

Reconfiguración de la dependencia latinoamericana: regionalización en crisis y fractura del multilateralismo

Pablo Celi de la Torre

1. Las incertidumbres regionales en un orden mundial inestable

El desencuentro regional, característico del momento de inflexión que atraviesa el regionalismo latinoamericano, se proyecta como una transición incierta, marcada por la discontinuidad de las formas institucionales del multilateralismo y de los supuestos ideacionales que animaron las tendencias de construcción de la región a inicios de siglo, durante el período de reestructuración de los antiguos organismos subregionales (Mercosur, CAN, SICA) y del surgimiento de nuevos proyectos de integración regional de mayor proyección política, como Unasur y CELAC, hoy en declive.

Históricamente, la dependencia periférica ha condicionado la situación de los países latinoamericanos, signada por su articulación desigual y subordinada a los mercados internacionales con sus efectos negativos para el desarrollo del conjunto de la región. Esta condición estructural se ahonda con la actual crisis de la globalización, la reestructuración de la hegemonía y los realineamientos en las relaciones de poder en los diferentes espacios regionales, lo que demarca la reconfiguración de la dependencia de América Latina de los ciclos globales.

Los tiempos del regionalismo latinoamericano han estado determinados por las dinámicas globales: los acuerdos comerciales de mediados del siglo XX y la debilidad estructural de las uniones aduaneras, la inestable apertura de mercado neoliberal de finales de los años noventa, la frágil reacción integracionista en la década inicial del siglo XXI, y la actual dispersión regional ante las urgencias comerciales y financieras de los países. La trayectoria del regionalismo latinoamericano deviene condicionada por externalidades dependientes de los ciclos de la globalización asimétrica y de las dinámicas de transnacionalización e interdependencias que rigen los procesos económicos, articuladas a fenómenos endógenos resultantes de factores estructurales, intereses y prácticas estatales y no estatales subyacentes a los espacios regionales y subregionales.

En la actualidad, las distorsiones de la globalización asimétrica y el reordenamiento del sistema internacional comprometen los vínculos

entre multilateralismo, regionalización y regionalismo tal como venían desarrollándose en América Latina, con factores que rebasan las plataformas institucionales y articulan dimensiones estructurales y agenciales gubernamentales y no gubernamentales, con diverso alcance y peso relativo en la reestructuración de las relaciones de dependencia que los vienen condicionando. Las determinaciones sistémicas de orden estructural, económico y político que gravitan sobre los procesos de regionalización y las contingencias actuales del multilateralismo en América Latina se inscriben en una coyuntura signada por desarreglos económicos, fracturas derivadas de conflictos sociales y políticos, y la reactiva introyección de los Gobiernos, más distantes en sus objetivos y orientaciones de relacionamiento internacional.

La crisis que, en la actualidad, atraviesa el regionalismo latinoamericano se gesta y se desencadena en la transición del período de desempeño positivo al de declive de las economías latinoamericanas en las primeras décadas del siglo XXI (CEPAL, 2019). A este período lo acompañan recambios políticos internos y tensiones sociales e institucionales en varios países de la región, que perturban la sostenibilidad de los proyectos de regionalización y de las plataformas institucionales multilaterales de cooperación para la gobernanza regional.

Debilitada en la construcción de su identidad e integración como región, América Latina se reestructura desde diversas perspectivas y dinámicas –muchas de ellas contrapuestas–, cuya confrontación disloca los modelos institucionales de cooperación multilateral y de integración, erosionados por disensos y conflictos de intereses entre los Gobiernos. Esto ocurre en un escenario complejo en el que convergen trances económicos, bloqueos políticos, confrontaciones sociales y riesgos de seguridad (Celi, 2016).

La región enfrenta los cambios del contexto global con sus procesos de integración quebrantados y una deriva crítica de su institucionalidad multilateral, en una actualidad fragmentada, estancada y dispersa, lo cual profundiza las desventajas para la inserción de los países latinoamericanos en una globalización asimétrica en crisis con un orden multilateral deteriorado. La parálisis del multilateralismo en las condiciones actuales es, en rigor, una manifestación de la crisis del regionalismo latinoamericano, que refleja una reestructuración de las condiciones de dependencia no superadas por la región, a medio camino entre las polaridades de la liberalización comercial como dinámica de inserción internacional, propiciada por el regionalismo abierto (CEPAL, 1994), y la integración no exclusivamente comercial, propiciada por el regionalismo postliberal (Sanahuja, 2009: 2012). Efectivamente, sin ir más allá de los límites de la integración clásica, este último vislumbró la trascendencia de la dimensión política como sustento de la acción multilateral, debilitada en la actualidad.

