforçaram o relativo isolamento comercial do bloco.

No que se refere às relações bilaterais do Brasil com os demais países do Mercosul, começando pelo Paraguai, o principal desafio para a política exterior de Dilma foi a crise política que terminou com a destituição sumária do presidente Fernando Lugo de seu cargo em meados de 2012. O mandatário paraguaio havia chegado ao poder como candidato de uma coalizão formada pelas forças de esquerda, essencialmente movimentos sociais, e o Partido Liberal, de centro-direita. Essa foi a solução encontrada pelas duas partes para tirar os colorados do poder. Contudo, o governo não obteve maioria no parlamento e teve dificuldades para levar adiante suas propostas. Paralisado, pouco a pouco o presidente foi perdendo suas bases de sustentação, seja da mobilização popular, seja dos liberais. Os colorados se aproveitaram da situação e seguiram pressionando o governo: ao longo dos cinco anos desde sua eleição (2008-2012), 23 acusações constitucionais foram apresentadas contra Lugo, uma delas antes mesmo de sua cerimônia de posse (Garcia, 2012).

Com esse contexto político instável, um episódio violento, no qual se opuseram os movimentos sociais camponeses e os empresários agrícolas da soja de origem brasileira (os chamados brasiguaios), foi utilizado politicamente para levar a cabo o *impeachment* do presidente.

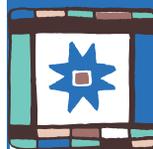
Especificamente, uma operação da polícia para a reintegração de posse de uma propriedade rural em Curuguaty resultou na morte de 17 pessoas, entre *carperos* (os sem-terra) e policiais. Diante do massacre, na Câmara dos Deputados o presidente foi acusado, entre outras coisas, de negligência, e em menos de 48 horas foi destituído de seu cargo pelo Senado.

Conforme a análise de Tokatlián (2012), deve ser assinalado que este golpe parlamentar no Paraguai está inserido em um contexto mais amplo de neogolpismo na América Latina. O autor recorda que

o “novo golpismo” é formalmente menos virulento, é liderado por civis (com suporte implícito ou cumplicidade explícita dos militares), mantém uma certa aparência institucional, não envolve necessariamente uma potência (Estados Unidos) e pretende resolver, ao menos de início, um impasse social ou político potencialmente arruinador. A sucessão neogolpista recente é reveladora: a remoção “legal” de Jamil Mahuad no Equador em 2000; a derrocada “institucional” de Hugo Chávez na Venezuela em 2002; a “saída” forçada de Jean-Bertrand Aristide no Haiti em 2004; a substituição “constitucional” de Manuel Zelaya em Honduras em 2009; e o cerco policial contra Rafael Correa no Equador em 2010. A “destituição” de Fernando Lugo por mal desempenho de suas funções se insere na dinâmica de supostos “golpes benéficos”, em que seus autores se veem “compelidos” a “salvar” a democracia (Tokatlián, 2012).

De fato, nos dias seguintes ao *impeachment* de Lugo, na cúpula semestral do Mercosul (que coincidiu com a da União de Nações Sul-Americanas – Unasul), foi decidido em solo argentino pela suspensão do Paraguai do bloco regional e da organização continental. A alegação era de que a democracia havia sido interrompida no Paraguai porque, no processo de *impeachment*, não foram apresentadas as provas necessárias de acusação nem foi oferecido um tempo razoável para a defesa do presidente.

Segundo a letra do Protocolo de Ushuaia de 1998 do Mercosul, nenhum país, sejam os Estados Partes ou os associados, pode romper com a estabilidade democrática. Nesses casos, existe uma lista de penalidades previstas, incluindo a expulsão completa do bloco. No caso paraguaio, foi decidido que Assunção apenas ficaria suspensa das decisões do Mercosul até que novas eleições fossem realizadas – uma forma de pressionar o governo formado a convocá-las imediatamente, em vez de esperar pela data regular, abril de 2013. Essa foi a mesma decisão adotada pela Unasul, tendo como base o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia.



Certamente, a decisão não foi bem aceita do lado paraguaio, fazendo com que o governo encabeçado por Federico Franco após a queda de Lugo chegasse a acusar perante a Organização dos Estados Americanos (OEA) uma reedição da Tríplice Aliança, em referência à Guerra do Paraguai (1864-70). Para ainda mais descontentamento paraguaio, a decisão tomada na cúpula de Mendoza, de que os demais países membros poderiam seguir implementando ações para não paralisar o bloco, foi a chave para consolidar a adesão plena da Venezuela ao bloco –que estava travada pelos colorados no Senado do Paraguai. Sob acusações de que Chávez teria oferecido dinheiro a um senador paraguaio para votar contra o *impeachment* –somadas a boatos de que teria ocorrido uma reunião entre o então ministro das relações exteriores venezuelano, Nicolás Maduro, e comandantes militares paraguaios no dia da votação, com um suposto pedido de intervenção –, Franco decidiu chamar de volta seu embaixador em Caracas e declarar o embaixador venezuelano em Assunção como *persona non grata*.

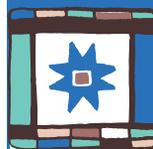
No Uruguai, a crise paraguaia também teve suas repercussões. O chanceler e o vice-presidente uruguaios fizeram declarações públicas contrárias à entrada da Venezuela no Mercosul enquanto o Paraguai estivesse suspenso, alegando que traria problemas jurídicos no futuro –para o descontentamento do presidente José Mujica. De fato, a política externa paraguaia sob o comando de Franco dedicou uma parte considerável de seu tempo para fazer campanha internacional contra a legalidade das decisões tomadas no Mercosul durante sua ausência. Essa questão e o massacre de Nacunday estiveram no centro das eleições paraguaias que, por fim, somente ocorreram em 2013, conforme estaria previsto em condições normais. Horacio Cartes, do Partido Colorado, foi o candidato eleito. Com a volta da normalidade democrática, o Paraguai foi convidado a voltar ao bloco, o que veio acontecer no final daquele ano.

Ainda que durante a campanha e em suas primeiras declarações como presidente Cartes pudesse parecer um grande desafio para a política externa brasileira, em pouco tempo ele passou a adotar um discurso mais pragmático e conciliador em suas relações tanto com o Congresso do Paraguai quanto com o Brasil. Com isso, ele conseguiu convencer o Senado pela aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul. Isso trouxe normalidade jurídica ao bloco, apesar de que algumas decisões de 2012 e 2013 tiveram que ser reeditadas e assinadas novamente após o retorno do país mediterrâneo. De toda maneira, mesmo que esses desenlaces tenham contaminado um pouco a agenda bilateral com o Brasil, seguiu em marcha – inclusive ao longo da suspensão – uma agenda positiva que tinha como meta central a integração de cadeias produtivas entre o país vizinho e os setores manufatureiros dos estados do Paraná e de São Paulo brasileiros.

De fato, após a aprovação das novas condições do Tratado de Itaipu no Congresso Nacional brasileiro em 2011, o Brasil passou a pagar mais pelo excedente da energia elétrica que os paraguaios não utilizam e lhes vendem. Assim, as condições das relações econômicas bilaterais melhoraram um pouco para Assunção. Levando em consideração a renda da eletricidade, o Paraguai chega a apresentar superávit comercial com o Brasil. Ademais, em todo o período entre 2011-2016 cresceu o estoque de investimentos brasileiros no setor industrial do Paraguai, revelando uma busca do empresariado por custos mais baixos de mão-de-obra e de energia, além de um ambiente regulatório e tributário mais frouxo. Esses investimentos produziram um impacto positivo tanto no crescimento global da economia paraguaia – de 14,1% em 2013, o maior do mundo – como nas exportações do país para o Brasil, o que indica um processo inicial de integração produtiva (Rojas, 2016).

O Brasil é o principal parceiro econômico do Paraguai e, certamente, os paraguaios não seguiriam adiante com o enfrentamento e as acusações que caracterizaram o período governado por Franco. Horacio Cartes, após sua eleição, visitou Brasília e buscou o diálogo, com o objetivo de normalizar as relações e dar seguimento à agenda de integração produtiva. Nessa visita, o tema econômico principal foi a integração logística – estradas, ferrovias e hidrovias. Ainda que a tônica do encontro fosse bastante política, relacionada à reincorporação do Paraguai ao Mercosul o mais rápido possível, a aparição destes temas diretamente relacionados com a eficiência comercial deixa clara a importância dessas demandas para o desenvolvimento paraguaio. O próprio presidente Cartes é empresário, e por isso buscou empreender reformas em seu país que favorecessem o ambiente de negócios – como uma lei de responsabilidade fiscal e outra para a regulamentação das associações público-privadas em investimentos de infraestrutura.

Passando para a Argentina, o período 2011-2016 foi marcado pelas disputas comerciais bilaterais com o Brasil. Desde o início de 2011, Buenos Aires já tinha passado a cobrar licenças de importação para uma lista de 600 produtos industrializados, muitos deles provenientes do Brasil, incluindo setores importantes como os de eletrônicos e calçados. Em resposta, o governo brasileiro também passou a cobrar licenças para a importação de produtos argentinos, porém do setor mais importante do comércio bilateral: automóveis e autopeças. Em tese, não haveria problema legal em cobrar licenças, mas a liberação dos produtos não poderia superar 60 dias, de acordo com as regras da OMC – prazo que não foi respeitado por ambos os lados. Esse clima de competição cresceu ainda mais quando Brasília decidiu elevar a alíquota do imposto sobre os carros importados que não possuíssem um determinado percentual de conteúdo regional, mas fez acordos



com benefícios diferenciados com a Argentina, o México e o Uruguai. De toda forma, apesar das medidas dos dois lados, nesse primeiro momento as exportações brasileiras de carros ao seu maior parceiro no Mercosul seguiram crescendo, favorecidas pela economia aquecida do país vizinho – crescimento econômico de 6% na Argentina em 2011.

Contudo, as disputas comerciais se tornaram muito mais complicadas desde o início do segundo mandato de Cristina F. de Kirchner (2012-2015). A situação macroeconômica e das contas exteriores argentinas piorou progressivamente desde 2012 com a desvalorização do preço internacional da soja (um de seus principais produtos de exportação) e a perda de parte da colheita daquele ano causada pela seca, além da persistente inflação. Por isso, o governo intensificou as medidas protecionistas para evitar a perda de divisas, uma vez que o país apenas conta com o comércio exterior e os investimentos externos como fonte de dólares devido à sua expulsão do mercado de crédito internacional desde a moratória de 2001. A grande preocupação com a balança de pagamentos se explica também pela dependência do país da importação de combustíveis, além da necessidade de realizar os pagamentos das parcelas e dos juros da dívida que foi reestruturada. Nos anos anteriores, as reservas cambiais haviam crescido substancialmente, chegando a superar os US\$ 50 bilhões, mas o governo não queria consumi-las com custos correntes.

Nessa direção, em 2012 a Argentina instaurou, ademais de diferentes controles cambiais sobre os movimentos bancários dos cidadãos, a Declaração Juramentada Antecipada de Importação (DJAI), que retirou as licenças automáticas de todos os procedimentos de importação dos países. Desde então, todos os importadores tinham que declarar antecipadamente quais importações fariam ao longo de todo o ano. Meses depois, o governo também passou a cobrar de seus importadores a realização de exportações de valor equivalente aos produtos que pretendessem importar como requisito para facilitar a liberação das licenças. Em outra frente de ação, as tarifas de importação de 100 bens manufaturados de vários setores foram elevadas, dentro das exceções à TEC que o país tem o direito de praticar. Devido a esse conjunto de medidas, Estados Unidos, Japão e UE abriram painéis contra a Argentina na OMC – e a acusação foi aceita em 2014.

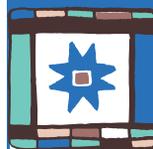
Com essas e outras iniciativas, como a estatização das operações da petrolífera espanhola YPF no país e o controle de preços, a instauração de um ambiente de negócios incerto fez diminuir progressivamente a entrada de investimentos diretos no país, fazendo com que o problema das contas exteriores se tornasse ainda mais preocupante. Se não fosse pouco, a situação se tornou ainda pior com a entrada em cena de um novo problema: os chamados fundos abutres. Os *holdout* (na denominação inglesa) puseram em marcha a reclamação judicial

de títulos de crédito que haviam comprado a preços muito baixos dos investidores que recusaram as condições das reestruturações negociadas durante a moratória da dívida soberana de 2001, nas quais se havia dado um desconto de 66% à Argentina.

Por decisão de um juiz de Nova York, Buenos Aires seria obrigada a pagar estes valores (principal de US\$ 1,3 bilhões, equivalente a 7% dos credores dos quase US\$ 100 bilhões da moratória) sem desconto, mesmo que de forma parcelada. Além disso, no caso de não pagar estes fundos, o país seria impedido judicialmente de utilizar o sistema financeiro americano para pagar as cotas de juros dos demais credores. A sentença levou a uma longa disputa que durou quase quatro anos. Ao longo das tratativas, o problema do setor externo argentino teve altos e baixos. A mudança da equipe econômica do governo em finais de 2013 trouxe esperanças do lado brasileiro de que a situação das DJAI melhoraria. Entretanto, o desnível crescente entre a taxa oficial e a paralela do dólar contra o peso, ao qual se adicionou o problema de desabastecimento de alguns produtos –fazendo com que o governo tivesse que restringir a exportação de trigo em 2014, por exemplo, para garantir o mercado interno, mesmo que perdesse receita externa–, deixaram claro que poucas coisas mudariam.

Ao longo de 2014 os argentinos tentaram trocar sua dívida com os fundos abutres por novos títulos, mas não obtiveram êxito. As diversas negociações não trouxeram resultados positivos para a Argentina, conduzindo o país a uma nova situação de *default* técnico por vários meses entre o final de 2014 e o início de 2015. Em alguns momentos, a questão contou com as boas intenções de um banco privado brasileiro –sob a mediação do governo brasileiro–, junto com alguns bancos chineses, de realizar um resgate completo pela compra da dívida. Contudo, essa operação não se concretizou e a salvação das contas externas argentinas acabou vindo do governo chinês. Um acordo de *swap* cambial da ordem de US\$ 11 bilhões, uma parte dos quais denominados em renminbi, foi firmado no final de 2014. A conclusão das negociações diretamente com os fundos, de toda forma, somente se completou em 2016.

No que concerne à reação brasileira diante de todas essas ações argentinas, deve ser assinalado que, em um primeiro momento, especialmente em 2011 e 2012, o governo Dilma adotou a estratégia de, ao mesmo tempo, promover algumas represálias ao protecionismo argentino, mas também buscar o diálogo, propondo a discussão de medidas efetivas para a integração de cadeias produtivas que pudessem aumentar as importações brasileiras procedentes da Argentina e reduzir o superávit comercial. De toda maneira, na verdade estes diálogos não prosperaram suficientemente e a espiral negativa na qual entrou a economia argentina nos anos seguintes, em



especial após a disputa com os fundos abutres, causou uma crescente preocupação no Brasil de que o país pudesse ser conduzido outra vez a uma moratória –como acabou acontecendo, de certa forma– e isso afetasse negativamente a economia dos dois lados da fronteira.

Por essa razão, o governo tomou a decisão de esperar até que a conjuntura econômica argentina melhorasse e, portanto, não adotar medidas que pudessem contribuir para sua piora. Nas negociações do acordo com a UE, por exemplo, Dilma chegou a pedir paciência aos europeus com relação à situação argentina. Bilateralmente, a estratégia foi negociar as restrições comerciais setor a setor, ademais de em algum momento oferecer o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a obras de infraestrutura na Argentina como forma de compensar o balanço de pagamentos. Com relação ao acordo automotivo, o Brasil aceitou reduzir suas cotas de exportação com alíquota zero, e chegou a criar um fundo nacional para financiar a exportação das empresas produtoras de automóveis. Em uma entrevista, o presidente uruguaio afirmou que Dilma lhe disse uma vez que “com a Argentina é preciso ter paciência estratégica”.

Em outras palavras, a partir de 2013, o Brasil não fez nada substantivo com respeito à questão comercial bilateral, aguardando a reação da economia argentina. Devido a isso, a pauta econômica no Mercosul ficou esvaziada ao longo de todos estes anos. Assim, o país assistiu à queda sequencial de suas exportações de melhor qualidade e, conseqüentemente, o reforço da primarização de sua pauta global de produtos vendidos ao exterior, em um contexto em que a progressiva queda dos preços das *commodities* fazia reduzir as receitas dessas vendas. Vale destacar que o Brasil foi o país mais afetado pelas medidas protecionistas argentinas, seja em termos absolutos ou relativos. Em março de 2013, por exemplo, o superávit brasileiro chegou a se tornar um déficit.

