

# América Latina y su inserción en el sistema internacional

Miriam Gomes Saraiva

En los últimos años ha surgido un nuevo escenario internacional. El proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea y el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos de América suscitaron reflexiones sobre dos pilares del orden global occidental: el multilateralismo y la predilección de las sociedades occidentales por los valores liberales. En América del Sur, el deterioro del multilateralismo y el cuestionamiento de los valores occidentales enraizados agudizaron los factores que ya llevaban a la deconstrucción del regionalismo postliberal o posthegemónico, estructurado alrededor de la Unasur. La elección de gobiernos liberales o conservadores acarrió una alternancia de la preferencia política predominante; la formación de la Alianza del Pacífico hizo que el debate sobre las características del regionalismo abierto ocupase más centralidad; los problemas de Venezuela se agudizaron. Finalmente, la crisis provocada por la pandemia del COVID-19 dejó clara una falta de coordinación entre los estados para articular respuestas.

A partir de estos cambios, se plantearon interrogantes sobre la inserción de América Latina en el nuevo escenario internacional de los últimos años, así como reflexiones sobre lo que puede suceder a partir del pos-COVID-19.

¿Existe algún cambio en las percepciones internacionales sobre la importancia de América Latina y su capacidad de actuar colectivamente en el proceso de transformación del sistema internacional? ¿Es la falta de cohesión regional el principal obstáculo para la integración de América Latina en el sistema internacional y su comportamiento como región? ¿Necesita América Latina intensificar la integración para tener más “regionalidad” o, en otras palabras, para ser un actor grupal con mayor fuerza de gravitación en el escenario internacional?

Para responder a estos interrogantes, tomamos como base la idea de “regionalidad” (del *regioness*, en inglés) como la capacidad de una región de funcionar como un conjunto hacia la dimensión regional y, consecuentemente, como un actor en el sistema internacional<sup>1</sup>.

Algunas respuestas ya se esbozan. Es evidente que América Latina, considerada como un conjunto, está perdiendo su importancia

como actor internacional. Los individualismos nacionales se están acentuando en detrimento de la “regionalidad” y, simultáneamente, el subcontinente está pasando por una situación política y económica difícil. La ausencia de una cohesión como elemento de apalancamiento de acciones internacionales de la región es fundamental, pero también importa el escenario degradado internamente. Las acciones conjuntas de países fortalecen el impacto de las políticas propuestas por el grupo en negociaciones multilaterales, así como se materializan en votos en las instituciones multilaterales<sup>2</sup>. Y la “regionalidad” hace que países externos la vean como actor. Para el último interrogante, el desarrollo de un proceso de integración regional (o procesos de integración subregional) podría contribuir significativamente para acrecentar la fuerza de la acción de América Latina en un escenario tan fragmentado como convulsionado.

Este capítulo plantea reflexiones sobre la cohesión, el rol en la inserción y reconocimiento internacional de la región, así como la coyuntura vivida en el subcontinente que frena una actuación colectiva.

### **Motivaciones históricas para la cohesión regional**

Históricamente existen diversas motivaciones consolidadas en favor de la cohesión regional, las cuales son expuestas por académicos y políticos. Esas motivaciones pueden ser agrupadas en tres grandes matrices que tienen impacto sobre las iniciativas de cooperación y de integración regional; así como pueden estar ubicadas en una cuarta que se desarrolló en tiempos recientes.

En primer lugar, están las de orden ideológico o identitaria. En esa designación, hay aspiraciones históricas desde la formación de los estados, resultantes de un pasado colonial y de lazos culturales comunes; así como estándares sociales y políticos consolidados en la región. Últimamente, algunos partidos y corrientes políticas progresistas identifican la solidaridad entre los países o pueblos como el mejor camino para alcanzar un proyecto de sociedad mejor para los países del Sur.

El segundo tipo de motivación es de orden económico. Por vía del desarrollismo o del liberalismo, la opción de integración como instrumento para el desarrollo económico es identificada en diferentes etapas del regionalismo latinoamericano. Esta opción puede presentarse en términos de intereses económicos de un desarrollo productivo; como un área de libre comercio protectora de la industrialización local o como una palanca para mejorar la inserción de los países en el comercio internacional.