América Latina ha tenido una dilatada historia regional en ciernes. Actualmente, su condición regional sigue siendo un campo en disputa con una integración postergada entre la proclama discursiva de unidad y su relato de identidad regional, y los conflictos económicos y disensos políticos que la disgregan.

En la debilidad de la regionalización latinoamericana subyace la dependencia económica estructural de los ciclos variables de la economía internacional. Esta se ahonda por la fragilidad de su construcción política sujeta a coyunturas y transiciones marcadas por la discontinuidad y la dispersión, con dinámicas contradictorias de impulso y resistencia que inciden en las limitaciones de los proyectos de regionalismo, los esquemas multilaterales y los regímenes de integración.

2. Globalización asimétrica en crisis y disgregación regional

La condición regional es decisiva para los equilibrios y relacionamientos interestatales, alianzas y asociaciones, ya que delimitan su situación en la reestructuración del orden global; sin embargo, los procesos de regionalización se articulan en el orden económico internacional en dependencia de las diversas fases de una globalización asimétrica y regionalizada. El despliegue de la globalización se regionaliza por procesos que transforman y reestructuran continuamente los vínculos económicos de las regiones en dependencia de los procesos de transnacionalización y de las interdependencias crecientes que configuran los espacios económicos intra y transregionales y sus interacciones, con impactos diferenciados de los ciclos globales sobre las condiciones de reproducción de las economías nacionales y sus entornos regionales.

El impulso a las formaciones regionales, por el dinamismo de los mercados, las articulaciones financieras y la transnacionalización de la producción, se transforma en la actual fase de desestructuración sistémica global, que reordena las regiones económicas por la desglobalización relativa del sistema de comercio internacional y por la reestructuración de los procesos productivos, con dinámicas de relocalización que modifican los patrones de transnacionalización y de distribución de los flujos financieros, tecnológicos y mercantiles. El actual desfase de la regionalización latinoamericana con el proceso de reestructuración de la economía internacional reproduce atávicas formas de dependencia por el direccionamiento unilateral de los mercados nacionales y el retardo en la transformación de los sistemas productivos, que han impedido su estructuración como región económica con autonomía y dinámicas propias.

El ciclo crítico y las transformaciones de la economía global encuentran a América Latina en una condición de desventaja, sin integración eco-

nómica regional, fraccionada y dispersa por las emergencias financieras y las dependencias comerciales de las economías nacionales, carentes de sostenibilidad en su empeño aperturista en un momento de crisis del sistema internacional de comercio y de restauración del sistema productivo global que ha modificado las condiciones de inserción productiva y los incentivos comerciales para las distintas regiones.

La disgregación de la región en el nuevo ciclo económico internacional se da en condiciones en las que los diversos esquemas de regionalismo, integración o cooperación no han estructurado una economía regional, con una dinámica propia que remonte el predominio del enfoque unidimensional de la integración centrado en el comercio y en la liberación de mercados. Esta falencia profundiza las vulnerabilidades frente a los choques externos y a la inestabilidad macroeconómica, al carecer de un entorno regional para el desarrollo de cadenas de valor y complementariedades productivas integradas mientras el comercio intrarregional se mantiene marginal frente a la dependencia del intercambio desigual con mercados extrarregionales.

Ninguno de los modelos regionales latinoamericanos –ni el regionalismo abierto, que propició la liberalización comercial en las postrimerías del siglo XX, ni el denominado posliberal, que no llegó a serlo, a pesar de sus postulados de autonomía regional– arribaron a una superación de la articulación subordinada y desfavorable de la región a los ciclos de la economía internacional, ya que no introdujeron cambios estructurales en las matrices productivas y en las relaciones económicas intrarregionales. Las economías latinoamericanas se han mantenido encadenadas a *commodities*, con predominio del sector financiero y del extractivismo, de cuyos ingresos dependió el fugaz integracionismo que pretendió la región en la última década, sin transformar su condición de dependencia asimétrica.