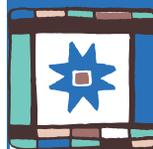
Diante dessa situação, o setor manufatureiro brasileiro, sob a representação da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI), mudou sua histórica posição de reserva com relação à celebração de acordos comerciais com países desenvolvidos. Influenciada pela discussão do fenômeno das cadeias globais de valor promovida no Fórum Econômico de Davos em 2013, além da perda de cotas de mercado em toda a América do Sul para a competição asiática, a Fiesp começou a cobrar do governo brasileiro uma posição mais firme com os argentinos para a celebração do acordo com a UE e outros sócios potenciais, como o Canadá. Frente aos impasses da Rodada Doha da OMC e a negociação dos mega-acordos, o setor privado e alguns analistas passaram a assinalar o risco de isolamento do Mercosul na nova ordem do comércio internacional.

Dessa maneira, com o apoio tanto de seu setor fabril como do agrícola, Brasília começou a pressionar Buenos Aires para que o bloco pactuasse uma oferta conjunta de liberalização comercial aos europeus que alcançasse pelo menos 90% das linhas tarifárias da TEC. Entretanto, essa era uma tarefa aparentemente impossível de executar levando em consideração toda a guinada protecionista que vinha representando a política econômica do segundo mandato de Cristina. O Paraguai e o Uruguai, por sua vez, sempre se mostraram favoráveis a acordos preferenciais com terceiras partes –inclusive expressaram seu apoio à flexibilização da regra de que os membros do Mercosul somente podem firmar acordos em bloco–, uma vez que não têm um setor industrial amplo a proteger. Um novo problema seria a Venezuela, mas com o avanço da crise no vizinho caribenho foi decidido que eles não participariam das negociações e entrariam posteriormente caso um acordo fosse pactuado.

Com as repetidas dificuldades encontradas pelo governo brasileiro em extrair dos argentinos uma oferta robusta, a CNI e a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA) brasileiras chegaram a propor que o país buscasse um modelo diferenciado de acordo no qual fosse possível assiná-lo separadamente, de forma a não depender do vizinho platino. Então, o governo brasileiro ofereceu um modelo segundo o qual todos os membros do bloco assinariam o acordo conjuntamente, mas poderiam apresentar ritmos diferenciados para efetuar as liberalizações.

Ainda que um modelo parecido já tivesse sido aplicado pela UE em seu acordo com a América Central, essa possibilidade foi recusada pelos europeus, afirmando que não se poderia compara o peso da economia argentina com o de Costa Rica. De toda forma, as posições protecionistas dos setores agropecuários organizados em França, Irlanda e Polônia (especialmente os relacionados à carne bovina) sempre foram os verdadeiros motivos para que a UE dificultasse as negociações, apesar de nessa ocasião o bloco do Velho Mundo ter alegado oficialmente que “não queriam ser culpados por qualquer divisão no Mercosul”.

Contudo, para a surpresa de todos, em meados de 2014, sob a nova equipe econômica de Axel Kicillof, o governo argentino pôde apresentar aos demais sócios uma oferta de liberalização em concordância com os moldes que estavam sendo exigidos pelos europeus. Com isso, o Mercosul pode reunir um pacote de liberalização robusto para entregar à UE. Como é de costume nessas negociações, a troca de ofertas deve ocorrer simultaneamente, para que nenhum dos lados conte com informações privilegiadas no momento de realizar suas concessões. Contudo, apesar da pressão que a Europa vinha exercendo sobre o bloco do Cone Sul para que sua oferta fosse pactuada o quanto antes,



por fim a própria UE não tinha uma contraoferta para apresentar naquele momento, e pediu um prazo maior para a negociação interna entre seus membros. A temática avançou lentamente e uma primeira troca efetiva de ofertas somente ocorreu em maio de 2016, um dia antes da aceitação do processo de *impeachment* de Dilma pelo Senado brasileiro e seu afastamento, então temporário, da presidência. Naquela ocasião, a Argentina já era presidida por Maurício Macri, de visão econômica liberal.

Com relação ao Uruguai, as relações bilaterais com o Brasil não apresentaram nenhum inconveniente relevante entre 2011-2016. Ao contrário disso, Dilma e o mandatário uruguaio, José “Pepe” Mujica, tinham relações interpessoais muito positivas, e por isso podiam discutir as demandas de ambas as partes em um diálogo franco e aberto. Além disso, no programa de governo da Frente Ampla era afirmado que a integração regional era uma questão de primeira importância na agenda externa do país platino. Inclusive as queixas históricas de Montevideú com relação à baixa quantidade de acordos que o Mercosul possui com terceiras partes ficaram em segundo plano, devido à retomada das tratativas com a UE.

Nessa direção, a agenda bilateral apresentou apenas características cooperativas. A assinatura por Dilma e Mujica em 2012 do documento denominado Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai resultou na aprovação de um amplo plano de ação para o crescimento da integração bilateral nas seguintes áreas: integração produtiva; ciência, tecnologia e inovação; comunicação e informação; integração da infraestrutura de transportes; livre circulação de bens e serviços; e livre circulação de pessoas. Em 2015, os dois países assinaram também um acordo para o pagamento das transações comerciais em moeda local. De fato, Mujica reconheceu e promoveu o papel de liderança do Brasil na América do Sul em diversos momentos (Allende, 2015).

Em 2013, a disputa uruguaia com a Argentina voltou a entrar em cena após a autorização fornecida pelo governo do Uruguai para o aumento da produção de uma fábrica papeleira na fronteira, às margens do Rio Uruguai. Em represália, os argentinos proibiram o embarque de suas exportações por portos uruguaio. Esse conflito havia surgido em 2005, sob a alegação do lado argentino de que a construção de duas plantas de celulose na região teria efeitos poluentes. Os dois países platinos levaram a questão para a Corte Internacional de Justiça, a qual chegou a uma resolução em 2010 –com vitória uruguaia.

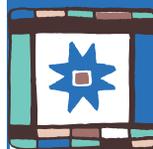
Na época da disputa, o governo brasileiro decidiu não se envolver na briga. A busca uruguaia por um acordo comercial com os Estados Unidos, na época, foi apontada por alguns analistas como uma represália à neutralidade brasileira. De fato, já com a volta

de Tabaré Vázquez ao governo uruguaio em 2015, o Brasil seguiu observando o ressurgimento do conflito à distância, e o vizinho voltou a reclamar publicamente pela flexibilização do Mercosul no sentido de os membros poderem celebrar acordos com terceiras partes isoladamente.

Finalmente, com relação à Venezuela, ademais de sua incorporação definitiva ao Mercosul em 2012, o principal desafio para a política externa brasileira foi a crescente crise política e econômica na qual entrou o país desde 2013. A respeito disso, é importante lembrar que, no final de 2012, apesar de Hugo Chávez ter conquistado sua reeleição contra o rival Henrique Capriles, a vitória se caracterizou como a mais disputada de todas em que o presidente venezuelano havia concorrido, recebendo apenas 54% dos votos, a margem mais estreita de suas vitórias. Na campanha eleitoral, a oposição criticava medidas adotadas pelo governo como os controles da taxa de câmbio e dos preços (que causaram escassez de alimentos e de alguns produtos básicos de higiene nos mercados), além do crescimento da violência em Caracas. Por outro lado, a melhora substantiva dos índices sociais na Venezuela desde a chegada do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) ao poder permitiu sua sustentação no governo. A manutenção dos gastos sociais, contudo, tornou-se dependente dos preços e do nível da demanda do petróleo no mercado internacional. Em tempos de baixa, o financiamento dos chineses – contra o pagamento na *commodity* – veio surgindo como a salvação desde 2007.

A morte do presidente devido a um câncer no início de 2013 gerou um problema de sucessão no país. Ainda que Chávez tenha indicado Nicolás Maduro para o cargo de vice-presidente, novas eleições foram convocadas, de acordo com a constituição. Nessa nova disputa, o bloco liderado por Maduro pôde ganhar mais uma vez contra Capriles, mas a margem de vitória ficou ainda mais estreita: 50,6%. Somado a isso, a necessidade de desvalorizar o câmbio para impulsionar as exportações e financiar os gastos em moeda local fizeram crescer de maneira vertiginosa os índices de inflação (de três dígitos anuais), aumentando a crise de desabastecimento e o descontentamento popular. Com isso, os opositores aproveitaram para fazer denúncias de irregularidades nas eleições, iniciando uma crise política cada vez mais violenta no país – especialmente desde que Maduro proibiu uma manifestação nas ruas de Caracas liderada pelo grupo político de Capriles.

Diante dessa conjuntura no vizinho caribenho, Dilma, em visita recebida do novo presidente venezuelano em 2013, mostrou-se solidária ao enfrentamento da crise econômica (a qual passou a contar também com a ocorrência de apagões no sistema elétrico). O Brasil ofereceu apoio oficial para que empresários brasileiros fornecessem alguns dos produtos que estavam se tornando escassos nos mercados



venezuelanos –como alimentos e fraldas descartáveis. Ademais, foram enviados técnicos para ajudar a solucionar a questão da provisão de energia. Em outra frente, empresas brasileiras fariam investimentos na Venezuela para a exploração de coque verde e ureia, produtos com potencial exportador para o Brasil que poderiam contribuir para a redução do superávit comercial brasileiro.

Em que pese essa boa vontade paliativa, Brasília não tinha em sua estratégia medidas para, por um lado, pressionar Caracas a ajustar as graves distorções econômicas em seu país e, por outro lado, oferecer-se para mediar a crescente divisão entre governo e oposição. Portanto, mesmo que a ajuda servisse de atenuante para a crise econômica, ela não contribuía para a superação da segregação política que o endurecimento do regime de Maduro e a revolta dos opositores estava produzindo. Devido à crise, a cúpula presidencial do Mercosul do segundo semestre de 2013, uma responsabilidade da presidência *pro tempore* da Venezuela, não pôde ser celebrada naquele momento. O encontro somente ocorreu na metade do ano seguinte.

Entre fevereiro e março de 2014, as disputas políticas nas ruas contabilizaram a morte de 24 pessoas na Venezuela. Um dos líderes da oposição, Leopoldo López, foi preso pela polícia, levantando acusações de cárcere político. Diante desse contexto, a Unasul convocou uma reunião extraordinária dos 12 países membros e decidiu se envolver de maneira mais próxima na crise política venezuelana, oferecendo-se como mediadora entre os dois lados –ou ao menos respaldando iniciativas em curso no país. Dilma, por sua vez, já em campanha eleitoral para a reeleição, decidiu deixar o Brasil nos bastidores, de maneira a evitar críticas da oposição– uma vez que a proximidade do governo brasileiro com os vizinhos bolivarianos passou a ser crescentemente um dos temas eleitorais preferidos da oposição. O governo preferiu deixar que a atuação saísse com os selos Mercosul e Unasul.

Em 2015, o prefeito de Caracas, Antonio Ledezma, também foi preso, sob a alegação de que estaria participando de uma conspiração para executar um golpe contra o governo de Maduro. Nesse contexto, a polarização do governo da Venezuela com os Estados Unidos também cresceu, sob acusações de espionagem. O cenário ficou ainda mais complicado para o país devido à desvalorização de mais de 50% do preço internacional do barril de petróleo, corroendo a principal fonte de renda governamental. O financiamento chinês também deixou de chegar com a mesma efervescência. Devido às críticas da oposição no Brasil, o governo enviou seu chanceler à Venezuela para pressionar pela realização das eleições parlamentares no final de 2015. De toda forma, a crise política e econômica no país permanece sem solução até os dias atuais.

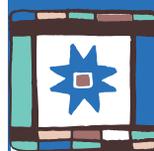
Por último, ainda sobre as relações com a Venezuela, é importante assinalar que o Brasil tampouco se envolveu na retomada de velhos conflitos fronteiriços dos venezuelanos com seus demais vizinhos, Colômbia e Guiana. Em ambos casos, as disputas foram levadas pelas contrapartes para discussão na OEA, indicando a relativa redução da influência brasileira – e da Unasul – sobre a governança de importantes questões regionais. No caso colombiano, a mediação foi feita por Equador e Uruguai. Já no caso guianense, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) teve esse papel. De certa maneira, isso também simbolizou a crescente divisão instalada na América do Sul desde 2011 entre os grupos liberal, bolivariano, mercosulino e caribenho – ou entre o primeiro (Aliança do Pacífico) e os demais.

Conclusão

De acordo com o apresentado, é possível fazer um pequeno balanço das relações do Brasil com o Mercosul ao longo do governo Dilma (2011-2016). Do ponto de vista regional, foi um período no qual se observou uma notável redução do entusiasmo brasileiro para criar ou aperfeiçoar as instituições da integração regional. Nesse sentido, no Mercosul, a única iniciativa que recebeu uma atenção considerável do governo foi o relançamento das negociações com a UE – um caso no qual havia apoio do setor privado, porém sofria restrições externas, seja no bloco, seja na contraparte. Por outro lado, o governo não conseguiu o apoio interno necessário no legislativo para aprovar a eleição direta dos mercodeputados – em meio aos protestos de 2013 e as dificuldades na discussão da reforma política – ou para internalizar o Código Aduaneiro Comum.

Tampouco as condições externas gerais e bilaterais eram favoráveis: o golpe no Paraguai, o protecionismo argentino e a crise política na Venezuela consumiram boa parte das energias, num contexto marcado pelo endurecimento da crise internacional, a queda do crescimento econômico e da arrecadação fiscal e o fim do ciclo de alta das *commodities*. No conjunto, portanto, foi um período caracterizado de uma forma geral pela inércia institucional da integração regional, mas em alguns casos apresentando alguns retrocessos, como a redução na execução dos projetos do Focem.

Diante desse quadro, cresceram as críticas na opinião pública com relação à ineficiência das novas dimensões da integração e ao isolamento do bloco na economia internacional. Após a crise política que resultou na dissolução da coalizão política do governo e o



impeachment de Dilma em 2016, a chegada ao poder de Michel Temer –aliado à oposição e passando a defender seu projeto de governo– trouxe uma perspectiva crítica com relação ao período anterior.

Ao lado dos novos presidentes da Argentina e do Paraguai, o Brasil buscou trazer à agenda regional dois temas principais: a necessidade de endurecer a posição frente à crise venezuelana; e a urgência de flexibilizar as regras do bloco, de modo a facilitar a assinatura de acordos com terceiras partes. Com relação à primeira questão, os três países lograram pressionar o governo uruguaio e conseguiram suspender a Venezuela do bloco –primeiro, alegando que o país não estaria realizando as adaptações às regras do Mercosul de acordo com o cronograma, mas depois oficialmente acusando-o de haver interrompido com a normalidade democrática.

Por outro lado, no que se refere à questão comercial, o entusiasmo inicial do novo governo acabou perdendo força com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos no final de 2016. A agenda nacionalista e protecionista do presidente americano, que incluiu a denúncia ao TPP e a interrupção das negociações do TTIP, representou uma reviravolta na conjuntura do comércio internacional com o fim dos mega-acordos. Diante da turbulência –que foi um dos fatores a motivar a queda do ministro das relações exteriores no Brasil–, restou ao Mercosul seguir adiante com as negociações com a UE. As duas partes finalmente voltaram a trocar ofertas em 2017, mas as limitadas cotas oferecidas pelos europeus à carne bovina revelaram a força dos grupos organizados em França, Irlanda e Polônia –além de trazer à tona as próprias dificuldades que sempre rodearam esse acordo.

Afinal, a conjuntura internacional, além de permanecer desfavorável, ganhou uma dose importante de incerteza de 2016 em diante. Dessa forma, espera-se que o governo Temer, envolto a acusações de corrupção, com crises na base aliada e preocupado com as eleições de 2018, deva seguir concentrado em sua agenda de reformas domésticas. Em outras palavras, apesar da retórica inicial da necessidade de promover mudanças na dimensão comercial do Mercosul, a conjuntura indica que elas não ocorrerão neste governo.

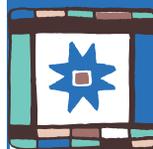
Notas

1. I) Programa de Convergência Estrutural; II) Programa de Desenvolvimento da Competitividade; III) Programa de Coesão Social; IV) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional.
2. As lâminas com os dados de cada um desses projetos estão disponíveis em <focem.mercosur.int>.

3. O Focem possui recursos anuais de US\$ 100 milhões, os quais são investidos a fundo perdido pelos sócios na seguintes proporção: Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguai 2% e Paraguai 1%. Os recursos captados são destinados a projetos em países membros na proporção inversa: Paraguai recebe 48%, Uruguai 32% e Argentina e Brasil 10% cada – deixando claro o objetivo de favorecer os sócios menores.
4. A suspensão paraguaia será explicada e discutida mais adiante.