La tercera matriz, que se relaciona directamente con el tema de este capítulo, es la perspectiva de acrecentar la inserción internacional de América Latina, América del Sur o de países específicos de la región. En ese caso, se busca el aumento de la capacidad de la región a partir de un accionar colectivo. Esa matriz incluye cuestiones como la inserción en la división Norte/Sur; los apremios de las relaciones con los Estados Unidos; la posibilidad de influir sobre las negociaciones internacionales. En ese aspecto, se encuentran desde elementos de la teoría de la dependencia hasta la idea de autonomía relacional de Russell y Tokatlian (2003). En todas las corrientes de pensamiento la cohesión fortalecería la inserción de países del área en contraposición a los actores globales. El Grupo de Río y, más recientemente, la CELAC, representan iniciativas importantes de concertación de comportamientos frente al entorno de la región. Perspectivas nacionales de ascenso internacional, donde las iniciativas de integración serían un instrumento para alcanzar este objetivo, también pueden ser identificadas, como en el caso brasileño, con una política exterior que se debate entre las dimensiones regional y global.

Finalmente, desde hace poco la gobernanza regional es vista como una motivación significativa. De acuerdo con Detlef Nolte (2014), dicha gobernanza se refiere a un conjunto de organizaciones, principios y reglas, ordenadores del comportamiento de los estados que contribuiría, a su vez, para solucionar los problemas de la región y proporcionaría más beneficios en términos de los criterios del relacionamiento intrarregional. En este caso, la gobernanza regional se presenta, simultáneamente, como un instrumento para alcanzar la integración y como un objetivo en sí mismo.

## **Factores que influyen el modelo predominante de integración**

Durante el siglo XX y en el comienzo del XXI, América Latina ha experimentado diferentes tipos de cohesión regional, mercados, algunas veces, por más integración y otras por la cooperación, como, también, por iniciativas de concertación regional. No obstante, ¿cuáles fueron los factores decisivos que incidieron sobre la estructuración de los modelos que se sucedieron en el tiempo?

Los primeros en llamar la atención son los factores externos: la coyuntura, el ordenamiento de la economía y las características del orden internacional. Los aspectos de un orden bipolar, como en el período de la Guerra Fría, y uno multipolar actúan como incentivo o como restricciones importantes para las experiencias regionales. De la división internacional del trabajo a una economía informatizada cargada de cadenas de valor, los cambios son considerables.

Sin embargo, a diferencia de diversos estudios sobre integración, considero necesario señalar los factores de orden propiamente regional, que operan sobre estas iniciativas. Entre los primeros, se ubican la ideología y las preferencias políticas que ocupan las presidencias nacionales, las comunidades epistémicas en favor de la integración y los mapas cognitivos predominantes durante determinada época que orientan proyectos de cohesión regional. La ideología tiene como contraparte, el pragmatismo, que también es un factor importante.

El pragmatismo está orientado hacia la utilidad y la practicidad, donde el peso de las consecuencias de una acción supera la importancia de la adhesión a un principio. En muchas oportunidades es mejor mantener un instrumento de integración mismo entre gobiernos con divergencias profundas en nombre del sostenimiento de beneficios construidos en el tiempo y para evitar los daños de la deconstrucción de un bloque consolidado.

El contexto económico también es importante, particularmente en el marco de una situación de bonanza o de crisis económica, así como de un período de estabilidad o transitoriedad de las relaciones económicas. Períodos de continuidad y semejanza económica –como los años cincuenta incentivan esfuerzos de integración orientados para el desarrollo regional. El grado y la convergencia del diálogo establecido entre los sectores públicos y privados también es relevante, lo cual quedó plasmado en los fracasos de la construcción de la ALALC –donde los intereses eran prioritariamente públicos– y los avances de las iniciativas regionales de los años noventa que carecieron de éxito. La convergencia entre Estado y actores privados tiende a coincidir con avances en la regionalización, que aquí es entendida como un proceso de interacción entre actores económicos y sociales de la región, en principio de forma espontánea, pero pudiendo tener o no incentivos por parte de los gobiernos.

Finalmente, de nuevo, el grado de avance de la gobernanza regional se presenta como un factor significativo. El conjunto de organizaciones regionales, junto con principios y reglas ordenadoras del comportamiento de los estados es una construcción gradual, pero puede ser destruida a partir de cambios profundos en las preferencias de los actores políticos. Sin embargo, como en el caso de las iniciativas de integración, el desmonte tiene sus costos.