3. Reestructuración de la hegemonía, realineamientos regionales y desajustes de la multilateralidad

Los desajustes del ciclo económico global precipitan la deconstitución de las relaciones de poder estructuradas en la posguerra Fría, al tiempo que ponen en cuestión el fundamento liberal de la globalización y los sesgos ideológicos y políticos dominantes en el sistema internacional. Esto da lugar a la reestructuración de las relaciones de hegemonía y al reposicionamiento de actores tradicionales y recientes en diversos entornos regionales, con la emergencia de nuevos conflictos en cuestiones migratorias, energéticas, ambientales y humanitarias que agencian dinámicas de cambio en el sistema internacional.

a. La crisis de hegemonía trastorna la multilateralidad global y regional

Con el fin de la Guerra Fría y el despliegue de las tendencias globalizadoras, la mundialización estimula nuevas formas de articulación de los países con sus entornos y dinámicas interestatales intra y extrarregionales que amplían las oportunidades de asociaciones y de alianzas políticas y comerciales. Esto impulsa la reconfiguración de viejos esquemas de integración y la aparición de nuevas formaciones regionales en África, Asia y América Latina. Por otro lado, la globalización conlleva un período de proliferación de iniciativas multilaterales ligadas a dinámicas comerciales que se desarrollan más allá de la rectoría de la Organización Mundial del Comercio (OMC): acuerdos de libre comercio de alcances multilateral o bilateral, macroacuerdos transregionales y diversos de agrupamientos *ad hoc* de coordinación entre países.

Las dinámicas del multilateralismo que se intensifican a finales del siglo XX y la primera década del XXI abren curso a la diversificación y complejización de organismos regionales, que coexisten con mecanismos no formalizados de control global desde el mundo desarrollado, proyectados sobre las estructuras económicas, políticas y de seguridad del sistema internacional.

La proliferación de organizaciones multilaterales no escapa a las condiciones de hegemonía subyacentes en las reglas e instituciones internacionales ni estructura niveles de relacionamiento y coordinación política o macroeconómica de alcance global ni regional. Esto se evidencia con la fragmentación del sistema multilateral de comercio, el surgimiento de bloques regionales de diversa naturaleza y el estancamiento de las Naciones Unidas.

Desde el 2008, se evidencia una crisis del sistema de gobernanza económica a nivel global. Sus principales organismos –OMC, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)– se muestran incapaces de incorporar demandas no calificadas por las potencias rectoras ni procesar intereses en conflicto. En la década subsiguiente, las tendencias del comercio mundial desbordan el marco regulador de la OMC desde las dinámicas y acuerdos regionales y bilaterales. Este declive de los organismos globales deja espacio para flujos y agrupamientos regionales, y para la extensión de relaciones dependientes de fondos y mercados nacionales hegemónicos, como es el caso de China.

Estos cambios en la economía mundial y en el sistema internacional establecen nuevas condiciones que modifican el ordenamiento hegemónico y reorientan las interdependencias y las relaciones de poder, que se reconfiguran, también, en los diversos enclaves regionales. Las relaciones de hegemonía se trasforman con el declive de la primacía

de los Estados Unidos, a pesar de su predominio militar relativo; el reordenamiento inconcluso del entorno europeo; el ascenso de poderes emergentes, fundamentalmente, China y, en menor grado, Rusia e India, y los realineamientos intra e interregionales. Esto trastorna la deriva del orden multilateral, fragmentado en diversos ejes de relacionamiento económico, político y de seguridad, en los que se inscriben los desplazamientos en el bloque hegemónico.

En las condiciones estructurales críticas del orden global –atravesado por las fisuras de la hegemonía en crisis–, sin que se haya configurado una hegemonía alternativa, su reestructuración se precipita con el agravamiento de las tensiones entre China y Estados Unidos, inicialmente, circunscritas a los ámbitos comercial, financiero y tecnológico, y en progresivo escalamiento a dimensiones crecientes de conflictividad política. Esto estremece el inestable orden desde las tendencias nacionalistas y proteccionistas dominantes en estos actores centrales de la disputa hegemónica.

En medio de estas transformaciones en el sistema internacional, la reestructuración de las relaciones de poder en América Latina ha quedado en suspenso, sujeta a las contingencias de una zona económicamente inestable y políticamente fracturada, donde se desconfiguran las dinámicas de integración y las plataformas multilaterales, tras el período de realineamientos y búsqueda de un sujeto regional que no llega a reestructurar la hegemonía regional.

Los Estados Unidos, hegemón omnipresente sin vocación de la construcción regional, mantiene su tradicional incidencia en el retardo de la regionalización en América Latina: desde su predominio económico, al ser el socio mayor del comercio bilateral de gran parte de los países del área, hasta su gravitación en el ambiente político regional, discrecionalmente intervencionista frente a crisis nacionales y conflictos gestionados mediante relaciones bilaterales privilegiadas, comerciales, políticas y de cooperación militar.