Bibliografia

- Allende, Rafael, "La bilateralidad Uruguay-Brasil en las presidencias de José Mujica y Dilma Rousseff: apuntes desde la política exterior uruguaya", en *Revista Conjuntura Austral*, v., 2015, 6, n. 27-28, p. 16-39.
- Desiderá, Walter, "The evolution of Mercosur behaving as an international coalition, 1991-2012", en *Contexto Internacional*, 2016, v. 38, n. 2, p. 593-620.
- García, Marco Aurelio., "Paraguai, Brasil e o Mercosul", en *Revista Política Externa*, 2016, v. 21, n. 2.
- Tokatlián, Juan Gabriel, 2012, "El auge del neogolpismo", en La Nación. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo> (último acceso 18/09/2017).



La integración en Centroamérica, 2017-2018: coyuntura y escenarios prospectivos



Carlos Federico Domínguez Avila
Centro Universitario Unieuro de Brasilia
e-mail: Cdominguez_unieuro@yahoo.com.br

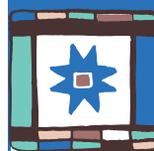
Introducción

El presente artículo explora la coyuntura y los escenarios prospectivos de la integración centroamericana, particularmente en su dimensión económica. Se constata que el más importante acontecimiento reciente está relacionado a la conformación de una unión aduanera entre Guatemala y Honduras, vigente desde el 26 de junio de 2017. Este acuerdo pretende crear un territorio aduanero único, con libre tránsito de personas y mercancías, un arancel externo común, la eliminación de los puestos fronterizos internos, y el establecimiento de aduanas periféricas. Se espera que, hasta 2018, otros países que forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana-SICA, particularmente El Salvador y Nicaragua, adhieran a la unión aduanera bilateral guatemalteco-hondureña.

Este proceso se inició en diciembre de 1960, cuando los representantes de cuatro países firmaron, en Managua, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Desde hace casi sesenta años, la integración centroamericana ha experimentado diferentes vicisitudes. Actualmente, ese importante proceso de integración regional presenta novedades, vitalidad, dinamismo y razonables perspectivas futuras. Igualmente, la integración centroamericana, considerada como una de las más antiguas de América Latina, goza de considerable reconocimiento y prestigio endógeno –esto es, intra-centroamericano– y exógeno. Ello se ha manifestado tanto con la incorporación de nuevos socios plenos al Sistema de la Integración Centroamericana-SICA –tal es el caso de Belice, Panamá y República Dominicana–, como con el surgimiento de observadores y también socios extra-regionales. Algo semejante se puede ponderar sobre los acuerdos que, de forma conjunta, comunitaria y coordinada, los países centroamericanos han logrado firmar con otros bloques y potencias del continente americano y del mundo.

Conviene destacar que el proceso de integración centroamericano también ha sido abrazado y reconocido en términos societales. Consecuentemente, son innúmeras y frecuentes las reuniones de actores políticos, sociales, culturales, ambientalistas, académicos, económicos y de seguridad que, desde diferentes perspectivas, propugnan por ampliar y profundizar a uno de los procesos de integración regional más antiguos del continente y del mundo –prácticamente creado en la misma época del inicio de la integración europea (Grien, 1994).

Asimismo, siguiendo la noción del “regionalismo abierto” (Cepal, 1994), las partes procuran una integración multidimensional, trascendente, y que genere una ideología propia –en términos epistemológicos, este concepto cepalino también puede compararse



con las nociones de “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2012) o de “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi, 2012). La integración centroamericana también se caracteriza por la existencia de una geometría variable bastante evidente, en función de su naturaleza esencialmente intergubernamental. Ello significa que los gobiernos de los países miembros del SICA están facultados a realizar y decidir el ritmo o la velocidad en la que desean participar de la experiencia comunitaria. La voluntad política y la cesión de soberanía definen los modos y los ritmos del proceso para la conformación de una entidad supranacional diferenciada a las individualidades originales. Consecuentemente, el acuerdo específicamente intrarregional acaba siendo yuxtapuesto a los acuerdos fundamentales de naturaleza bilateral, macro-regional o de naturaleza global.

Por lo tanto, la integración centroamericana se identifica tanto con los acuerdos específicos entre Estados centroamericanos –entre ellos, la unión aduanera bilateral guatemalteco-hondureña–, como con los acuerdos de cooperación, concertación y convergencia estructural con México y Colombia (Proyecto Mesoamérica), con países del Gran Caribe (Asociación de Estados del Caribe), con la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-Celac, con la Alianza del Pacífico (que incorporará próximamente a Costa Rica y Panamá), con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (que incluye a Nicaragua). E incluso en lo referente al actual proceso de negociación del SICA con los países miembros del Mercado Común del Sur-MERCOSUR (Domínguez, 2010). Conviene agregar que, salvo mejor interpretación, la participación de los países centroamericanos en diferentes y complementares procesos de integración, no necesariamente termina debilitando o ensombreciendo la integración específicamente centroamericana, que generalmente es de la mayor prioridad para los Estados partes.

En este contexto general, la reciente aprobación e implementación de una unión aduanera bilateral guatemalteco-hondureña –abierta a otros países centroamericanos– es, como mencionado, la novedad más importante y significativa de la integración regional en el período 2017-2018. Vigente desde junio de 2017, la referida unión aduanera es considerada como el primer paso concreto para hacer cumplir uno de los objetivos presentes en el convenio constitutivo de la integración centroamericana, firmado en 1960, y del denominado Marco General para la Negociación de la Unión Aduanera Centroamericana, firmado en Guatemala, en 2007.

Obsérvese que la entrada en vigencia de la unión aduanera bilateral es un importante aliciente integracionista, incluso en el marco de las conmemoraciones del bicentenario de la independencia de la antigua Capitanía General de Guatemala 1821-2021. Al respecto,



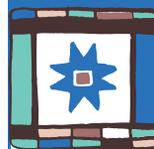
recuérdese que aquella entidad político-administrativa del período colonial español incluía a cinco –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– de los ocho miembros plenos del actual SICA. Ese antecedente histórico de pertenencia e identidad compartida es sumamente importante en el estudio de la coyuntura y de la integración centroamericana. Al final, aquellos pequeños países se independizaron conjuntamente. Y aún después de muchas vicisitudes y conflictos –que incluyeron al dramático conflicto centroamericano de la década de 1980 y acontecimientos subsecuentes–, la persistencia del ideal integracionista es particularmente robusta en las sociedades, en la simbología de Estado, y en las relaciones intrarregionales (Aguilera, 2016).

Al mismo tiempo, parece importante también tomar nota de que no faltan desafíos de orden político, socioeconómico y cultural. Algo semejante se puede ponderar sobre los rezagos en el campo de la armonización de normas, regulaciones y procedimientos, bien como en el espinoso tema del financiamiento de las instituciones y de la propia burocracia comunitaria directamente envuelta en la formulación e implementación de los proyectos y políticas regionales, de la gestión de los recursos, y del cotidiano de la integración centroamericana (Rosenthal, 2004).

El presente artículo procura auscultar el devenir de la integración centroamericana con base en dos preguntas-orientadoras: ¿cuáles son los principales actores y las principales iniciativas recientes del proceso de integración?, y ¿qué escenarios prospectivos es lícito proponer para el proceso de integración Centroamérica, con un horizonte temporario hasta 2021?

La conformación de la unión aduanera guatemalteco-hondureña, 2017

El 26 de junio de 2017 entró en vigor el acuerdo para la conformación de una unión aduanera bilateral Guatemala-Honduras. Ese acontecimiento se erigió en un importante marco para el devenir de la integración centroamericana, en general, por atender a uno de los objetivos anunciados desde los inicios de ese largo proceso. Igualmente, en las semanas subsecuentes al inicio de la fase operativa de la referida unión aduanera bilateral, los gobiernos de El Salvador y Nicaragua expresaron oficialmente su interés y disposición para incorporarse a la misma, en el menor plazo de tiempo posible, quiere decir, hasta 2018.



En términos teóricos, el concepto de unión aduanera es una etapa más profunda, intensa y compleja de la integración regional. Concretamente, ese concepto implica crear un territorio aduanero común, facilitar la libre movilidad de personas y mercancías (sin importar su origen), el establecimiento de un arancel externo común (rigoroso), y la conformación de aduanas periféricas que laboren con base en códigos modernos y armonizados. Paralelamente, los Estados que participan en la unión aduanera se comprometen a adoptar políticas tributarias y de comercio exterior convergentes y no discriminatorias. En una fase ulterior se puede incluso crear una autoridad aduanera común responsable por la administración y la distribución equitativa de los tributos e ingresos arancelarios.

Las uniones aduaneras pueden ser ‘perfectas’ o ‘imperfectas’. Las primeras surgen cuando los aranceles aduaneros aplicados a los Estados miembros son efectivamente eliminados. Las segundas acontecen cuando los Estados parte de la unión aduanera continúan imponiendo algún tipo de restricción a una completa movilidad de factores productivos. Generalmente esas restricciones comerciales y de inversiones son justificadas desde el argumento de la defensa de la industria nacional ante la competencia de bienes procedentes de los socios que participan en la unión aduanera, bien como de eventuales desequilibrios estructurales o defensa sanitaria.

Como ha sido mencionado anteriormente, la conformación de una unión aduanera centroamericana es una propuesta y objetivo presente en los documentos fundadores del proceso de integración regional. Pero no fue solamente a partir de la firma de un acuerdo específico y protocolos adicionales para regular las negociaciones en dicha materia, de 2007, que se clarificaron los senderos a ser recorridos por las partes interesadas (Pellandra y Fuentes, 2011).

En ese contexto, el anuncio de las negociaciones bilaterales guatemalteco-hondureñas orientadas hacia la conformación de la largamente aguardada unión aduanera fue realizado, en diciembre de 2014, en el contexto de una visita del entonces presidente Otto Pérez Molina a Honduras. En la oportunidad, Pérez Molina y el presidente hondureño Juan Orlando Hernández instruyeron a las autoridades ministeriales del área económica –particularmente los miembros de sus respectivos gabinetes envueltos en responsabilidades aduaneras y tributarias– a realizar estudios técnicos orientados hacia la consecución de una unión aduanera bilateral, en el menor plazo posible. Vale agregar que esta iniciativa esencialmente bilateral fue concebida para atender a una propuesta vigente –pero no plenamente realizada– desde la década de 1960.



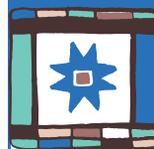
Concretamente, los objetivos propuestos entre las partes eran: (i) promover la libre circulación de bienes y facilitar el comercio, (ii) impulsar una modernización y una convergencia normativa, y (iii) dinamizar el desarrollo institucional de la unión aduanera, en particular, y de la integración centroamericana, en general.

Y después de un complejo proceso de negociaciones bilaterales, además de la correspondiente ratificación parlamentaria de los acuerdos alcanzados, finalmente las partes acordaron la aprobación de la entrada en vigor de la referida unión aduanera bilateral a más tardar en 2017. Recuérdese que este acuerdo bilateral prevé adicionalmente el establecimiento de diez aduanas periféricas –cinco de las mismas en cada país–, el establecimiento gradual de una zona de libre tránsito para personas y mercaderías, la facilitación de inversiones recíprocas, y la armonización de información aduanera, tributaria y logística.

La conformación de la unión aduanera guatemalteco-hondureña es sumamente reciente y, por consiguiente, será necesario más tiempo para auscultar de forma más detallada sus resultados e implicaciones en términos binacionales, macro-regionales y continentales. De partida, se espera que el comercio bilateral –estimado en EUA\$1,6 billones de dólares anuales– se expanda considerablemente hasta 2021. Una tendencia similar podría ser verificada en lo concerniente a las inversiones productivas recíprocas.

El desempeño de las aduanas periféricas será particularmente decisivo en el momento de evaluar el grado de suceso logrado por este proceso de integración profunda. Acontece que tales aduanas periféricas deberán ser sumamente rigurosas en la aplicación del arancel externo común, principalmente cuando se trata de mercancías destinadas al mercado consumidor del país asociado. Igualmente, la armonización o padronización de regulaciones –incluso la denominada Factura Y Declaración Única Centroamericana-FYDUC–, bien como las compensaciones tributarias y el desempeño de los servicios logísticos, demandarán una fuerte incorporación de tecnología de la información y de las comunicaciones.

La capacitación técnica del recurso humano se erige en otro ‘cuello de botella’ que será necesario enfrentar para conseguir una inserción más competitiva y eficiente, además de provocar una imprescindible transparencia y confianza recíproca. Ello incluye la lucha contra la corrupción –incluso contra la evasión tributaria, particularmente en países que aún dependen de la tributación del comercio externo– y el fortalecimiento de la institucionalidad. Vale agregar que ese privilegio de la dimensión económica de la integración regional se justifica por razones históricas. A ese respecto, Luís Solís (2002: 148-149) pondera,



Los constantes avances y retrocesos del proceso de integración centroamericana parecen indicar, igualmente, que la economía, no la política, debería continuar siendo la base a partir de la cual se construya y consolide una unión comunitaria regional cada vez más perfecta. La integración centroamericana ha fracasado cada vez que, por diversas razones históricas, se pretendió alcanzarla por medios políticos, a partir de declaraciones de los Estados en coyunturas específicas. Independientemente de lo absurdo que resulta hablar de la integración como de un fenómeno que pueda desdoblarse en dos ámbitos perfectamente separados entre sí, uno económico y otro político, lo cierto es que no ha sido nunca una buena idea iniciarla por el espacio político, sobre todo teniendo en cuenta que casi siempre tales esfuerzos estuvieron acompañados de intentos anexionistas de naturaleza militar, los cuales, lejos de acercar a Centroamérica al ideal de la unión, la colocaron al borde de la guerra.

Así las cosas, continuar trabajando en el marco de la dimensión económica de la integración regional centroamericana es prioritario. Por consiguiente, los resultados operativos de la unión aduanera guatemalteco-hondureña adquieren una relevancia aún mayor y ciertamente trascendental. Esto último es particularmente evidente al constatarse que 2017 no ha sido un año auspicioso para la integración regional en el planeta, he ahí los ejemplos de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, de la suspensión de Venezuela del Mercosur, del fracaso de la constitución de una Asociación Transpacífica de Cooperación Económica, o de la crisis del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte-Nafta.

Otras dimensiones de la integración regional en Centroamérica

Más allá de una concepción únicamente economicista de la integración regional, en el istmo centroamericano persiste una integración profunda, societal y de hecho que incluye la convergencia, las afinidades electivas y la concertación de actores e instituciones político-sociales, culturales, ambientales, académicas y de seguridad (Jaramillo, 2008).

Con efecto, de forma paralela a los necesarios flujos de comercio, inversiones y servicios intra-centroamericanos, se observan poderosos y crecientes vínculos transnacionales entre actores y gremios de empresarios, trabajadores, militantes sociales, y otros. Ello, en general, es sumamente importante y relevante, ya que le concede

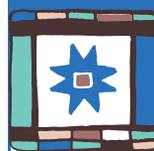
al proceso de integración una base social, político-económica y cultural ampliada, consecuente y eventualmente resiliente frente a las vicisitudes, a los imprevistos y a los momentos de escepticismo. Obviamente, por razones de espacio no es posible explorar detalladamente en este espacio esa multifacética caracterización de la integración centroamericana, que, sin embargo, merece ser llevada en consideración permanentemente (Guerra-Borges, 2010).

Para los fines del presente estudio es suficiente constatar que la creciente unificación de los mercados laborales realizada por trabajadores que han migrado a otros países de la subregión en busca de mejores oportunidades de vida, bien como la interacción en zonas fronterizas –particularmente en el Golfo de Fonseca– y la coordinación de entidades de clase, han impulsado una integración societal cada vez más enraizada y consistente. Lo mismo se puede plantear del turismo, del transporte –aéreo, terrestre, y de cabotaje–, de los bienes públicos regionales, y de asociaciones público-privadas.

Ello no significa desdeñar la contribución de los Estados-nacionales. Recuérdese que esos Estados son fundamentales en el momento de tomar decisiones que puedan implicar alguna cesión de soberanía. En todo caso, la participación activa de la ciudadanía –presionando, deliberando y presionando en favor de la integración– es sumamente relevante y significativa. Así las cosas, en cierto sentido la integración real o societal antecede, independe y hasta supera los documentos firmados por los gobernantes centroamericanos. He ahí la gran relevancia del trabajo de los individuos y colectividades en favor de la integración profunda centroamericana. Al respecto, Alonso Rodríguez (2015: 28) pondera lo siguiente:

“los centroamericanos deben asumir que la integración y su sistema deben fortalecerse, para que esta contribuya de manera significativa a superar las debilidades, particularmente en el campo de la calidad de vida, la superación de la pobreza, el respeto por los derechos humanos y consecuentemente de la equidad de su población”.