## **Modelos de regionalismo en América Latina**

Desde los años sesenta América Latina ha vivido diferentes iniciativas de integración regional. Empero, no hubo una evolución gradual ni el mantenimiento de un único modelo, sino la alternancia de

tipos específicos de cohesión (orientados más para la integración o la cooperación regional), intercalados por etapas marcadas por la ausencia de modelos predominantes, sea por la falta de un activismo en nombre de la integración o porque fuera marcada por la coexistencia de diferentes modelos. Esas etapas son identificadas *grosso modo* como “regionalismo cepalino” (décadas de 1960 y 1970), regionalismo abierto (década de 1990) y regionalismo postliberal o posthegemónico (2004 a 2015, a falta de una fecha precisa). Con certeza estas fases han contribuido a diferentes niveles de regionalidad. Las etapas intermedias recibieron diversas denominaciones, desde ambigüedades o transición hasta nomenclaturas más precisas como regionalismo híbrido o regionalismo modular<sup>3</sup>.

El regionalismo cepalino se desarrolló a la luz de un proyecto común para el desarrollo regional propuesto por economistas de la CEPAL y su ideario señalaba la división del mundo entre centro y periferia y defendía la necesidad de un desarrollo industrial interno –el proyecto desarrollista–, pero orientado para un mercado regional. A partir de los estudios de la CEPAL se iniciaron los debates sobre las posibilidades de desarrollar un proceso de integración.

El desarrollismo económico fue adaptado a la dimensión nacional, y el concepto de centro y periferia sentó las bases para la estructuración de estrategias diplomáticas que buscaban una inserción alternativa de los países de la región en la economía y en la política internacional. Para los actores externos del centro, el concepto provocó incomodidad al reforzar la idea de Tercer Mundo, pero en términos económicos solamente en los años setenta la ascensión de algunos pocos países de la región como exportadores de industrializados, competidores en algunos rubros, se hizo sentir.

A través de los años noventa, las experiencias de integración en América Latina ganaron nuevos impulsos, dentro de un escenario internacional de superación del orden bipolar y de la estructuración de uno nuevo marcado por la fuerza del liberalismo en la política y en la economía. El modelo conocido como regionalismo abierto (o nuevo regionalismo) asumió como característica orientadora de su funcionamiento y con medidas dirigidas a una economía de mercado abierto y a la superación del proteccionismo histórico de las economías nacionales de orientación cepalina. Creó expectativas de articulación entre países con vistas a construir una economía de escala competitiva en la economía internacional. Y defendió los regímenes democráticos pluralistas. El nuevo regionalismo proponía un proceso específico de integración y significó la dimensión regional del neoliberalismo y ha orientado el ordenamiento de las experiencias sudamericanas de este período, como el Mercosur, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano.

En el marco de las iniciativas del regionalismo abierto, los gobiernos nacionales y los actores económicos domésticos confluyeron para impulsar un proyecto liberal de integración regional, conectado con las intenciones de ajuste económico comprometidas con la apertura de las economías nacionales, lo que favoreció una regionalización. El nuevo modelo fue visto como una manera de aumentar la capacidad de competir por insumos externos en el campo económico para enfrentar desafíos y presiones internos y externos generados en la economía globalizada. En el campo político fortaleció las jóvenes democracias que dejaban en la memoria las sombras de las dictaduras militares.

Con los procesos ya en funcionamiento, la CEPAL divulgó un documento que justificaba el modelo a partir de una transformación productiva con equidad, que de hecho jamás se configuró. Incentivos exteriores oriundos de la Comisión de la Unión Europea también estuvieron presentes. En esos mismos años, se desarrolla el Grupo de Río, con vistas a una concertación regional que pudiese responder a problemas del entorno que afectaba a toda la región.

Estas iniciativas ampliaron las pertinentes perspectivas de actuación internacional y, en el campo económico, fueron vistas por los actores externos como interlocutores importantes. La Comisión Europea incentivó tanto los avances de las estructuras institucionales de la integración como las negociaciones para la formación de acuerdos de libre comercio, cooperación y diálogo político. Los Estados Unidos, a su vez, propusieron e iniciaron negociaciones para la formación de una Asociación de libre comercio de las Américas y, además, desarrollaron las llamadas Cumbres de las Américas. En los campos tanto económico como político, la idea estadounidense era plegarse a la geografía de la OEA. Los Estados Unidos y la Unión Europea aceptaban –para bien o para mal– que la regionalidad latinoamericana se iba conformando.

### **Auge del regionalismo postliberal o posthegemónico**

No obstante, al principio de los años dos mil algunas condiciones básicas del funcionamiento del regionalismo abierto fueron cuestionadas. El modelo de apertura de las economías nacionales no había presentado los resultados esperados y, en diversos países de la región, había sido reemplazado gradualmente por uno orientado a políticas de desarrollo nacionales de carácter proteccionista, más cercanas del desarrollismo. El fracaso en la reducción de la pobreza y la desigualdad ocuparon el debate de las políticas nacionales. *Vis a vis* al exterior, la adopción de obligaciones comerciales propias del regionalismo abierto fue dando lugar a predilecciones más cooperativas.