China ha desarrollado diversos instrumentos de inserción en la región mediante acuerdos comerciales y alianzas estratégicas, anclados en vínculos bilaterales, a partir de los cuales irradia una relación asimétrica de comercio, inversión y endeudamiento con un número creciente de países. Esto coadyuva a bloquear la generación de un sistema de producción y comercio regional. Además, promueve la reprimarización de las economías, el extractivismo, el acomodo rentista y la implantación de una infraestructura deficiente que retrasa la obtención de bienes públicos regionales y descuida la gestión planificada de los recursos estratégicos de los Estados en clave regional.

La proyección de Rusia sobre las relaciones regionales, como un actor disruptivo que profundiza diferencias, advierte de los efectos del debilitamiento del multilateralismo político frente a un actor extrarregional que se proyecta en América Latina desde vínculos económicos y políticos gestionados a nivel interestatal y con actores no estatales, con una perspectiva de área sobre los conflictos políticos nacionales y regionales.

En ausencia de sujeto regional, los actores extrarregionales de la reconfiguración de la hegemonía global intervienen en la región desde relaciones bilaterales y dependencias que se sobreponen a la cooperación entre los países del área, lo que profundiza la situación marginal y subordinada de América Latina frente a las pugnas hegemónicas globales.

b. Bloqueos en la gobernanza internacional y multilateralismo en disputa

Las vicisitudes del multilateralismo expresan las tensiones del sistema internacional y su integración inestable, desigual y contradictoria en un entramado de interacciones que transforman las relaciones de poder y aletargan al sistema multilateral subordinado a la hegemonía en crisis y sin renovación frente a los cambios estructurales que se abren paso en el orden global. La reestructuración del sistema internacional, la crisis de hegemonía y los cambios en la estructura del poder conmocionan a un multilateralismo en disputa, atravesado por tensiones en torno a la orientación de las organizaciones multilaterales, los cambios normativos, los patrones de distribución de poder y los equilibrios decisionales en las instituciones internacionales (Sanahuja, 2020).

Las prácticas de la institucionalidad multilateral, circunscritas a la dimensión *interestatal*, no abarcan ni contienen los condicionamientos surgidos desde el sustrato transnacional y privado de los actores de las dinámicas económicas, que se despliegan más allá de los mecanismos de coordinación de las organizaciones y su restringido andamiaje normativo. Por eso, la desconfiguración del multilateralismo acrecienta las limitaciones que enfrenta la acción estatal en un contexto de disputas hegemónicas que trastornan el escenario geopolítico y las alianzas internacionales.

El multilateralismo deviene escenario y producto de la agencia de actores gubernamentales y actores no estatales, con niveles de incidencia desigual y orientaciones contradictorias, en circunstancias en las que el sistema multilateral pierde centralidad en la gobernanza de la globalización mientras irrumpe, desde los centros de poder de las mayores potencias del sistema, una reacción proteccionista a los cambios de ciclo de la economía mundial.

Desarreglos y discontinuidades afectan a diversos instrumentos multilaterales en los espacios regionales y a nivel global, con un sistema multilateral que no llega a ser un instrumento de gobernanza internacional, carente de recursos políticos, mecanismos institucionales ni agencia frente al proceso de reordenamiento global derivado de la crisis y de la reconfiguración de la globalización económica y su impacto en las relaciones de poder y hegemonía que rigen el ordenamiento mundial.

Esto se pone en evidencia en la coyuntura de la pandemia mundial de la COVID-19 y la crisis humanitaria que se irradia en todo el planeta desde inicios del 2020, cuando el retraimiento de los organismos internacionales, globales y regionales lleva a que los países enfrenten la crisis sin una contención multilateral sistémica. Esto se debe a los disensos y disfuncionalidad en los organismos internacionales y las fisuras que ya venían comprometiendo la integridad del sistema multilateral, fundamentalmente, el de Naciones Unidas en asuntos migratorios y de refugiados, epidemias y crisis humanitarias, preservación del medioambiente y cambio climático, y derechos humanos. Por esto, se torna más crítico el impacto recesivo y la gestión de la pospandemia, interpelando el papel de los organismos financieros y del sistema de cooperación internacional en su conjunto.

El sistema multilateral, con instituciones sin capacidad ni disposición para implementar respuestas colectivas frente a problemas comunes de alcance supranacional, muestra sus límites para gestionar la gobernanza global en un momento de crisis de hegemonía, cuando las potencias del sistema, economías desarrolladas y en ascenso asumen las emergencias globales como un asunto de seguridad interna, al tiempo que elevan sus tensiones hegemónicas, sacrificando los espacios de cooperación bilateral y discriminando la asistencia, condicionada por afinidades y por zonas de influencia política y económica.

c. Marginalidad de América Latina en la crisis del multilateralismo global

América Latina mantiene una relación remota y poco trascendente con los esquemas multilaterales globales y externos a la región, carente de objetivos comunes y atravesada por prácticas nacionales a corto plazo, sin una visión estratégica de inserción regional en las dinámicas internacionales, económicas, políticas y de seguridad. A pesar de que, entre los años noventa y la primera década del presente siglo, se ve la generación de organismos multilaterales en la región como una significativa contribución latinoamericana al multilateralismo y a su desarrollo a nivel mundial, el regionalismo latinoamericano ha mantenido una ubicación poco relevante en el sistema multilateral, sin capacidad de gestión de las reglas dominantes en la institucionalidad global y su gobernanza.