Desafortunadamente, esta integración real, profunda, societal, también debe incorporar y hacer referencia a las redes transnacionales de actores político-sociales violentos o dedicados a actividades ilícitas. Tal es el caso de las pandillas juveniles –llamadas de Maras–, con ramificaciones claramente transnacionales. Algo semejante se puede afirmar con relación a mafias y carteles de narcotraficantes, a traficantes de seres humanos –llamados de Coyotes–, y hasta a traficantes de armas. Estos actores no estatales violentos han acabado enlutando a las sociedades centroamericanas –principalmente en los casos de El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice. Se explica, así, la dramática situación de violencia homicida que ha transformado



a estos países en naciones particularmente afectadas por aquellos ilícitos. Todo ello ciertamente incide en la marcada diferenciación existente en lo concerniente a las tendencias de desarrollo humano observadas en países de la subregión norte del istmo, de un lado, y las otras naciones.

En efecto, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2016, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016), entre los ocho países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana-SICA es posible discernir la existencia de dos subgrupos: uno de desarrollo humano alto, y otro de desarrollo humano medio. Tomando como referencia indicadores de educación, salud e ingreso, el primer subgrupo –quiere decir, los países centroamericanos de desarrollo humano alto– está integrado por Panamá (Índice de Desarrollo Humano-IDH: 0,788, posición 60 en la clasificación mundial), Costa Rica (IDH: 0,776, posición 66), República Dominicana (IDH: 0,722, posición 99), y Belice (IDH: 0,706, posición 103). Entretanto, el subgrupo de países con desarrollo humano medio incluye a El Salvador (IDH: 0,680, posición 117), Nicaragua (IDH: 0,645, posición 124), Guatemala (IDH: 0,640, posición 125), y Honduras (IDH: 0,625, posición 130).

Ciertamente, una evaluación detallada de estos resultados en desarrollo humano en los países del SICA podría acabar excediendo el espacio del presente artículo. Entretanto, sí parece pertinente saludar y destacar el buen desempeño de los cuatro países centroamericanos con desarrollo humano alto, especialmente la muy positiva evolución reciente de República Dominicana y Belice, países que, hasta recientemente eran considerados como de desarrollo humano medio, y que lograron ascender gradualmente en sus respectivos indicadores de desarrollo social. Al mismo tiempo, es evidente que los Estados centroamericanos con desarrollo humano medio deben hacer mucho más en favor del desarrollo humano de sus sociedades. Y en ese esfuerzo en favor del desarrollo social en Centroamérica, la cooperación internacional para el desarrollo, bien como la solidaridad intrarregional, pueden ser perfeccionadas, buscando una alta y creciente eficiencia, eficacia e impacto social y político.

Otro tópico correlato es el concerniente a la calidad de la democracia existente en los países miembros del SICA. Si bien el autoritarismo y los conflictos político-ideológicos que azotaron la región durante buena parte del siglo XX han quedado para atrás, las democracias realmente existentes en Centroamérica experimentan numerosos desafíos, contrapuntos y claro-oscuros, los cuales acaban incidiendo en el devenir específico de la integración regional, que es el problema-objeto de este ensayo de interpretación en particular.

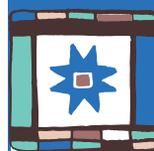


Al respecto, parece importante tener presente que, desde la aprobación del protocolo de Tegucigalpa, de 1991, que marcó el relanzamiento del proceso de integración centroamericana después de casi dos décadas de conflictos armados –especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala–, la manutención del régimen democrático se erigió en condición *sine qua non* para el desarrollo político-social y para la construcción de confianza entre los Estados parte del proceso. De modo general, esta virtual cláusula democrática ha sido reiterada en prácticamente todos los principales documentos del bloque. Ciertamente, ello tiene mucho que ver con la así llamada tesis de la paz democrática o kantiana, reconocida en términos de teoría de las relaciones internacionales.

Entretanto, una revisión un poco más exhaustiva de la calidad de la democracia realmente existente en los países miembros del SICA sugiere que sus resultados son muy heterogéneos. Partiendo de la propuesta teórico-metodológica del reconocido politólogo italiano Leonardo Morlino para el estudio de la calidad de la democracia con base en ocho dimensiones principales –Estado de Derecho, Rendición de Cuentas Electoral, Rendición de Cuentas Interinstitucional, Competencia Política, Participación Política, Responsividad, Libertad, e Igualdad/Solidaridad–, observamos significativos avances en Costa Rica, El Salvador y Panamá (Morlino, Pachano y Tovar, 2017).

Con todo, existen dudas y preocupaciones cada vez más evidentes en relación al desempeño democrático en Nicaragua, Honduras y Guatemala. En los dos primeros casos, provoca escozor las evidentes tentativas continuistas de los presidentes Daniel Ortega y Juan Orlando Hernández. Además, en el caso hondureño es importante tener presente la dramática e irregular interrupción del mandato del presidente José Manuel Zelaya. Y en el caso guatemalteco persiste una gran volatilidad y corrupción del sistema político-electoral, que resultó en la destitución del cargo del presidente Otto Pérez Molina y que, al momento de escribir estas líneas –septiembre de 2017–, amenaza con provocar la caída del recientemente electo presidente James *Jimmy* Ernesto Morales. Y en posición intermedia aparecen las experiencias de la calidad democrática en Belice y en República Dominicana.

Por tanto, es importante reconocer y valorizar las democracias existentes –en comparación con los gobiernos autoritarios del pasado. Pero, al mismo tiempo, es necesario tomar nota y trabajar en favor del perfeccionamiento de tales regímenes democráticos, elevando su calidad y efectividad. Perfeccionar la calidad de la democracia existente en cada país centroamericano, bien como en la región del SICA, tendrá consecuencias virtuosas para el proceso de integración regional, que es el problema-objeto del presente



ensayo de interpretación. En efecto, la calidad de la democracia centroamericana será cada vez más evidente en instancias políticas de deliberación comunitaria tales como el Parlamento Centroamericano, en la Secretaría Ejecutiva del SICA, y eventualmente en la Corte Centroamericana de Justicia. Algo semejante se puede afirmar sobre los desdoblamientos de la calidad de la democracia en relación a la credibilidad y al prestigio del proceso de integración regional en términos endógenos y exógenos –por ejemplo, en lo concerniente a la cooperación internacional para el desarrollo recibida colectivamente por los países en referencia.

Algunos desafíos adicionales de la integración centroamericana

Los principales desafíos de la integración centroamericana en la actualidad fueron recapitulados en la denominada Declaración de San José (Costa Rica), emitida en el contexto de la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, el 29 de junio de 2017. En efecto, los gobernantes –y representantes– de los ocho países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana reafirmaron la vigencia de los cinco pilares de este proceso de integración regional: el fortalecimiento institucional, la seguridad democrática, la integración social, la integración económica, y la gestión integral del riesgo y cambio climático.

En relación al fortalecimiento institucional se destaca el esfuerzo en dar mayor transparencia y credibilidad a las instituciones comunitarias encargadas de la gestión y del cotidiano del proceso de integración regional. En tal sentido, fue aprobado el nombramiento del expresidente guatemalteco Marco Vinicio Cerezo Arévalo, como Secretario General del SICA, para el período 2017-2021. Las partes también expresaron interés en buscar mecanismos efectivos de financiamiento institucional, bien como de perfeccionamiento de las políticas regionales y de la profesionalización y tecnificación del Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE. En esa oportunidad también fue ratificada la adhesión de la República de Cuba al BCIE, en calidad de socio extra-regional.

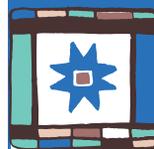
La seguridad democrática es otra temática fundamental, llevando en consideración los altos índices de criminalidad y violencia homicida, particularmente en los países del denominado triángulo norte –quiere decir, El Salvador, Guatemala y Honduras. Trabajar por la reducción de la impunidad y por el fortalecimiento de la cooperación transnacional en la lucha contra el delito es extremadamente importante.

Recuérdese que gran parte de la actual pandemia de violencia homicida que asola a aquellos países se debe, en gran parte, a los espurios efectos del narcotráfico. Efectivamente, el narcotráfico utiliza al istmo centroamericano como zona de transferencia de drogas ilícitas desde los países productores hacia los países consumidores. Además, los carteles utilizan a las economías y especialmente a los sistemas financieros de los países en entrepuestos para el lavado de activos procedentes de las actividades ilícitas.

Los temas sociales, incluyendo la reducción de la pobreza y de la desigualdad, bien como otras asimetrías excesivas entre las partes, también forman parte de una agenda ampliada de integración regional (Hernández, 2000). Procúrase, en este caso, una convergencia con los países de mayor desarrollo humano relativo –Panamá y Costa Rica. Con esa finalidad, los gobernantes instruyeron a sus colaboradores a continuar trabajando conjuntamente –y con apoyo de la cooperación internacional para el desarrollo– en la búsqueda de alternativas viables y condicentes con la promoción del desarrollo humano, la erradicación del hambre, y la inserción productiva tanto en zonas urbanas como rurales. Ello incluye la formulación e implementación de políticas sociales orientadas hacia la promoción de la educación, salud, cultura, equidad de género, juventudes, minorías étnicas, entre otras.

En lo concerniente a la integración económica, las partes tomaron nota con satisfacción de la reciente conformación de la unión aduanera bilateral entre Guatemala y Honduras. Igualmente, se comprometieron a trabajar con mayor destaque en lo tocante a la promoción de las pequeñas y medias empresas que actúan en los países centroamericanos. El esfuerzo por elevar la competitividad internacional y por atraer inversión extranjera a los países del istmo también fue abordado. Conviene agregar que el desempeño macroeconómico de los países centroamericanos en los últimos tres años ha sido bastante positivo y razonable, con un crecimiento anual del producto del orden de 4%, una inflación de 2,5-3,0%, y una carga tributaria media de 14% del producto (Sieca 2017).

Asimismo, la gestión integral del riesgo y cambio climático es mencionada con destaque en virtud de la vulnerabilidad ambiental de los países centroamericanos, localizados en una región sísmica, y sujeta a una alta variabilidad climática que alterna grave sequía y fuertes depresiones. De ahí que no falten en el istmo episodios de huracanes, inundaciones, deslizamientos, erupciones volcánicas, desertificación, amenazas a la biodiversidad, y otros fenómenos semejantes. En tal sentido, la gestión hídrica es explícitamente citada en el documento en aprecio. Entretanto, es probable que en esta Declaración de mandatarios del SICA el tema de la seguridad ambiental haya tenido



una presencia menos contundente de lo que se podría esperar. Recuérdese, además, que Costa Rica ha sido un país muy activo en la agenda ambiental global, y que la mayoría de los países en referencia dependen fuertemente de actividades muy vulnerables a los temas ambientales –entre ellos, la agricultura, la pesca, y el turismo.

Sea como fuere, parece evidente que la agenda de la integración centroamericana es bastante amplia, profunda y dinámica. A pesar de las divergencias político-ideológicas entre algunos de sus gobernantes, se entiende que el proyecto integracionista continúa siendo válido y merece ser mantenido y perfeccionado. Al respecto, Luís Solís (2002: 136-137), actual presidente de Costa Rica, ponderaba lo siguiente:

La integración no es una opción: es imprescindible para el futuro de Centroamérica. La región no podrá ser exitosa en el nuevo siglo [XXI] si carece de unidad. Como ya se indicó, esta unidad debe obtenerse en todo caso de manera “gradual y progresiva” que no implique, como temen algunos, una integración “política” repentina que termine por lesionar los intereses de los países del área. Sin embargo, independientemente de cuánto y cómo se matice, el hecho incontrovertible permanece [...] Centroamérica debe integrarse como bloque regional si quiere aprovechar con ventaja las oportunidades de la globalización de los mercados y sobrevivir en un mundo de creciente competencia geopolítica.

Se infiere de lo anterior que, en una época de creciente escepticismo en relación a los procesos de integración regional –simbolizado con la construcción de un muro en la frontera entre Estados Unidos y México, con la salida del Reino Unido de la Unión Europea, con la suspensión de Venezuela en el Mercosur, y/o el fracaso en la constitución de un Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica–, el proceso centroamericano se mantiene relativamente saludable y propositivo. Y aunque existan algunas voces disonantes, que mantienen algunas críticas particularmente en relación a los aspectos político-institucionales de la integración centroamericana, lo cierto es que las mismas son marginales. He ahí la persistencia del denominado legado morazanista de cooperación y convergencia regional.

Escenarios prospectivos de la integración centroamericana, 2017-2021

Después de medio siglo de existencia, el proceso de integración centroamericana puede ser considerado como un ejemplo

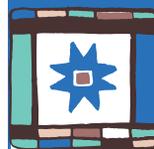


razonable de convergencia comunitaria, de afinidades electivas y de disposición para trabajar conjuntamente. Mismo reconociendo las asimetrías entre las partes y no pocos momentos críticos, ningún Estado se ha retirado del proceso de integración. Por el contrario, en la última década tres nuevos miembros adhirieron al Sistema de Integración Centroamericana-SICA: Belice, Panamá y República Dominicana. Asimismo, actualmente está en proceso de estudio la incorporación de Haití al referido sistema. Por consiguiente, se trata de un agrupamiento de ocho países con una población total de más de 50 millones de personas.

Paralelamente, el SICA ha demostrado suficiente pragmatismo, flexibilidad, resiliencia y consistencia para alcanzar objetivos, programas y reconocimiento endógeno y exógeno. En consecuencia, se infiere que lo hecho hasta el momento ha sido constructivo, exitoso y razonable. Ello también sugiere y confirma la existencia de voluntad política, confianza entre vecinos, y persistente concertación entre los Estados parte. Algo semejante se puede afirmar en relación a la identidad propiamente centroamericana que el proceso de integración regional ha ido imbuyendo en la mentalidad de muchos de los habitantes de aquella región.

Así las cosas, ¿qué escenarios prospectivos se podrían proyectar sobre el proceso de integración a partir de la XLIX reunión de presidentes del SICA, en 2017, hasta la conmemoración del bicentenario de la Independencia centroamericana, en septiembre de 2021? Salvo mejor interpretación, parece plausible proponer tres escenarios prospectivos para el próximo cuatrienio: (a) inercial, (b) optimista, y (c) pesimista.

En el escenario inercial, la integración centroamericana continuaría siendo dominada por las regularidades económicas y político-sociales observadas en la última década. En el campo específicamente comercial, el comercio intra-centroamericano continuaría representando aproximadamente 30% de las exportaciones totales de los países –lo que es considerado un indicador relativamente modesto entre países que forman parte de un proceso de integración económica. Las inversiones productivas recíprocas y el comercio de servicios también continuarían existiendo, aunque de forma modesta. En términos políticos, la calidad de la democracia realmente existente en los países centroamericanos continuaría siendo muy diversificada, con destaque positivo para Costa Rica. Y el proceso de institucionalización del SICA no presentaría muchas novedades trascendentales. Consecuentemente, el Sistema de Integración Centroamericana-SICA continuaría existiendo, pero con un perfil bastante discreto (Santos, 2016).



En el escenario optimista, se podría apreciar una sensible aproximación, convergencia y afinidad electiva en las relaciones económicas y político-sociales de los Estados miembros del SICA. En el campo comercial, la unión aduanera guatemalteco-hondureña sería reforzada con la incorporación de todos los otros miembros del SICA. Asimismo, el propio SICA sería ampliado al aceptar la incorporación de Haití como miembro pleno del agrupamiento. Ello redundaría en la constitución de un bloque económico-comercial más consistente y proactivo. Además, ello se expresaría en la diversificación de la composición de la pauta de bienes comercializados con los países socios, en una mayor competitividad virtuosa, y en una eficiente transformación productiva (Ocampo, 2017). Tendencias político-sociales positivas –incluso en lo concerniente a la reducción de la violencia, de la pobreza y del hambre– favorecerían significativamente los indicadores de calidad de la democracia observados en países como Nicaragua, Guatemala y Honduras.