Como agravante, la idea de crear una economía regional de escala no fue implementada debido a la resistencia de agentes económicos nacionales que habían puesto obstáculos vinculados al histórico carácter defensivo de los procesos de integración en la región. La construcción de un escenario de interdependencia se ha confirmado apenas en parte, dado que los costos del pasaje hacia una economía de escala no fueron enfrentados; lo que dificultó, en un mediano plazo, el desarrollo de proyectos industriales en la región. Finalmente, el consenso construido durante los años noventa sobre la importancia del régimen democrático representativo, como sucede en el Occidente, perdió relevancia en la política regional. En ese sentido, algunos gobiernos buscaron recomponer los respectivos regímenes políticos a partir de nuevas formas de inserción de sectores hasta entonces alejados de la política.

El perfil del regionalismo que se fue esbozando por el fracaso del regionalismo abierto fue materializándose en el curso de la década de dos mil, en diversas iniciativas. Durante esta década, al Mercosur (con un nuevo perfil) y a la Comunidad Andina, se han sumado la Unasur, el ALBA y, en 2011, la CELAC. Con excepción de la CAN, que se debilitó en esos años, esas experiencias tienen una variedad de áreas contempladas, pero con ejes comunes: autonomía de los estados participantes en la elección de sus respectivas estrategias de desarrollo, la centralidad de la política y la no centralidad de la integración en el plan comercial. Los debates en el Fórum de San Paulo contribuyeron con ideas para su conformación y el pragmatismo, a su vez, favoreció su adaptación a la practicidad y a su posibilidad de funcionamiento. Su período de auge fue entre 2003 y 2012.

El regionalismo postliberal o posthegemónico tuvo lugar en la coyuntura de un escenario internacional fundamentada en el multilateralismo, con espacios para cambio en el tipo de inserción internacional de la región. Fue marcado, también, por un aumento del precio de los *commodities*, favoreciendo el crecimiento de las economías de los países exportadores. En la dimensión regional, las fuerzas políticas progresistas fueron predominantes. En comparación a modelos anteriores, el regionalismo postliberal sacó los temas comerciales del foco de la integración. Su agenda tuvo un perfil marcadamente político y fue compuesta por temas de cooperación. Integraciones física, energética y medioambiental, y promoción de la cohesión social pasaron a componer el cuadro del regionalismo. Con un perfil diferente del regionalismo abierto, acomodó diferencias y pudo contribuir tanto a la consolidación de una gobernanza regional cuanto a la expansión de la regionalización y de la regionalidad del subcontinente.

Si el regionalismo abierto pudo unificar posiciones relativas a la inserción de los países miembros de las iniciativas de integración en la

economía internacional, la Unasur no logró unificar por completo las preferencias de los países integrantes en la política internacional. La autonomía de las políticas exteriores brasileña y chilena actuó como obstáculo. Sin embargo, la propia existencia de la organización como forma de cohesión fue importante para actuar como palanca para la inserción internacional sudamericana. El ALBA, a su vez, logró acercar los votos de sus miembros en las organizaciones multilaterales. La CELAC fue creada en el final del período de bonanza, constituyéndose como un proyecto de concertación política, con el intento de acercar posiciones frente tanto a los problemas colectivos cuanto, a posiciones en las negociaciones multilaterales, que buscó dar institucionalidad a lo que había sido el Grupo de Río. Heredó de su antecesor el diálogo interregional a nivel político conformado con la Unión Europea, que incentivó el acercamiento de posiciones en la región. Pero ya nació enfrentando limitaciones y un vaciamiento.

La política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva tuvo un rol importante en el proceso de cooperación adoptando un comportamiento de promotor de una agenda regional. Esta agenda priorizó la construcción de un ordenamiento de la América del Sur bajo el liderazgo brasileño, combinando interacciones bilaterales con el fortalecimiento del multilateralismo.

El regionalismo postliberal incentivó los avances tanto en la gobernanza regional como en la regionalización. Esta se refiere al acercamiento e intercambio entre actores económicos y sociales nacionales, pero que no se traduce en el Estado. La regionalización es consecuencia de la interacción e interlocución que ocurren de forma espontánea. En el caso latinoamericano, el modelo de regionalismo postliberal de los años dos mil hizo inversiones e incentivó la regionalización.