En un escenario internacional heterogéneo y fragmentado, América Latina es un área dispersa y contradictoria, con intereses en disputa que resquebrajan la arquitectura multilateral, los incipientes procesos de integración económica y política, y sus vínculos extrarregionales, lo cual disminuye su incidencia en la estructura y en la agencia del sistema internacional. Sobre la región pesa su marginalidad en los órganos de decisión del multilateralismo económico global, cuyos organismos no han contribuido a la consolidación de la regionalización, a reinsertar a los países en la economía global ni a enfrentar los desequilibrios generados por la globalización asimétrica.

Los países latinoamericanos no han construido regionalmente sus vínculos con las instituciones económicas multilaterales. La relación con organismos del sistema financiero y comercial internacional no se trata regionalmente; se restringe a programas nacionales destinados a gestionar asistencia financiera o resguardos comerciales en coyunturas críticas. La región tampoco ha logrado articular, con la institucionalidad política internacional, agendas y dinámicas significativas en el área. Su invisibilidad global es efecto de la poca relevancia e, incluso, abandono de la gestión regional en la dimensión política del multilateralismo global.

Frente al multilateralismo político, la región se muestra fragmentada, al no haber logrado constituir un foro de interlocución regional. Como consecuencia, se ha profundizado su distancia de los foros globales y suprarregionales, predominando la acción aislada de países sin concertación de posiciones ni liderazgo regional. En estas condiciones, la región no cuenta con instrumentos para trascender en un sistema multilateral apremiado por la crisis de hegemonía que atraviesa al ordenamiento internacional, lo que reafirma las tendencias de aislamiento y de fractura que gravitan en la región por sus propios factores endógenos, coadyuvando al deterioro del regionalismo y, con este, el del multilateralismo latinoamericano.

4. Crisis de la regionalización y declive del multilateralismo latinoamericano

En el proceso de regionalización de América Latina confluyen diversos momentos y formas de regionalismo, que adoptan distintos modelos multilaterales en función de factores económicos y políticos. Sin embargo, este proceso en América Latina no se reduce a los modelos de institucionalidad multilateral ni la región se articula en torno a una organización multilateral específica. Los procesos regionales rebasan los acuerdos y las organizaciones, abarcando fenómenos complejos y multidimensionales, dependientes de factores históricos, estructurales y coyunturales que determinan sus etapas y formas.

Ninguno de los esquemas multilaterales abarca la región en su conjunto y, en todos ellos, coexisten lógicas de inclusión y exclusión con diversos niveles de confrontación y distintas perspectivas estratégicas. Por esto, en América Latina, los instrumentos multilaterales no siempre han desarrollado los regionalismos ni por sí mismos consolidan, necesariamente, los procesos de regionalización.

Más allá de sus particularidades y coyunturas específicas, los múltiples regionalismos y sus esquemas multilaterales comparten elementos comunes que se reproducen en los distintos momentos de la regionalización latinoamericana: la gestión y alcance intergubernamental de las iniciativas de cooperación con su correlato, la debilidad de la institucionalidad multilateral o su ausencia, y el predominio discursivo sobre las prácticas y los mecanismos de integración positiva.

a. Intergubernamentalismo y regionalismo restringido

En la fase actual, el menoscabo de la institucionalidad multilateral de cooperación e integración, que afecta las funciones, prácticas y perfiles organizacionales, está relacionado con una crisis que toca la naturaleza del regionalismo latinoamericano en sus componentes estructurales, actores, fuerzas motrices, marcos políticos, procesos institucionales y no institucionalizados, factores ideacionales y normativos. Esta situación se advierte tanto en los modelos tradicionales del interestatalismo diplomático –como la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde las unilateralidades políticas han bloqueado los consensos de integración pluralista y desarticulado su acción regional– como en los instrumentos del integracionismo económico, cuya dependencia de las presiones comerciales coyunturales ha limitado su potencial para el fomento y la articulación de una economía regional, rescindiendo sus capacidades y flexibilizando sus compromisos al servicio de opciones de relacionamiento y prioridades comerciales privativas de los países.