En el escenario pesimista, las relaciones económicas intrarregionales –particularmente en lo concerniente al comercio y a la inversión recíproca– tendrían una tendencia declinante. El experimento de la unión aduanera guatemalteco-hondureña acabaría siendo bloqueado. La calidad de la democracia podría ser duramente afectada por los perniciosos efectos de la violencia homicida, de los ilícitos transnacionales, de la corrupción administrativa, y del resurgimiento de conflictos armados. En tales circunstancias, la confianza construida a lo largo de muchas décadas podría ser desechada. Y la trayectoria de la integración regional finalmente abandonada, en favor de posiciones nacionalistas extremadas.

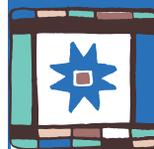
En la opinión del autor de este artículo, y después de analizar la Declaración de San José (Costa Rica), de junio de 2017, la evolución futura de la integración centroamericana acabará avanzando por algún punto intermedio entre los escenarios inercial y optimista. Esto es, prevalece un cauto optimismo. Ello significa que el horizonte de expectativa deberá ser modulado y ajustado a nociones pragmáticas de voluntad política, de solidaridad, de sensibilidad y de comunidad de intereses y valores. La unión aduanera guatemalteco-hondureña, por ejemplo, logrará consolidarse e incluso incorporar a otros países centroamericanos –como El Salvador y Nicaragua. Entretanto, las principales corrientes de comercio exterior continuarán siendo realizadas con socios extra-regionales, especialmente con los Estados Unidos, Europa Occidental, México y la región Asia-Pacífico. En términos político-sociales se vislumbra una sensible reducción de la miseria, del analfabetismo y del hambre, lo que ciertamente será una conquista digna de encomio.

Consideraciones finales

En víspera del bicentenario de la Independencia de la Capitanía General de Guatemala (1821-2021) y del sexagésimo aniversario del Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (1960-2020), el proceso de integración centroamericana continúa en una trayectoria positiva, constructiva y persistente. Téngase presente que la experiencia centroamericana es, junto a la europeo-occidental, una de las más antiguas del mundo (Ahcar, Galofre y González, 2013). Obsérvese que la integración centroamericana continúa ampliándose –esto es, con nuevos miembros– y profundizándose –particularmente en el marco de la unión aduanera guatemalteco-hondureña.

Paralelamente, la institucionalización de la integración regional avanza gradualmente. La reciente confirmación del expresidente guatemalteco Vinicio Cerezo, un político ampliamente reconocido por su proyecto regionalista desde la época de la década de 1980, en la Secretaría General del SICA sugiere que el proceso realmente ganará un impulso en los próximos años. Algo semejante se puede afirmar sobre el desempeño de las otras instancias y organizaciones vinculadas a la integración centroamericana, con destaque para el Banco Centroamericano de Integración Económica-BCIE, el Consejo Superior Universitario Centroamericano-CSUCA, y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá-INCAP, además de los numerosos Consejos Ministeriales de autoridades sectoriales –ambientales, culturales, monetarias, tributarias, aduaneras, de infraestructura, militares, policiales, jurídicas, educativas, entre otras.

Esta voluntad política y esfuerzo de integración regional han sido reconocidos tanto en términos endógenos como exógenos. En algunos casos, ese reconocimiento ha permitido la negociación conjunta de acuerdos de asociación con otros países o bloques de países, especialmente con Estados Unidos, con la Unión Europea, con Canadá, con países andinos, y más recientemente con el Mercosur. El caso de la negociación entre el SICA y la Unión Europea fue particularmente aleccionador, ya que los europeos exigieron de sus interlocutores centroamericanos la definición de posiciones comunes en ámbitos económicos, políticos y sociales. En otras palabras, Bruselas exigió de sus contrapartes centroamericanas una interlocución de naturaleza birregional, ampliada, profesional y realmente integrada de la contraparte centroamericana, forzándoles a consolidar sus mecanismos de coordinación, concertación y acción comunitaria, lo que, dicho sea de paso, fue positivo para el propio proceso de integración centroamericano.



Se infiere de lo expuesto hasta aquí que la tendencia predominante ha sido esencialmente positiva. De ahí que se espere que tanto el comercio como las inversiones recíprocas continúen ascendiendo, principalmente en el hipotético caso de la conformación de una unión aduanera ampliada a otros países centroamericanos. Consecuentemente, se espera que el crecimiento medio anual del producto hasta 2021 continúe oscilando entre el 4 y 5%.

Sea como fuere, también es importante tener presente que los desafíos de la integración centroamericana son significativos, estructurales y persistentes, especialmente en virtud de las disputas territoriales, de la calidad de los líderes-estrategas del proceso de integración y de la voluntad política de los gobernantes. Algo semejante se puede afirmar en relación a la interlocución comunitaria con socios extra-regionales, y al surgimiento de nuevas demandas y dimensiones de la integración, que incluyen cuestiones climáticas, migratorias, de seguridad, transformaciones globales y continentales. Todo ello demanda redoblar esfuerzos en la construcción de confianza y en la coordinación intergubernamental –mismo reconociéndose las posiciones político-ideológicas divergentes entre los gobiernos existentes en los países del istmo (Rosenthal, 2004).

En el marco del bicentenario de la independencia de los países centroamericanos, la integración regional aparece como un componente de singular relevancia, resiliencia y pertinencia para sus Estados y sociedades. De hecho, las tendencias observadas permiten y autorizan proponer, como mencionado en el acápite anterior, un cauto optimismo para el próximo cuatrienio (Solís, 2002). Y aunque una recomposición completa de la República Federal de Centroamérica (1824-1840) parece ser, en la actualidad, no más que una quimera o utopía político-social, lo cierto es que un aire de familia persiste y se manifiesta entre los ciudadanos, las sociedades y los Estados de aquella región. Por tanto, continuar convergiendo, colaborando y trabajando conjuntamente en favor de la integración centroamericana es bien visto por la mayoría de los habitantes y actores colectivos del istmo.

Posdata de noviembre de 2017

El día 20 de octubre de 2017, los presidentes Juan Orlando Hernández (Honduras), James *Jimmy* Morales (Guatemala) y Salvador Sánchez Cerén (El Salvador) se reunieron en el puesto fronterizo hondureño-salvadoreño de El Amatillo. Este encuentro trinacional es particularmente relevante y significativo para los fines del presente

artículo al confirmar –previa ratificación parlamentaria en San Salvador– la incorporación plena de El Salvador al proyecto de unión aduanera.

Así, un proyecto inicialmente bilateral, ha pasado a ser trinacional. Actualmente, la referida unión aduanera representa 60% de la economía, 57% del territorio y 70% de la población centroamericana. De ahí que las autoridades correspondientes proyecten un impacto positivo en las cadenas productivas, en la generación de empleo, en los índices de competitividad, en la modernización de la infraestructura y, en general, una más eficiente inserción en la economía internacional.

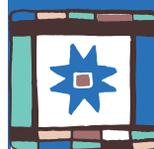
En la ocasión, el presidente salvadoreño Sánchez Cerén (Frente Farabundo para la Liberación Nacional-FMLN) expresó, por ejemplo, que “la facilitación del comercio es una pieza clave para la dinamización de nuestras economías, y con ello, para una mayor generación de oportunidades de desarrollo y prosperidad para nuestros países.”

Conviene agregar que los mandatarios citados reiteraron la invitación a otros presidentes centroamericanos –particularmente al gobierno de Nicaragua– para que evalúen la posibilidad de incorporar a sus países en esta nueva experiencia de integración profunda.

En consecuencia, y mismo llevando en consideración la reciente turbulencia político-social en Guatemala, bien como las elecciones presidenciales hondureñas, parece evidente que esta iniciativa de unión aduanera aparece como acontecimiento singularmente significativo en el contexto general del proceso de integración latinoamericana y caribeña en 2017.

Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel, “El regionalismo centroamericano: entre la unión y la integración”, en *Oasis*, n. 24, 2016, p. 89-105.
- Ahcar, Sharon, Galofre, Oriana, y González, Roberto, “Procesos de integración regional en América Latina: un enfoque político”, en *Revista de Economía del Caribe*, n. 11, 2013, p. 77-99.
- Cepal, *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994.
- Domínguez, Carlos, “A América Central e sua inserção internacional: um balanço das suas relações hemisféricas e globais (2001-2010)”, en



Revista de Economía & Relações Internacionais, v. 9, n. 17, 2010, p. 79-91.

Grien, Raúl, *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Guerra-Borges, Alfredo, "Integración económica centroamericana: situación actual y conjeturas sobre sus perspectivas", en *Aldea Mundo*, v. 15, n. 30, 2010, p. 21-27.

Hernández, Alcides, *Globalización sin pobreza: Una propuesta de integración para el desarrollo*, Tegucigalpa: Guaymuras, 2000.

Jaramillo, Grace, *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*, Quito, Flacso-Ecuador, 2008.

Morlino, Leonardo, Pachano, Simón, y Tovar, Jesús, *Calidad de la Democracia en América Latina*, Curitiba: CRV, 2017.

Ocampo, Fernando, *Acciones estratégicas para profundizar la integración económica en Centroamérica*, México, CEPAL, 2017.

Pellandra, Andrea, y Fuentes, Juan Alberto, *El estado actual de la integración en Centroamérica*, México: CEPAL, 2011.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York, Naciones Unidas, 2016.

Riggirozzi, Pía, "Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 9, 2012, p. 129-151.

Rodríguez, Alonso, "Encrucijada de déficits y desigualdades: Centroamérica, historia de una región desintegrada", en *Estudios Sociales*, v. XXIII, n. 45, 2015, p. 11-32.

Rosenthal, Gert, *Experiencias y desafíos de la integración Centroamericana*, Tegucigalpa, BCIE, 2004.

Sanahuja, José Antonio, "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de la UNASUR", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n. 9, 2012, p. 19-71.

Sánchez Cerén, Salvador, "Discurso del presidente Salvador Sánchez Cerén", en *El Amatillo*, 20 de octubre de 2017, disponible en www.nodal.am, consultado el 7 de noviembre de 2017.

Santos, Francisco, "Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana", en *Revista de Derecho*, n. 20, 2016, p. 31-46.

SICA, "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", Managua, 13 de diciembre de 1960.

SICA, "Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana", Ciudad de Guatemala, 12 de diciembre de 2007.

SIECA, "Informe Económico Regional 2016-2017: Oportunidad y riesgos para Centroamérica", Guatemala: CEIE/SIECA, 2017.

Solís, Luis, "Centroamérica 2020: la integración regional y los desafíos de sus relaciones externas", en: Bodemer, Klaus, y Gamarra, Eduardo (eds.), *Centroamérica 2020: Un nuevo modelo de desarrollo regional*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002, p. 134-159.



América Latina frente a la Crisis de la Globalización y el Nuevo Orden Mundial



Resumen del Panel Internacional de Alto Nivel

19 y 20 de septiembre de 2017, Buenos Aires, Argentina

El 19 y 20 de septiembre de 2017 tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, el Panel Internacional de Alto Nivel “América Latina frente al Nuevo Orden Mundial y la Crisis de la Globalización”, organizado por CRIES. El evento contó con la participación de más de 70 expertos de 20 países, provenientes de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, y gobiernos. El Panel Internacional de Alto Nivel contó con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), la Universidad del Salvador (USAL) y la Editorial Perfil.

A continuación, ofrecemos un resumen de las discusiones realizadas durante las dos jornadas.

Conferencia de apertura: el rol del G20 en el nuevo orden mundial

La primera jornada del Panel Internacional comenzó con el debate respecto al rol del G20 en un nuevo ciclo de la globalización.

El G20 representa el epítome de la globalización, es consecuencia de la aceptación de que, en los ámbitos político, financiero y macroeconómico a nivel global, los jugadores no pueden ser solo unos pocos y de que es necesario ampliar el número de actores que participan de las discusiones de temáticas globales. Hoy en día, la agenda del G20 se ha ampliado más allá de los temas financieros y económicos, incluyendo, además de asuntos de economía global, mercados financieros y comercio; nuevas temáticas como agricultura, empleo, energía, combate a la corrupción, participación transversal de la mujer en todas las áreas económicas y políticas, la agenda 2030 del desarrollo sostenible de la Asamblea General de Naciones Unidas, cambio climático, lucha contra el terrorismo, emprendimientos inclusivos, migrantes y refugiados, entre muchas otras.

El rol del G20 consiste, fundamentalmente, en definir líneas directrices en todas estas temáticas para que sus miembros luego las apliquen en los organismos internacionales y en sus relaciones con el resto de los países. En otras palabras, el G20 provee un espacio para la concertación de posiciones y políticas, inclusive entre países con visiones muy distintas y hasta competitivas. La clave aquí es generar puentes para conseguir consensos útiles que posibiliten el avance de las negociaciones en los temas cruciales de la agenda global.

Argentina, como anfitriona de la cumbre del G20 en el 2018, tiene la oportunidad de brindar un enfoque latinoamericano a la reunión. Con ello, se abre la ventana de posibilidad para llevar a la mesa por excelencia en la que se discute la agenda global, problemáticas e intereses propios de nuestra región.

Panel: ¿Cambio de ciclo o post-globalización?

Durante el primer panel del evento se presentaron y analizaron las principales tendencias en materia del proceso de globalización y sus recientes transformaciones, poniendo el foco en los efectos económicos, comerciales y financieros del actual período de transición de la globalización, y sus potenciales impactos en América Latina.

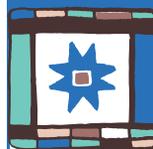
En este sentido, se destacó que nuestra región ha venido atravesando, desde el 2013, un escenario más adverso. En efecto, la reorientación de la economía china (ahora más centrada en su mercado interno), y el decrecimiento de las economías desarrolladas, evidenciado por el bloqueo de proyectos comerciales como el TPP y el TTIP, plantean serios riesgos de un mayor grado de proteccionismo económico, lo que conllevaría consecuencias altamente desfavorables para América Latina y el Caribe.

A su vez, todos estos hechos evidencian el cierre de una etapa de globalización caracterizada por el fin de la Guerra Fría, el aperturismo económico y el liberalismo. El presente sistema internacional denota una clara crisis de hegemonía, lo que, a su vez, abre un período más incierto e impredecible. Este cambio de ciclo mundial supondrá ajustes y reacomodaciones en las matrices de política exterior y de desarrollo de todos los países, y especialmente de los países latinoamericanos.

El nuevo ciclo de la globalización evidencia cuatro características: (1) procesos de cambio de poder a nivel mundial; (2) el agotamiento del ciclo económico basado en la deslocalización productiva; (3) los límites sociales y ecológicos del modelo de globalización precedente; (4) severas fallas de gobernanza regional y global.

Sin embargo, y contrario a lo que comúnmente se supone, este nuevo escenario internacional implica una mayor globalización, mayor transnacionalización e interdependencia creciente. No obstante, supone a la vez dinámicas de creciente relocalización de las cadenas de valor, robotización, mayor integración de la economía digital. El conjunto de estas dinámicas genera una oleada de crecientes demandas desde la ciudadanía, frente a Estados con cada vez menos margen de acción, y frente a mecanismos de integración regional más fragmentados. Ello deriva en un aumento del descontento social, y en un auge de tendencias aislacionistas y antiglobalizadoras.

Frente a estos nuevos desafíos, América Latina precisa trabajar de manera conjunta para diseñar estrategias de desarrollo a largo plazo. Estas estrategias deberán acompañar las nuevas tendencias de la globalización con políticas sociales acordes que apunten a reducir la aguda brecha de desigualdad que aqueja nuestro continente y este nuevo ciclo de la globalización puede acentuar. Puesto de otro modo, se vuelve necesario implementar políticas internas que acompañen la inexorabilidad de la globalización y que piensen el desarrollo nacional con modelos del siglo XXI. Por ejemplo, es pertinente analizar estrategias que permitan garantizar una red de protección social en un mundo de plataformas digitalizadas y cadenas de valor tecnológicas.





Asimismo, en un escenario internacional que avanza hacia el multipolarismo, el principal desafío para nuestra región será diversificar sus vínculos económicos con los nuevos grandes actores de este proceso, en especial, con la región del Asia Pacífico, sin descuidar los lazos con sus socios tradicionales.

Mesa Debate: ¿Hacia un nuevo orden mundial?

La primera mesa debate del encuentro abordó el debate respecto a si efectivamente el escenario internacional está atravesando un período de transición hacia un nuevo orden mundial y un nuevo ciclo de la gobernanza global, con un mayor protagonismo de reglas y actores extra-occidentales; y, en tal caso, cuáles serían las implicancias de esos cambios para el sistema internacional en su conjunto, y para nuestra región en particular.