El multilateralismo económico no ha podido desarrollarse más allá de limitados acuerdos de comercio, esencialmente, arancelarios. Sus instrumentos de cooperación se recusan en cuanto prosperan las oportunidades particulares y las opciones bilaterales. Estas restricciones y debilidades se reproducen sin la configuración de una estructura económica regional con dinámicas comerciales integradas, sistemas de producción complementarios y fuentes de financiamiento regional autónomas.

Para los enfoques unidimensionales del multilateralismo centrado en el comercio, la integración es vista como un recurso estatal, gestionada por los Gobiernos y ejercida a través de la cooperación intergubernamental para enfrentar adversidades externas y mejorar las capacidades propias

de cada economía nacional. Esta limitación estructural se ve agravada por la pérdida de dinamismo y la depresión de la economía, que acen-túan el desencanto social y los conflictos nacionales. Esto paraliza la confluencia multilateral y su proyección en la gobernanza regional.

La desarticulación económica debilita el multilateralismo político, lo que profundiza la desagregación de la región, resignada a consensos frágiles, ajenos a compromisos estratégicos y carente de un organismo político multilateral de plena concurrencia. Si la OEA no lo es, tampoco llegaron a serlo los proyectos alternativos: ni el de Unasur, de naturaleza más incluyente, pluralista y con perspectivas de institucionalización más sólidas por su arquitectura de cooperación sectorializada; ni el de CELAC, con su proyección inacabada de mecanismo de concertación política e interlocución intra y extrarregional, y menos aún el modelo subregional cerrado de ALBA. Estos son proyectos que se diluyen sin lograr la integración de una región fracturada y dispersa.

Distintos tipos de regionalismo y organismos multilaterales de diversa factura, más allá de sus derivas particulares, no han podido remontar la condición intergubernamentalista que conspira contra la institucionalización de los procesos de regionalización de América Latina. Quedan atrapados entre el soberanismo y la cooperación discursiva, que recurrentemente resignan una laxa organización multilateral a las contingencias y conflictos de los Gobiernos y los relatos oficiales que acompañan sus encuentros episódicos y coyunturales.

La diplomacia de cumbres, formalizada como instancia de multilateralización hemisférica, y la intermitencia de mecanismos ad hoc en contextos conflictivos y críticos –como el del Grupo de Río en los años ochenta, para la gestión de la crisis en Centroamérica, o el Grupo de Lima, activado en torno a la crisis venezolana– son síntomas y factores de una regionalización restringida, con una acción intergubernamental coyuntural que suplanta la institucionalidad multilateral sustentada en organismos permanentes con objetivos estratégicos y marcos normativos vinculantes.

La dicotomía entre organismos y foros, con auges y declives circunstanciales, es una forma de concurrencia interestatal que se activa y se desactiva en dependencia de los ciclos políticos, coyunturas de gobierno, conflictos e intereses nacionales, más que de una dinámica de construcción regional. Esto da lugar a la paradójica situación de que, cuánta más acción estatal se despliegue regionalmente, mayor es la afirmación de la soberanía tradicional en la cultura intergubernamentalista de la integración (Serbin, 2010).

El debilitamiento de la dimensión política regional afecta la continuidad de diversos mecanismos de acción concertados para la prevención

y desactivación de conflictos interestatales, y para la gestión de crisis políticas internas que caracteriza a las iniciativas multilaterales en el último periodo, hoy sin recursos ante las situaciones de crisis y conflictividad social que constriñen la acción exterior de los Gobiernos.

Las tensiones políticas, económicas y sociales precipitan el retorno a la *seguridad nacional* en contextos conflictivos en los que la política es asumida como un asunto de seguridad y control público, con el riesgo de resurgimiento de una seguridad represiva, que impele al abandono de las prioridades de cooperación multilateral y de los consensos de seguridad regional.

La disgregación de intereses posterga la conformación de un sistema de seguridad regional multilateral en América Latina y recrea la dependencia de las estructuras de seguridad nacionales del esquema de relacionamiento hemisférico sustentado en vínculos bilaterales, promovido desde los Estados Unidos, en perjuicio de la cooperación e integración en seguridad que se intentó desde el Consejo de Defensa Sudamericano, que está en retroceso ante los nuevos conflictos. El regionalismo sin integración se ensambla a un multilateralismo sin sistema institucional, afinado tras el eufemismo de *arquitectura flexible* con el que se suele designar a los frágiles mecanismos de cooperación interestatal, sin permanencia ni continuidad, que advienen o se diluyen al ritmo de las coyunturas nacionales e interestatales.

b. La regionalización en vilo: disociación entre el discurso y las prácticas gubernamentales

Una condición regional difusa afecta la construcción política de la región, que demanda sentido de pertenencia, identidad y valores comunes, concurrente en su configuración como espacio económico diferenciado con dinámicas, instituciones multilaterales y regímenes de integración autónomos para la gobernanza regional y para el relacionamiento común con los procesos de la economía global y del sistema internacional.