En este sentido, se afirmó que el nuevo orden mundial muestra una creciente aceptación de las reglas y valores provenientes del liberalismo, en lugar de una fuerte contestación a estas normas. No obstante, el impulso a estas reglas y valores hoy viene dado desde actores deslocalizados del espacio occidental. En otras palabras, los nuevos actores de peso a nivel global no desafían abiertamente el orden mundial existente, sino que juegan con las reglas de este orden, aplicándolas a nuevas regiones y problemáticas.

El orden mundial actual es multipolar y multirregional. Lejos quedó el unipolarismo de fines de la Guerra Fría; hoy Estados Unidos no está en condiciones de hacerse cargo del mundo por sí solo, sino que tiene que hacerlo en colaboración con otros, tanto con miembros de la tradicional Alianza Atlántica como con actores por fuera del espacio occidental.

Una importante discusión dentro de este debate es si efectivamente veremos –como indica la tesis de la *trampa de Tucídides*– un enfrentamiento entre la potencia global ascendente (China) y el poder declinante (Estados Unidos), o si, por el contrario, esa transición ocurrirá de manera pacífica, como pareciera indicarse hasta el momento. Sobre este punto, se destacó que, en las últimas décadas, Occidente ha desarrollado mecanismos inhibidores del cambio violento –como la interdependencia económica en un capitalismo globalizado, la cooperación institucionalizada, y las reglas para limitar el uso de la fuerza y la intervención militar, entre otros– que limitan las posibilidades de un enfrentamiento militar entre las dos potencias. En relación con lo anterior, se destacó que la tesis de la trampa de Tucídides fue desarrollada en contextos históricos donde no existían

estos inhibidores de violencia que hoy sí están presentes, y que tornan el enfrentamiento directo entre dos superpotencias altamente implausible.

En este nuevo orden mundial, China avanza en la creación de un andamiaje institucional propio – del que OBOR y la Organización de Cooperación de Shanghái son pruebas fehacientes – pero dentro de las reglas de juego del orden internacional liberal. Del mismo modo, actúa como mediador en los conflictos de su región (principalmente en Corea del Norte), instalándose como un Estado *buffer* entre Oriente y Occidente.

Asimismo, China se ha vuelto el principal socio comercial de muchos países, especialmente en América del Sur.

Desde el regionalismo latinoamericano, es necesario replantear los proyectos de integración teniendo en cuenta esta disimetría comercial entre una Sudamérica que comercia más con China y un bloque conformado por México y Centroamérica que aún concentra su comercio con los Estados Unidos. Sobre este punto, se hizo hincapié en la necesidad de avanzar hacia una integración flexible, que contemple los intereses de esta disimetría entre los países latinoamericanos, y que sirva de plataforma para pensar modelos de relacionamiento Sur-Norte.

Panel: El impacto de la post-globalización y el nuevo orden mundial sobre el regionalismo latinoamericano

El segundo panel del encuentro centró la discusión respecto al impacto de las recientes tendencias económicas, comerciales y geopolíticas a nivel mundial. Los efectos de la crisis financiera del 2008, y el desplazamiento del dinamismo internacional hacia el Asia Pacífico conllevan una serie de desafíos al regionalismo latinoamericano, que a su vez podrían afectar su capacidad de acción como bloque, máxime teniendo en consideración un mundo en el que los lazos económicos y políticos se definen cada vez más en tableros inter-regionales y cada vez menos en la arena global como un todo.

La discusión comenzó destacando que la capacidad de influencia de los Estados latinoamericanos se ha debilitado de manera considerable durante los últimos treinta años; a la par que la región del Asia Pacífico ha cobrado una importancia capital en las dinámicas económicas y comerciales a nivel mundial.





En un escenario mundial en reconfiguración, la posibilidad de una integración latinoamericana efectiva depende intrínsecamente de una efectiva integración productiva entre los países de la región, para luego hacer frente a nuevos socios comerciales.

En la actualidad, los dos grandes déficits del regionalismo latinoamericano son: la falta de comercio complementario; y la falta de cadenas regionales de producción.

El problema para avanzar hacia una efectiva integración productiva es, primeramente, cómo hacer para que las instituciones latinoamericanas lidien con los ciclos políticos internos en la región. En este sentido, cualquiera que sea la institucionalidad que se construya en América Latina, esta debe ser capaz de lidiar con dichos cambios de ciclo políticos –que son consecuencia esperable de la alternancia en el poder propia de los sistemas democráticos– y que, a su vez, impactan en el perfil de las políticas públicas regionales.

Usualmente, lo multilateral en América Latina es visto como un problema a la hora de insertarse de manera ágil en el sistema internacional, especialmente en materia comercial. Frente a esta visión, se hace necesario reconocer, en primer lugar, que los proyectos políticos, culturales y sociales están absolutamente ligados en todos los países de la región; por lo que, en ese contexto, pensar la política regional como un juego de suma cero es una visión errónea. En este sentido, el privilegiar la vía individual, termina fortaleciendo a los actores más fuertes fuera de la región, dentro de la región, y dentro de nuestros países; acentuando así la desigualdad intra e inter estatal.

Es necesario repensar el *por qué* y el *para qué* de la integración regional, que se relacionan con cómo formar masa crítica en nuestra región para hacer frente a las nuevas tendencias de la globalización. Un gran desafío en este sentido es la falta de liderazgo, no de liderazgo a nivel personal sino en materia de proyectos concretos, y con no saber qué espacios regionales pueden ser utilizados para trabajar determinadas temáticas.

En suma, el proceso de integración de América Latina no es un problema de extensión de la integración, sino de su profundización. Con respecto a este punto, existen falencias estructurales, especialmente aquellas referentes a la debilidad de los Estados que muchas veces no cuentan con los instrumentos para promover la integración (como, por ejemplo, en materia de infraestructura), lo que muchas veces impide densificar los procesos de integración latinoamericanos ya existentes. En este sentido, para poder avanzar en la integración es necesario diseñar políticas públicas de mediano plazo que busquen solucionar estos problemas de conectividad e infraestructura al interior de nuestra región.

Panel: ¿Crisis del Atlantismo y del orden liberal internacional?

En el tercer panel del encuentro se debatió acerca de una posible crisis del atlantismo y del orden liberal internacional, analizando si la emergencia de un nuevo escenario global nos obliga a repensar los principios y valores sobre los que se ha construido este orden internacional.

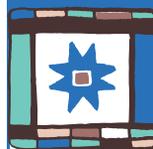
Para comprender el actual escenario internacional, es necesario destacar tres características: (1) la transición hacia un mundo multipolar, con una creciente dispersión del poder; (2) la consolidación de China como segunda potencia mundial, con un modelo económico y gubernamental que se distancia de los esquemas liberales tradicionales; y (3) un proceso de crecientes convulsiones internas en los actores centrales del orden internacional liberal (Estados Unidos y la Unión Europea), evidenciado por el Brexit, la paralización del TPP y del TTIP, el retiro de EEUU del Acuerdo de París, y las dudas respecto al futuro de la OTAN y la Unión Europea.

Con esta redistribución del dinamismo internacional hacia nuevos centros y actores, emerge la siguiente pregunta: ¿Puede hablarse de un orden mundial post occidental?

La respuesta a este interrogante es ambigua. Por un lado, potencias emergentes como China, Rusia, India, Turquía y Brasil, entre otras, no proponen reglas alternativas para la gobernanza global. En efecto, organizaciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, los BRICS, y la Organización de Cooperación de Shanghái presentan nuevos liderazgos globales, pero se basan en reglas liberales preexistentes.

Por el otro lado, estas potencias están en desacuerdo con la forma en que los Estados Unidos y las potencias occidentales han venido operacionalizando estas reglas. En este sentido, más que una verdadera crítica a los objetivos y valores del sistema internacional liberal, los poderes emergentes aceptan y mantienen estas reglas y valores, pero cuestionan e intentan modificar la jerarquía que subyace a este sistema.

En este sentido, se vuelve necesario diferenciar entre instituciones primarias y secundarias. Las instituciones primarias sobre las cuales se asentó el orden liberal internacional, a saber, la soberanía westfaliana, el capitalismo, el *rule of law*, la diplomacia, y el balance de poder, entre otras, no enfrentan hoy un desafío crítico por parte de las potencias emergentes. No obstante, sí existe una fuerte contestación respecto a las instituciones secundarias (derivadas de aquellas instituciones primarias), como las Naciones Unidas, la OTAN, o el Banco Mundial;





respecto a su manera de agregar preferencias y de lidiar con las problemáticas globales.

Esta dinámica llevará a un futuro en el que prime un globalismo descentrado pero basado en instituciones occidentales. En este sentido, un menor protagonismo de potencias occidentales, y una crisis del atlantismo, no debe ser vista como una crisis del orden internacional liberal. Dicho de otro modo, ganarán preeminencia actores por fuera del espacio atlántico, pero seguirán jugando con reglas del orden internacional liberal forjado desde Occidente.

Puesto de modo simple, el escenario que se vislumbra a futuro será más de *evolución* que de *revolución* del orden internacional liberal.

En el plano económico, la regla será la continuidad, particularmente porque China se ha beneficiado del actual orden internacional y percibe que estas reglas actúan en beneficio de su desarrollo económico. Mientras que en el plano de seguridad no se vislumbran grandes cambios respecto a las reglas del uso de la fuerza y de las instituciones de seguridad dentro de la ONU y la OTAN; pero sí habrá un mayor quebrantamiento de estas reglas y un regreso al esquema de las esferas de influencia.

Es en el plano de democracias y DD.HH. donde se enfrentarán los mayores desafíos, debido a que potencias como China y Rusia desafían la universalidad de estos valores, y que países otrora considerados como grandes democracias emergentes están atravesando hoy serias crisis democráticas internas, como lo ejemplifican los casos de Turquía, Brasil y Sudáfrica. Es en este punto en donde América Latina tienen la posibilidad –y la responsabilidad– de realizar su contribución particular, ya que cuenta con una particular legitimidad, un especial interés y una capacidad diferenciada para defender los valores democráticos y de DD.HH., característicos del sistema liberal. En efecto, los países latinoamericanos han hecho grandes contribuciones a la construcción de normas e instituciones interamericanas en materia de DD.HH. y de democracia, pero, a la vez, su política exterior se ha caracterizado por la no interferencia en asuntos internos de otros Estados. Para avanzar valores como la democracia y el respeto a los DD.HH. en un orden internacional plural y multipolar, se necesitará de un creciente papel de América Latina.

Mesa Redonda: ¿Del Atlántico al Pacífico?

Durante la última década, el dinamismo económico se ha desplazado desde la Cuenca del Atlántico hacia el Asia Pacífico, a la vez que China se

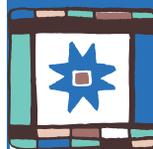
configura como la futura primera economía mundial. Luego de varios siglos de predominio de las potencias de Occidente, la emergencia de nuevos polos de poder en el espacio extra-occidental ha dado lugar al surgimiento de nuevos actores con la capacidad de construir una nueva normatividad internacional. Esta mesa redonda se abocó al análisis de cómo se reestructura el orden internacional a partir de estas tendencias, qué demandas plantean estas regiones en ascenso, cuáles son los desafíos para el bloque atlántico, y qué escenarios se presentan para América Latina a partir de esta reconfiguración del orden mundial.

El debate comenzó con la afirmación de que estamos atravesando un período de transición del orden mundial, en el que las demandas giran en torno a reformar el orden existente, en lugar de abogar por un cambio radical del orden actual.

Estamos presenciando una nueva distribución de capacidades materiales que implica un nuevo equilibrio de poder. Asia Pacífico, y China en particular, han sido prósperas en el orden actual, por lo que las reglas de este orden siguen siendo funcionales al desarrollo de esta región y, por lo tanto, no son contestadas por las potencias en ascenso.

En esta reconfiguración del poder mundial, se evidencia la emergencia de un orden multipolar regionalizado, en el que se superponen escenarios de negociación formales e informales, en ámbitos multilaterales y bilaterales. Frente a esta reconfiguración, emerge el dilema de la gobernanza en un mundo multipolar, ya que no existe un nuevo multilateralismo que se corresponda con la multipolaridad emergente.

En América Latina, se evidencia una falta de liderazgo consensual y multilateral que pueda concertar y unificar ciertas posiciones regionales. Actualmente, no se impulsan posiciones de bloque o intereses comunes, sino que prima un enfoque en el que los Estados de la región apuestan a insertarse unilateralmente, mediante negociaciones bilaterales y acuerdos de libre comercio, en los que rigen los intereses individuales de cada uno de los países de la región. Sin embargo, los países latinoamericanos no tienen capacidad para avanzar sus demandas de manera unilateral en el plano global, por lo que el énfasis debe concentrarse en el trabajo conjunto para lograr una mayor integración regional, no solo para potenciar sus relacionamientos con el Asia Pacífico sino también para contrarrestar falencias estructurales como la falta de inversión en infraestructura y conectividad, y en innovación tecnológica; dos características centrales en el nuevo escenario internacional que permitirían una mejor inserción de la región en el nuevo tablero internacional, y avanzar demandas por una globalización más justa, sustentable e que contemple un desarrollo inclusivo.



Panel: La Emergencia del Asia Pacífico en el sistema internacional

El cuarto panel del evento se enfocó en la discusión de una serie de interrogantes respecto al futuro del esquema de globalización, los nuevos ejes ordenadores del comercio mundial, y las futuras tendencias económicas que plantea este nuevo escenario mundial.

El escenario internacional está avanzado hacia un orden multicéntrico y equilibrado, con creciente participación del Asia Pacífico, y de China en particular; y con un multipolarismo que no necesariamente implica paridad entre los distintos polos, pero que sí conlleva un equilibrio que torna extremadamente difícil actuar de manera unilateral.

Durante el debate, se afirmó que efectivamente se está construyendo un nuevo orden mundial, como lo ejemplifican los BRICS y el ambicioso proyecto OBOR impulsado desde China; pero que este nuevo orden se asienta sobre instituciones preexistentes. En este sentido, es importante resaltar que no se tirarán por la borda las normas e instituciones que encarnan el orden internacional liberal. Por el contrario, China sería una de las grandes perdedoras si el orden internacional como lo conocemos colapsa y se avanza hacia un mundo con mayor proteccionismo. En efecto, OBOR es un proyecto de largo alcance y muy ambicioso, pero que se sustenta claramente sobre los cimientos del orden internacional liberal; a la par que las altas tasas de crecimiento económico chino se sustentan sobre la apertura característica del orden internacional liberal.

Sin embargo, sí evidenciaremos un profundo cambio en el *status quo* global. En otras palabras, el orden internacional como lo conocemos no va a ser reemplazado por un nuevo orden de carácter asiático, pero sí evolucionará hacia un orden con creciente participación asiática.

Frente al crecimiento de China, Washington enfrenta la disyuntiva de coexistir con Pekín o de confrontarlos. Dado que China constituye el mayor mercado del mundo, Estados Unidos tendría serios problemas para llevar adelante una estrategia de completa confrontación con el gigante asiático. No obstante, no debemos apresurarnos a afirmar la declinación de los Estados Unidos, ya que no debe desestimarse su poderío político, económico, militar, científico, y tecnológico, que aun la sostienen como la principal potencia mundial.

Por su parte, Moscú se une a Beijing en su preferencia por un mundo crecientemente multipolar, y en su reticencia hacia el poderío de Washington; pero, por otra parte, Rusia busca no relegar espacios de poder frente a China y tiene problemas con conciliar ser el “socio menor” de la potencia asiática.

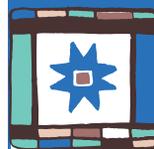
Para América Latina, el avance hacia un mundo multicéntrico se presenta como una gran ventana de oportunidad. Para ello, debe tenerse en cuenta el gran panorama asiático, que incluye no solamente a China, sino también al Asia Pacífico y el Asia Central. En este sentido, vale destacar que los países del ASEAN representan 600 millones de personas. Nuestra región puede establecer relaciones comerciales de gran potencial con estos países, dadas sus altas tasas de crecimiento y sus recientes cambios en los patrones de consumo de sus habitantes, lo que va creando nuevos nichos comerciales (por ejemplo, productos *halal* para la población musulmana).

Para ello, es menester primero planificar una estrategia de inserción, como región, dentro de este nuevo orden mundial con mayor presencia asiática. Para pensar a la región como plataforma de inserción al mundo, es necesario, primeramente, atender el serio déficit de inversión en infraestructura en América Latina, como es el resultado de haberse privilegiado el gasto social en los últimos quince años por sobre la construcción de rutas, puentes, caminos, puertos, y aeropuertos. Si se quiere comerciar como región y exportar a los países del Asia Pacífico y Asia Central, la región deberá enfocarse en revertir este déficit de infraestructura y mejorar la conectividad intrarregional y hacia el resto del mundo.