La regionalización latinoamericana no ha logrado instrumentalizar un concepto de lo regional, más allá de la continuidad geográfica, que sustente a largo plazo los proyectos de integración. Las perspectivas territorialistas y su ficción jurídica de soberanía ignoran la dimensión regional y conspiran contra la condición integradora y transfronteriza del regionalismo económico, político y social.

En un contexto de desagregación política, la identidad discursiva no puede sustentar, a largo plazo, a un sujeto regional inconsistente y difuso. El discurso de la integración y la construcción regional devie-

ne contradictorio y estéril frente al predominio de prácticas políticas y económicas que privilegian la soberanía y las acciones nacionales inconexas. Se convierte en una retórica vacía.

El cambio de condiciones que favorece la ola de regionalismo durante la primera década del siglo XXI no es aprovechado con sentido estratégico en las prácticas de relacionamiento intergubernamental. El discurso de la integración regional sigue siendo un recurso voluntarista de autoafirmación y legitimación de los Gobiernos durante el momento postliberal, gestionado para sustentar identidades políticas ambiguas y no un objetivo común, un proyecto a largo plazo o un programa regional de los Estados y las sociedades latinoamericanas que articule las agendas políticas y económicas de cooperación multilateral.

Esta fragilidad de las iniciativas regionales no ha podido sobrevivir al cambio de orientación de los Gobiernos, progresivamente acorralados por conflictos internos y externalidades adversas. Estos sucumben al coyunturalismo y se aferran a salidas nacionales reactivas, desarticulando la cooperación regional y las organizaciones multilaterales. Los disensos y bloqueos políticos paralizan las instancias de cooperación, que se perciben como no funcionales a las políticas contrapuestas de los Gobiernos, en un momento de retraimiento hacia opciones nacionales y de relajamiento de los compromisos multilaterales.

Los principales articuladores discursivos, la *autonomía* y el *interés regional*, que, en la tradición del regionalismo latinoamericano (Briseño, 2014), se vinculan con la integración y la cooperación para el desarrollo de los países, quedan indefinidos y sin concreción política ni económica, y devienen carentes de objeto e identidad, sin sujeto regional que los agencie ni proyección estratégica para la construcción de la región.

Esta disociación entre el discurso de la integración regional y las acciones unilaterales de los Gobiernos desgasta los consensos, declina prioridades y sacrifica la perspectiva estratégica, lo que desempeña un papel retardatario que ahonda la crisis del regionalismo y el desmembramiento de los organismos multilaterales en América Latina.

c. Disgregación del regionalismo y colapso de la institucionalidad multilateral

La crisis del regionalismo latinoamericano atraviesa la institucionalidad multilateral. En la disgregación del regionalismo y en el declive de la institucionalidad multilateral en América Latina, concurren crisis económicas, políticas y de seguridad, con factores internos y externos a los países y a sus modelos de desarrollo que inciden de diversa forma en la desmembración y pérdida de espacio de los proyectos regionales

surgidos en las primeras décadas del siglo, lo que afecta a la gobernanza regional (Grabendorff, 2014).

En la actualidad, América Latina atraviesa un período de tensiones al interior de los países, conflictos entre Gobiernos y fenómenos transfronterizos, como las crisis migratorias o el crimen organizado, sin espacio de contención multilateral. Esto pone en evidencia los límites de un regionalismo disperso, que no ha logrado posicionar objetivos estratégicos en los foros y agrupaciones multilaterales, dependientes de coyunturas, prioridades y situaciones políticas nacionales.

Las más significativas iniciativas de regionalismo político, que propician objetivos de identidad y autonomía estratégica, no han podido preservarse ni trascender los conflictos y fracturas políticas e ideológicas que distancian a los Gobiernos de la región y reconducen las relaciones bilaterales y multilaterales desde las prioridades de coyuntura.

Paralizada por los disensos políticos, Unasur se extingue como espacio de diálogo y gestión de conflictos, sin llegar a desplegar plenamente el potencial de cooperación de sus concejos sectoriales ni debatir la responsabilidad política de su desmantelamiento por el ejercicio unilateral y arbitrario de la discrecionalidad presidencial, que desvanece el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad, que animaron este mecanismo de diálogo y cooperación para la integración política de la región, y concitaron, como ningún otro organismo multilateral, las expectativas sociales en los países sudamericanos (Celi, 2017).