Panel: Los desafíos del Indo Pacífico

En el presente escenario internacional emergen nuevas configuraciones regionales que captan una cada vez mayor porción del dinamismo económico, comercial y político internacional. En dicho contexto, la región del Indo-Pacífico, delimitada geográficamente por el Océano Índico y por las porciones occidental y central del Océano Pacífico, busca configurarse como un espacio con voz propia. El quinto panel del seminario tuvo como objetivo analizar las dinámicas propias de esta región en ascenso, las visiones de sus actores principales (Japón, India, y Australia), y las oportunidades de nuevos relacionamientos económicos para la región de América Latina y el Caribe.

Desde el 2011, el término Indo Pacífico ha sido usado, de manera repetida, para delimitar una región diferenciada dentro del hemisferio oriental, con actores y dinámicas particulares. El Indo Pacífico presenta una geografía bioceánica, y una gran diversidad en términos ideológicos, lingüísticos, religiosos y culturales. Enfrenta, además, dos grandes desafíos: por un lado, el problema del terrorismo, y, por el otro lado, los crecientes flujos irregulares de migraciones en países del Sudeste Asiático, como evidencia el caso de los migrantes desde Myanmar y Bangladesh hacia Indonesia y Malasia.





Uno de los principales actores en el Indo-Pacífico es la India, quien en los últimos años ha estado participando activamente en distintos escenarios del tablero internacional. Dentro de sus iniciativas, resalta el *Asia-Africa Growth Corridor* (AAGC), un nuevo corredor marítimo, lanzado en conjunto entre India, Japón y una serie de *think tanks* regionales, que conecta el Indo Pacífico con el continente africano.

Si bien este proyecto actúa como contrapeso al OBOR y a la primacía china en la región, es necesario remarcar algunas diferencias entre ambos. En primer lugar, mientras que el OBOR contiene una ruta terrestre y otra marítima, el AAGC solamente comprende corredores marítimos. En segundo lugar, mientras que en el proyecto OBOR las decisiones en materia de infraestructura son tomadas en China, el AAGC busca construir consensos entre India, Japón, y las economías africanas. En tercer lugar, mientras que OBOR es financiado enteramente por el Estado chino, el AAGC cuenta con financiamiento público de los gobiernos japonés e indio, pero también con capitales privados y con *joint-ventures* público-privados. Por último, al ser enteramente marítimo, el AAGC no supone desafíos a la integridad territorial de los Estados, como sí lo hace el OBOR; en este punto, vale considerar, por ejemplo, el tramo ferroviario a construirse entre China y Pakistán, que hará resurgir tensiones con India respecto a las regiones de Cachemira y el Tíbet.

A pesar de ello, no debe olvidarse la importancia del vínculo comercial entre India y China, que supera con creces a aquel de India y Japón. Si bien India, a través del AAGC, busca ganar, sutilmente, espacios de hegemonía que pertenecen a China, no puede abandonar sus vínculos con la principal potencia asiática. Recordemos, en este punto, que India pertenece al Banco Asiático de Desarrollo e Infraestructura - una importante iniciativa china-, y también que Japón ha acompañado, de manera cautelosa, el proyecto OBOR.

Para América Latina, el Indo Pacífico representa una oportunidad de diversificación de relacionamientos externos, una ventana para el crecimiento económico, y un elemento para equilibrar dependencias de otros actores de la región. Para ello, es preciso que la región se asegure un corredor marítimo para conectar con la zona del Indo Pacífico. A modo de cierre, se remarcó que las corrientes oceánicas del Océano Índico tienen la potencialidad de unir los destinos de ambas regiones.

Panel: El rol de los actores no estatales en el nuevo orden mundial

El nuevo orden mundial trae aparejado un despertar político global, esto es, un despertar global desde abajo (*bottom-up*), que implica

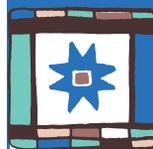
un mayor activismo de la ciudadanía, a través de ONGs, de Estados, o individualmente. A su vez, comprende nuevas problemáticas, desafíos y oportunidades no solamente para los Estados sino también para los actores no estatales, y en particular, para las organizaciones de la sociedad civil. Ello se debe, en gran medida, a que muchas temáticas de carácter global requieren de una acción mancomunada entre actores estatales y no estatales, como, por ejemplo, el cambio climático, el respeto a los DD.HH., la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo internacional, las crisis humanitarias y las migraciones masivas, y el aumento de la desigualdad intra e inter estatal, entre otras. Este panel se dedicó a debatir el rol de los actores no estatales en el nuevo orden internacional, y los desafíos que deberán enfrentar estos actores en los años venideros.

La sociedad civil tiene un rol fundamental que no puede ser reemplazado ni por el mercado ni por el Estado. Su labor se centra en sostener redes que cohesionan y dan sentido a comunidades locales y globales, dotando de valores e ideas a la sociedad. En este sentido, la sociedad civil posee una centralidad medular en diversos procesos mundiales y al interior de los estados. Tiene el poder de extender, conectar y movilizar redes; y un gran activo de estas organizaciones es el desarrollo de un criterio de ciudadanía activa.

Sin embargo, cualquier iniciativa de la sociedad civil que no cuente con apoyo político corre el riesgo de terminar meramente en micro entusiasmo o en macro protestas. A su vez, las políticas públicas necesitan el *feedback* de la sociedad civil para ser bien diseñadas y obtener buenos resultados. En consecuencia, es necesario establecer una relación de sinergia entre el Estado y la sociedad civil.

En el nuevo orden mundial, las OSCs enfrentan los desafíos de asegurar un verdadero compromiso político de los Estados con los asuntos globales; garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en los foros internacionales; poder participar de manera independiente y sin obstáculos; y garantizar la seguridad y la protección de los defensores de DD.HH.. Asimismo, deben afrontar desafíos como reducir la violencia urbana (particularmente en América Latina); enfrentar situaciones de crisis humanitaria (como los casos de Honduras, Venezuela, México); prevenir y mitigar el crimen organizado (con foco en el triángulo norte de Centroamérica); recibir e integrar a las olas de refugiados causadas por conflictos armados internos e internacionales; avanzar políticas de equidad de género; instalar en agenda el tema de la crisis medioambiental; y lidiar con la reconstrucción post-conflicto de la sociedad en la que actúan (como lo ejemplifica el caso de Colombia).

En paralelo, en el marco de un nuevo orden internacional, surgen nuevas demandas de las organizaciones de la sociedad civil:



demandas por recursos; demandas por mayores canales de diálogo institucionalizados entre las OSCs y los gobiernos nacionales, a través de Ministerios de Justicia y de DD.HH., cancillerías y parlamentos; y demandas por legitimidad y por reconocimiento del trabajo y el aporte de las organizaciones no gubernamentales a la gobernanza global, valorando el *expertise* técnico y de trabajo de campo con el que frecuentemente cuentan estas organizaciones.

En el nuevo orden internacional, existen y seguirán surgiendo demandas por una mayor gobernanza, y las OSCs serán un actor clave para suplir esas brechas y avanzar temas de agenda global en distintos niveles. Muchos proyectos de agencias internacionales y de Estados son planificados, diagnosticados, implementados y evaluados por organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo dependen mucho de las OSCs para la implementación y el monitoreo de sus proyectos. A su vez, organizaciones transnacionales de justicia y DD.HH. se nutren de denuncias elaboradas desde organizaciones de la sociedad civil. En la búsqueda de una gobernanza global inclusiva, las organizaciones de la sociedad civil son el mejor aliado para lograr las metas de un mundo más justo y desarrollado.

Panel: La Gran Eurasia y el Medio Oriente

La Gran Eurasia se configura como un nuevo núcleo de referencia en la dinámica política global, y como un potencial futuro centro de dinamismo económico. Ello nos obliga a repensar y actualizar las consideraciones geopolíticas y geoeconómicas tradicionales para otorgar a este espacio la atención que merece.

En este sentido, resaltan dos factores en el ascenso de Eurasia en el nuevo orden mundial. Por un lado, la solidificación de tres grandes bloques: un bloque atlantista que nuclea a EE.UU. y la Unión Europea (encarnado en la OTAN); un bloque euroasiático que contiene a Rusia y al espacio post soviético; y un bloque asiático con primacía de China. Por el otro lado, resalta un proceso de regionalización, vinculado con un proceso de reglobalización segmentada alrededor de conflictos regionales. En este sentido, el rol de la geopolítica en el espacio euroasiático se hace notar de manera particular: los tres esquemas de conflictos (o “guerras frías regionales”) de la Gran Eurasia se localizan en las zonas del Mar Negro, el Medio Oriente, y Asia Oriental.

Desde lo geopolítico, la Gran Eurasia se presenta entonces como un espacio de interacción entre potencias regionales y extra regionales.

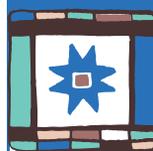
Desde lo ideológico, Eurasia constituye, además, un espacio anti hegemónico. Potencias regionales como Turquía, Rusia e Irán no buscan desarticular las bases normativas del orden internacional liberal; pero sí desafían el modo en que estas normas operan en el plano regional. Asimismo, cada una de estas tres potencias presenta una visión particular del orden regional. Por un lado, Rusia tiene pretensiones a la hegemonía regional, por lo que intenta neutralizar potencias regionales, principalmente en la zona del Cáucaso. Por el otro lado, Turquía busca mantener el pluralismo geopolítico en la región, y ve con recelo la proyección rusa en el Mar Negro y su gravitación en el conflicto en Siria. Por su parte, Irán mantiene un menor perfil, aunque sí busca tener un rol más destacado dentro del espacio euroasiático.

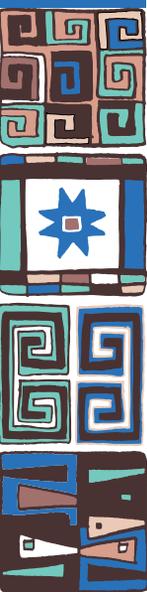
El lugar de Rusia en la Gran Eurasia amerita un análisis detallado. En este punto, surge la pregunta de ¿hasta dónde puede afirmarse que Rusia es euroasiática? Por un lado, la mayor parte del territorio ruso se encuentra en el continente asiático. Por el otro lado, los principales socios comerciales rusos pertenecen a la Unión Europea y no a la Unión Euroasiática. Cabe resaltar, además, que la región del Cáucaso Sur no tiene ninguna institución que nucleee a los tres países que lo componen. No obstante, en los últimos años hemos presenciado una crisis en las relaciones entre la Unión Europea y Rusia, particularmente luego del conflicto con Ucrania; a la par que las relaciones de Rusia con Asia Central han comenzado a tener un nuevo vigor, aunque también han crecido las tensiones con Uzbekistán y Tayikistán.

Rusia debe buscar nuevos aliados si desea aumentar su gravitación en los asuntos internacionales. En esta línea, el bloque BRICS es una buena plataforma para encontrar modelos de cooperación para Rusia. Además, dentro de ese grupo se encuentra India, quien ha sido un aliado clave para Rusia desde los tiempos de la Unión Soviética, y lo seguirá siendo, tanto por motivos económicos como políticos. Por su parte, China, que también pertenece a este bloque, es un socio que Rusia no puede dejar de lado, pero es a la vez un fuerte competidor en Asia Central, en donde China es el principal inversor para muchos de los países de la zona, además de un importante socio en materia de defensa y seguridad.

Para establecer una relación entre los espacios de Eurasia Central y el Medio Oriente es útil señalar una característica común: la existencia de fuertes desbalances entre Estado y nación, es decir, Estados con conformación nacional heterogénea en términos religiosos y étnicos.

El Medio Oriente es una región pluralista, al igual que la Gran Eurasia, en la que los actores no pueden actuar de manera unilateral para cambiar el *status quo*, y necesitan buscar acuerdos con otros actores de la región. No obstante, los esfuerzos por construir instituciones que





permitan coordinar posturas a nivel regional, como la Liga Árabe, han demostrado ser ineficientes para solucionar crisis regionales.

En relación con lo anterior, mucho se habla de que el gran problema del Medio Oriente es el terrorismo. Si bien el terrorismo es una gran problemática de la región, el problema principal en la zona es en verdad la falta de consolidación social, con visiones políticas internas en disputa, alta heterogeneidad religiosa y étnica, y el desafío de construir una visión desde el Estado que cuente con el apoyo de toda la sociedad.

La gran tendencia de las regiones de la Gran Eurasia y el Medio Oriente es la crisis de los Estados, en distintos niveles. Aquellos que menos la sufren son los Estados con un pasado imperial, como Rusia, Irán y Turquía; mientras que los casos más graves se dan hoy en día en Yemen y Siria. En todos los casos, se evidencia una aguda crisis de legitimidad. Como respuesta a ello, emerge una fuerte retórica nacionalista de parte de las élites gobernantes, como modo de conseguir apoyos internos.

Mesa Debate: ¿Hacia dónde va América Latina?

El escenario político y económico en América Latina está en reconfiguración, a partir de factores como el retroceso electoral de la izquierda, el cambio en la orientación político- ideológica de algunos de los nuevos gobiernos de la región, el estancamiento y las abruptas caídas en las tasas de crecimiento regionales luego de la crisis financiera de 2008, la crisis política en Brasil, la crisis humanitaria en Venezuela, el proceso de paz en Colombia y el proceso de actualización en Cuba, entre muchos otros. Todos eventos abren una serie de interrogantes acerca del futuro de la región y la orientación general de los procesos de regionalización en los años venideros, temáticas que han sido el eje orientador de esta Mesa Debate.

Desde el fin del boom de las *commodities*, América Latina se encuentra crecientemente dividida en términos políticos y no logra profundizar sus procesos de integración.

Un caso para analizar desde esta perspectiva es la crisis venezolana. Vista desde la perspectiva del accionar del regionalismo latinoamericano, esta crisis evidencia que América Latina es muy buena para crear instituciones, pero que no lo es tanto a la hora de accionar los principios que sustentan esas instituciones, como lo es el respeto al sistema democrático de gobierno. No obstante, desde una postura más optimista, la crisis venezolana también demuestra que se ha forjado en nuestra región una cultura predominantemente pro democrática, que

se encuentra fuertemente arraigada, a pesar de que, por el momento, no se hayan arribado a soluciones regionales particulares a esta crisis.

Sin embargo, la existencia de esta cultura democrática no debe confundirse con un buen funcionamiento del sistema democrático *per se*. Por el contrario, por más que exista el andamiaje democrático en la enorme mayoría de los países de la región, lo hace a un gran costo: obstrucción de la justicia, grandes escándalos de corrupción, debilidad de la arquitectura de frenos y contrapesos, etc. En este sentido, crisis políticas como la de Brasil ilustran, de manera sintomática, rasgos comunes al conjunto de la región.

No obstante, América Latina cuenta también con algunas ventajas comparativas. En especial, cuenta con un “desacople positivo”, esto es, ser una región aislada de la línea de tensión internacional, ubicada al margen de las grandes oleadas de migrantes y refugiados internacionales, y de las miras de los atentados terroristas. Asimismo, la falta de atención de Estados Unidos hacia la región le brinda un mayor margen de maniobra y de autonomía, que, a su vez, puede ser aprovechado para diversificar la matriz de relacionamientos exteriores de los países latinoamericanos.

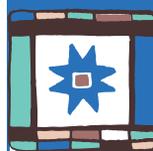
La región debe trabajar en sus modelos de integración para avanzar hacia la convergencia en la diversidad. Los países latinoamericanos tienen ideologías y modelos de desarrollo muy distintos, pero es necesario evitar la fragmentación e impulsar una mayor articulación entre los países de la región.

Claro que todo modelo de integración precisa de apoyos internos, y hoy en América Latina flaquean tanto las condiciones externas –debido al fin del boom de las *commodities* y del ciclo expansivo de las economías regionales– como el apoyo interno hacia una mayor integración.

Asimismo, es necesario generar unidades de planeamiento estratégico regionales, desde el nivel gubernamental, para pensar estrategias de integración regional y de inserción global a mediano y largo plazo. Para ello, es preciso generar una mayor difusión del conocimiento y de acceso a la información y educación entre los países de la región, que permita compartir de manera más equitativa las prácticas de buen gobierno que se vayan desarrollando.

Conferencia de cierre: América Latina frente a los nuevos desafíos globales

La conferencia que dio cierre al Panel Internacional analizó el lugar de América Latina frente a los nuevos desafíos que presentan el nuevo





ciclo de la globalización y la reconfiguración del orden internacional, así como el futuro del proceso de integración latinoamericano en este nuevo escenario mundial.

Frente a estos desafíos, se afirmó que el proceso de integración latinoamericano debe, a futuro, enfocarse en el concepto de *las 4 íes*, esto es: *mayor innovación; mayor inclusión; menor impunidad; menor inequidad*.

A nivel global, en lugar de hablar de post-globalización debiera hablarse de una *reglobalización* que altera tres dimensiones:

- . (1) *Espacio*: En el período de reglobalización se va generando una gobernanza líquida en los niveles global, local y *glocal* (categoría que subsume las dos dimensiones anteriores);
- . (2) *Tiempo*: La velocidad exponencial a la que avanza el cambio tecnológico ha acortado nuestro horizonte de perspectivas a un plazo de solamente cinco o tres años, cuando antes se pensaba en el largo plazo como, al menos, un período de diez o quince años.
- . (3) *La emergencia de nuevos factores de producción*: Hoy en día no solamente se consideran como factores de producción la tierra, el trabajo y el capital, sino que emerge, además, el nuevo factor de la inteligencia artificial, que aumenta de manera exponencial los cambios en el proceso de producción, los avances tecnológicos, y el futuro del trabajo.

En tal contexto, América Latina tiene la oportunidad de poner el avance tecnológico al servicio de una mejor conectividad física, aprovechando para ello invenciones como el internet de las cosas (*Internet of Things* o *IoT*), la bioeconomía, la nanotecnología, la revolución de los sensores, y la geolocalización de cadenas logísticas. Para ello, la región debe comprender la geopolítica de la automatización y la reinención del concepto de trabajo; y diseñar estrategias para poder vincular una innovación tecnológica con una mayor inclusión social.

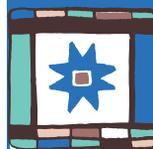
América Latina tiene el desafío de construir *ventajas innovativas*. Un reciente estudio del Latinobarómetro demostró que la integración regional cuenta con amplio consenso entre los latinoamericanos (en efecto, 7 de cada 10 personas consultadas apoyan la integración en términos económicos, y 6 de cada 10 apoyan también la integración política). No obstante, el mismo estudio mostró que el sistema democrático de gobierno cuenta con el nivel de apoyo más bajo en las últimas décadas (solo 5 de cada 10 latinoamericanos prefieren la democracia por sobre el resto de los regímenes de gobierno), y, principalmente, que los latinoamericanos expresan un profundo malestar con el estado de la democracia en su país, dado que solo

3 de cada 10 están satisfechos con el funcionamiento del sistema democrático, y 7 de cada 10 consideran que están gobernados por unos cuantos poderosos que lo hacen en su propio beneficio.

Tomando en consideración estos consensos y descontentos, la integración y la calidad institucional de América Latina también se juegan en el plano de esta micro globalización tecnológica. La región tiene que ser capaz de hacer penetrar los beneficios de la renovación tecnológica en la agenda de integración de nuestros países, avanzando hacia la mejora de la infraestructura institucional, física, digital y de confianza -esto último a través de leyes claras de financiamiento político, ya que el financiamiento espurio de la política es uno de los grandes flagelos que explican las falencias de los sistemas democráticos de la región-.

A modo de cierre, América Latina necesita generar una nueva creatividad que responda a los desafíos de la economía colaborativa, la robotización y el avance de las nuevas tecnologías. Necesita una nueva creatividad a la hora de elaborar respuestas ante un escenario internacional sinfónico que conjuga distintas melodías en simultáneo: que es, a la vez, regulado y autorregulado, capitalista y socialista, centralizado y descentralizado, con sociedades crecientemente interconectadas, pero también con fuerzas que pujan por un mayor aislamiento, y con una constante creación y destrucción de puestos de trabajo.

Todas estas dinámicas ocurren en simultáneo en un mundo policéntrico, plural y sinfónico; y requieren de respuestas innovadoras y coordinadas desde nuestra región.



Colaboradores



Peter Birle. Politólogo. Magister y Doctor en Ciencia Política de la Universität Mainz (Alemania). Ha sido profesor asistente en la Universität Mainz (1989-1994) y la Universität Rostock (1995-1999). Desde el 2000 es Director Científico del Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín y Profesor de la Freie Universität Berlin. Entre 2007 y 2010 ha sido Presidente de la Asociación Alemana de Investigaciones sobre América Latina (ADLAF). Sus focos temáticos de investigación son: políticas exteriores latinoamericanas en perspectiva comparada; cooperación e integración regional en América Latina; análisis comparado de sistemas políticos en América Latina; la producción de conocimiento en y sobre América Latina. Más información: www.iai.spk-berlin.de/es/investigacion/investigadores/dr-peter-birle.htm
e-mail: birle@iai.spk-berlin.de

Rafael Castro. Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Kiel y Research Fellow en el German Institute of Global and Area Studies de Hamburgo, Alemania. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y abogado de la Universidad Santiago de Cali. Ha sido profesor de planta del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
e-mail: rafeca1318@gmail.com

Nicolás Comini. Director de la Escuela y la Maestría en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Profesor en la New York University-Buenos Aires.
e-mail: nicolas.comini@usal.edu.ar

Walter Antonio Desiderá Neto. Mestre em Política Internacional e Comparada (Universidade de Brasília, 2014), com temas de pesquisa Mercosul e cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desde 2010. Doutorando na Universidade

Complutense de Madrid, con tema de pesquisa a política externa brasileira do governo Dilma (2011-2016). Pesquisador da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).
e-mail: walter.desidera@ipea.gov.br.

Carlos Federico Domínguez Avila. Posdoctorado en Ciencia Política, Doctor en Historia y Magister en Estudios Políticos y Sociales Latinoamericanos. Docente e investigador en la Maestría en Derechos Humanos, Ciudadanía y Violencia/Ciencia Política del Centro Universitario Unieuro (Brasilia). Miembro del Grupo de Trabajo de Clacso: El Istmo Centroamericano: Repensando los Centros. También participa en el Grupo de Estudios Comparados sobre México, Centroamérica y Caribe-MeCACB, del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Brasilia. Actualmente realiza pasantía de posdoctorado en la Universidad Federal de Goiânia (Goiânia).

e-mail: Cdominguez_unieuro@yahoo.com.br

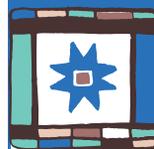
Ernesto Domínguez López. La Habana, 1976. Doctor en Ciencias Históricas (2011) por la Universidad de La Habana. Profesor Titular del Centro de Estudios Hemisféricos y Sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana. Anteriormente investigador y jefe de departamento en el Centro de Estudios Europeos (2006-2010). Ha publicado más de 40 artículos en revistas académicas y capítulos en libros, editados en Cuba, México, Argentina, Italia, Francia y Estados Unidos. Dos libros de su autoría se encuentran actualmente en proceso de revisión y/o edición. Ha sido profesor e investigador visitante en universidades en Cuba, Estados Unidos y Argentina.

e-mail: ernestodl@cehseu.uh.cu, edominguezlopez76@gmail.com

Tomás González Bergez. Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina (UCA), con participación en el Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po.Paris. Maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL), se desempeña como Coordinador Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales de la USAL. Asimismo, participa como investigador del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO), de la misma Universidad. Prestó asistencia en diversos grupos de investigación en temáticas de Relaciones Internacionales y Política Exterior Argentina y publicó artículos académicos relativos a la disciplina.

e-mail: tgbergez@usal.edu.ar

Laneydi Martínez Alfonso. Doctora en Economía (2015), Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, Francia. Master en Estudios Caribeños (2011) y en Economía (2007), Universidad de La Habana, Cuba. Actualmente trabaja como investigadora en Public Service Alliance



of Canada (PSAC). Profesora e Investigadora del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana (2009-2016) y Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) (2003-2009) en La Habana, Cuba. Ha trabajado como consultora y asociada de proyecto para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

e-mail: laneydi@gmail.com

Stephan Mothe. Analista de mercado na Euromonitor Internacional e pesquisador independente de relações internacionais. Atualmente baseado no Rio de Janeiro, ele é mestre em Desenvolvimento Internacional pela Universidade Tsinghua, em Pequim. As suas pesquisas têm sido focadas na política externa chinesa e mais particularmente nas relações entre a China e a América Latina. Também tem explorado as relações triangulares entre a América Latina, a China e os Estados Unidos. O seu trabalho tem sido publicado na revista African Review of Economics and Finance, nos portais The Diplomat e Open Canada, e em jornais como o South China Morning Post e o China Daily, entre outros.

e-mail: stephanmothe@hotmail.com

Eduardo Pastrana Buelvas. Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig.

e-mail: epastrana@javeriana.edu.co

Haroldo Ramanzini Júnior. Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), com ênfase em Política Internacional. Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Secretário Executivo Adjunto da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU)

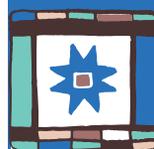
e-mail: hramanzinijunior@gmail.com

Andrés Serbin. Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Profesor Titular jubilado de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP), y actualmente Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); asesor del Ministerio



de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diversos organismos internacionales , y profesor e investigador invitado en diversas universidades de los EEUU (Harvard, Pennsylvania y FIU), Gran Bretaña (Warwick) y Francia (Sorbonne III y Marseille/ Aix en Provence); y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha dirigido numerosos proyectos a nivel regional y es editor de numerosos volúmenes colectivos en español y en inglés, y autor de varios libros y más de doscientos artículos en revistas académicas.
e-mail: aserbin@cries.org

Andrei Serbin Pont es Director de Investigaciones del thinktank regional CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), Profesor Titular en la Universidad del Salvador, y Asesor en la Secretaría de Asuntos Estratégicos (Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina). Doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, Magister en Relaciones Internacionales del programa San Tiago Dantas (Sao Paulo, Brasil), Licenciado en Humanidades con orientación en Políticas Públicas de la UNSAM y egresado del Curso Superior de Defensa Nacional de la EDENA. Investigador del Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies, miembro del ICRTOP Steering Committee, columnista de Perfil y colaborador en DEF, Forbes y Clarín.
e-mail: andrei@cries.org



Normativas para los Autores



- 1) Los artículos deben ser inéditos y serán sometidos a la consideración del Consejo Editorial del Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe.
- 2) Todas las contribuciones podrán ser publicadas en español, inglés o portugués según la preferencia del autor.
- 3) Los artículos destinados deben tener una extensión mínima de 5000 palabras y no podrán en ningún caso exceder las 8000 palabras.
- 4) El cuerpo del texto ser estar escrito con fuente Times New Roman, 12 puntos, interlineado de 1,5 puntos y márgenes justificados.
- 5) Las notas al pie deberán ser escritas con fuente Times New Roman, 10 puntos, interlineado de 1 punto y márgenes justificados.
- 6) El título de los trabajos deberá ser escrito en Times New Roman, 14 puntos, interlineado 1,5 y márgenes centrados.
- 7) Los subtítulos deberán aparecer en negrita, con sangría simple, en Times New Roman, 12 puntos e interlineado 1,5 puntos. En caso de enumerar los apartados del artículo, los autores deberán respetar el siguiente esquema:
 - I.
 1.
 - A)
 - a)

8) Se ruega a los autores no incluir cuadros o gráficos, a menos que estos sean juzgados como indispensables. Los cuadros y gráficos que pueda contener el artículo deben ir numerados en su encabezamiento e incluir una referencia a la fuente en el pie de las mismas. Todas las ilustraciones, figuras y tablas se deberán colocar en los lugares del texto apropiados y no al final del mismo. Todos los datos incluidos en el cuerpo de los cuadros y gráficos deben ser editables para simplificar el proceso de diseño.

9) Las citas bibliográficas directas e indirectas deben respetar el formato APA, es decir, deberán consignarse entre paréntesis en el cuerpo del texto de la siguiente manera: (Apellido del autor, año de edición del libro/artículo: número de la(s) página(s) de referencia).

10) No se deben utilizar las letras en negrita en el cuerpo del texto, ya que éstas sólo se emplearán en los subtítulos. Los conceptos o términos que aparezcan en un idioma diferente al del manuscrito deberán ser escritos en itálica.

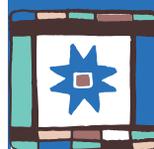
11) Las citas textuales irán entrecomilladas (con comillas “inglesas”). Si una cita excede las cuatro líneas, será separada del cuerpo principal del texto, con comillas, sangría común y con tamaño 12. Cualquier modificación introducida en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre corchetes.

12) Cuando se haga referencia a una década, no se colocará de forma abreviada (ej. '60), sino con el número completo (década de 1960), salvo en caso de que se haga en palabras. Ejemplo: “en la década del sesenta”.

13) Si se utilizan abreviaturas o siglas en el cuerpo del texto o en las citas a pie de página para referirse a un repositorio, institución, fuente, etc. en la primera mención se indicará el nombre completo y entre paréntesis se señalará la abreviatura o sigla que se utilizará de allí en adelante.

14) Las notas al pie de página sólo deben ser utilizadas para realizar aclaraciones puntuales o para citar fuentes de archivo o periodísticas y deberán aparecer enumeradas correlativamente (1, 2, 3, etc.). Las fuentes de archivo o periodísticas citadas deben identificarse de acuerdo con el siguiente modelo: “Título de la noticia/documento”, Periódico/Archivo, día/mes/año completo. No podrán emplearse expresiones tales como *ibíd.*, *ibídem* u *op. cit.*

15) Al final del artículo deberá incluirse el apartado “Bibliografía”, en el cual se identificarán solamente las obras citadas en el trabajo. El orden a seguir es alfabético por apellido de autor. Si se incluye más de una obra del mismo autor se seguirá el orden cronológico de



edición -del texto más antiguo al más reciente- y se mencionará el autor por cada obra citada, sin sustituirlo por línea, guiones u otros signos. Si una obra tiene varios autores, se listarán todos ellos, sin utilizar expresiones como "et al" u "otros". No se deberán utilizar siglas al citar las editoriales. Siempre que sea posible, los autores deberán proporcionar las direcciones URL para las referencias bibliográficas. En caso de hacer referencia a trabajos académicos aceptados pero aún inéditos, deberá indicarse el término "en prensa" entre corchetes al final de la referencia bibliográfica. Además, cada elemento de la lista debe seguir las siguientes indicaciones, según corresponda:

- a) Libro: Apellido, Nombre, *Título del libro*, lugar de edición, editorial, año de edición.
- b) Capítulo de libro: Apellido y Nombre, "Título del capítulo", en Apellido, Nombre, *Título del libro*, lugar de edición, editorial, año de edición, pp. xx-yy.
- c) Artículo: Apellido, Nombre, "Título del artículo", en: *Nombre de la Revista*, número, año, lugar de edición, pp. xx-yy.
- d) Artículo en formato digital: Apellido, Nombre, nombre del artículo, en: *Nombre de la Revista*, datos editoriales. Disponible en: URL (último ingreso: día/mes/año).
- e) Noticias de periódicos, documentos oficiales y otros: "Título de la noticia/documento", Periódico/Archivo, día/mes/año completo.

16) Los trabajos deben tener una organización interna aproximada al modelo IMRyD (Introducción-Métodos-Resultados-Discusión) de comunicación de resultados científicos. Los evaluadores externos deberán considerar la adaptación del artículo al siguiente esquema:

- Introducción: presentación del objeto de estudio, descripción del problema que se pretende abordar, identificación del método de análisis y las fuentes utilizadas.
- Desarrollo: análisis del objeto de estudio. Esta sección podrá contener tantos apartados como los/as autores/as juzguen necesarios.
- Conclusiones: exposición clara y sistemática de los principales resultados del trabajo, señalando especialmente los aportes novedosos que ofrece el artículo y las líneas que deja abiertas para la investigación y el debate en el seno de la comunidad científica.

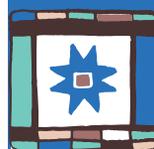
17) Los artículos deben incluir resúmenes de una extensión no mayor a las 150 palabras, los que preferentemente deberán seguir el



formato IMRyD. El título y el resumen deben ser traducidos a los tres idiomas de la publicación (español, inglés y portugués).

18) Debido a que los artículos serán sometidos a evaluación, es imprescindible que el autor envíe su trabajo sin indicaciones a su nombre, tarjetas de contacto, datos personales o referencias a trabajos propios que puedan permitir a los evaluadores conocer la identidad del autor.

19) Los trabajos que no se ajusten a la presente normativa no serán tenidos en cuenta para su publicación.



The Latin American and Caribbean
Independent think tank.

Mainstreaming network-based
analysis on regional, hemispheric
and global issues.



cries 

Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

35
years

 cries.org

 [crieslac](https://www.facebook.com/crieslac)

 [@crieslac](https://twitter.com/crieslac)