Por oposición a Unasur –a cuyo deterioro contribuye sin llegar a ser una alternativa de cooperación multilateral institucionalizada–, en el 2019, se improvisa el Foro para el progreso de América Latina (Prosur). Sin mandato, órganos, reglas decisionales ni compromisos efectivos, este deviene una tardía expresión del fracaso del regionalismo por la renuncia a sostener un multilateralismo con sentido estratégico.

Esta desagregación de la región latinoamericana que impide la consolidación de la institucionalidad multilateral, a largo plazo, se despliega como una constante tras el abandono de prioridades estratégicas del regionalismo. Esto debilita el diálogo político, la confianza mutua para la resolución de controversias, el desarrollo de la integración económico-social y el avance de la agenda de cooperación global.

El vaciamiento del multilateralismo en América Latina debilita el proceso de regionalización, en la medida en que anula sus mecanismos e instrumentos institucionales, ya que ahonda la dispersión económica, la fragmentación política y el bloqueo a la institucionalización de un sistema de seguridad regional. Como consecuencia, la reconfiguración de la dependencia de América Latina de condiciones globales que desbordan su exigua articulación regional la dejan expuesta a las

tensiones del sistema internacional, sin nuevos recursos económicos ni políticos, abandonada a la inercia de los viejos mecanismos de hegemonía y relacionamiento hemisférico, con menos autonomía y más vulnerable ante las externalidades adversas y el juego de poder de los actores centrales de una disputa hegemónica global no resuelta.

5. Hacia un replanteo del regionalismo: desafíos de la regionalización y el multilateralismo en América Latina

La crisis de globalización y la reconfiguración de la hegemonía abren el espacio para un replanteo del regionalismo en un momento de reacción soberanista, nacionalista y proteccionista en los Gobiernos de las potencias globales. Este podría encontrar nuevos patrones de gobernanza del sistema internacional desde las regiones, con la afirmación de identidades, intereses y políticas regionales que reactiven los procesos de regionalización y agencien un multilateralismo dinámico, con reglas renovadas y articulación sistémica intra y extra regional.

La recuperación del proceso de regionalización, por un regionalismo de nuevo tipo, deberá enfrentar y resolver los vacíos dejados por el proceso precedente, a partir de estimular la conformación de una economía regional y de profundizar el multilateralismo político, con la determinación de intereses regionales, para la reinserción de América Latina en las transformaciones globales desde las demandas comunes de desarrollo económico y social.

La construcción económica de la región exige potenciar interdependencias positivas entre las economías latinoamericanas para una gestión de las asimetrías, la promoción de complementariedades entre los sistemas productivos nacionales, la conformación de un mercado regional de consumo e inversión, la integración física y energética, y la generación de bienes públicos regionales que hagan posible configurar regionalmente factores estructurales para el desarrollo productivo de los países.

La gobernabilidad regional requiere reactivar el multilateralismo político mediante la confluencia y la complementariedad de varios procesos de diálogo y cooperación, sobre la base de agendas compartidas y acciones coincidentes que hagan posible restaurar la institucionalidad multilateral e impulsar la ampliación y diversificación de las relaciones transregionales, extendiendo el entorno latinoamericano más allá de los tradicionales condicionantes hemisféricos, a fin de elevar el papel de la región en la reconfiguración de las relaciones de hegemonía a nivel mundial.

En una perspectiva geopolítica, es necesario recuperar la dinámica de cooperación en seguridad y defensa con principios de gradualidad y

flexibilidad, pese a la inexistencia de un sistema de seguridad regional, mediante regímenes específicos y mecanismos de confianza mutua, prevención y gestión de conflictos que permitan enfrentar riesgos compartidos y potenciar complementariedades estratégicas.

El momento de la región requiere un regionalismo que afronte la insuficiencia de los Estados para resolver aisladamente la crisis económica, la fragilidad de las estructuras políticas y la ausencia de integración hacia adentro de las sociedades nacionales, impulsando la cooperación multilateral en la gestión de conflictos, muchos de ellos transfronterizos, que afectan a las sociedades latinoamericanas. El regionalismo, como proyecto político de construcción de la región, requiere de un multilateralismo renovado que acumule los procesos precedentes y articule dinámicas económicas, políticas y de seguridad para una proyección regional latinoamericana, con autonomía y capacidades propias, en las actuales tendencias de la economía global y de la reestructuración de la hegemonía en el sistema internacional.