Finalmente, se ha formado una comunidad epistémica favorable a la cooperación y a la integración regional, defensora del modelo de regionalismo postliberal, que se materializó no solamente en el activismo político y social, sino también en diferentes reflexiones académicas.

Aunque sin acercar posiciones de los países de la región en los votos en organizaciones internacionales, el regionalismo postliberal favoreció el avance de la regionalidad. Más que internamente –en función de divergencias que no desaparecieron–, los actores externos veían no tanto América Latina, pero aún más América del Sur organizada alrededor de la Unasur como un actor político relevante, identificado con el llamado Sur Global. El rol de Brasil, como líder de la gobernanza regional, fue más aclamado por los Estados Unidos y la Unión Europea, más que por los seguidores internos a la región. En términos económicos, en la Cumbre de las Américas de 2005, las negociaciones para la formación



del ALCA fueron definitivamente cerradas. Las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea fueron interrumpidas hasta 2010.

## El declive de la experiencia postliberal

A partir de 2012, algunos hechos fueron modificando en el escenario regional y reduciendo el espectro de apoyo a las iniciativas del regionalismo postliberal. La crisis económica internacional iniciada en 2008 mostró sus consecuencias en la región en los años siguientes: acarreó cambios en la economía internacional con la caída de los precios de *commodities* exportadas por los países de la región. El escenario de crisis económica penetró las fronteras de estos países.

A su vez, las crisis económicas nacionales han provocado consecuencias: el impacto de los cambios en el escenario económico internacional fue ampliado por problemas de gestión de la economía en los países de la región y por crisis políticas. Esas crisis afectaron los beneficios logrados en la reducción de la pobreza, así como aumentaron la desigualdad en la distribución de los ingresos. Como reacción a las crisis en las sociedades, se fue desarrollando, en forma progresiva, un creciente descontento de la sociedad. Hubo un cambio en el perfil político de la región, comprobado en las elecciones de partidos y presidentes con ideales diferentes con respecto a los electos hasta el comienzo de la década de dos mil diez. Los gobiernos progresistas establecidos tuvieron que enfrentar dificultades en los escenarios domésticos y nuevas elecciones dieron paso a gobiernos liberales o conservadores, contribuyendo también al desmantelamiento de la comunidad epistémica en favor de la integración, defensora del regionalismo postliberal.

En 2011, fue formada la Alianza del Pacífico, con un foco prioritariamente comercial y algunas características del regionalismo abierto. El bloque aglutina cuatro países cuyas economías siguen una apertura para el comercio internacional. La formación de la AP ha suscitado debates sobre el renacimiento del regionalismo abierto, así como percepciones de una América del Sur dividida entre dos diferentes visiones del regionalismo: la Unasur y el Mercosur de carácter postliberal, en contraposición a la apertura comercial y de alianzas con países de Asia-Pacífico. El grado de regionalidad fue perdiendo la fuerza obtenida en la primera década del siglo hacia la dimensión regional o internacional.

Como agravante, la política exterior de Brasil para la región, de incentivo a la cooperación y a la regionalización fue interrumpida. Con Dilma Rousseff, el rol de *paymaster* y estructurador de la agenda política del área fue reducida paulatinamente, a raíz de la crisis económica y, a partir de 2015, también de la política. La participación de América del Sur en la pauta de exportaciones brasileñas se fue reduciendo progresivamente.

Desde la dimensión de actores externos, los Estados Unidos se están alejando progresivamente de la región en lo que respecta a las iniciativas regionales. Políticas de impronta regional, como fue el ALCA, no existen más, y el país del Norte ha buscado, cada vez más, asociaciones bilaterales y selectivas con determinados países de la zona. China, por su parte, busca acercarse a la región; llevándolo a cabo, también, a través del establecimiento de acuerdos y asociaciones selectivas y bilaterales, volviéndose no solamente un competidor en el campo de inversiones y exportaciones, sino, además, ocasionando divisiones internas en los bloques regionales. El acercamiento progresivo de China no ha provocado una respuesta territorial colectiva consistente.

La interacción con la Unión Europea (UE) que, históricamente es un incentivo para la cohesión, ha experimentado algunos límites. Los impactos de la crisis de 2008 sobre el bloque y las dificultades enfrentadas tanto con la llegada en masa de inmigrantes como con el proceso de salida del Reino Unido redujeron el margen de maniobra de la UE en sus relaciones interregionales.

El escenario del regionalismo en América Latina, en términos generales, fue cambiando; reemplazado por experiencias difusas y por la coexistencia de modelos diferentes. El regionalismo postliberal fue desmontado, dando lugar a una etapa de ambigüedades.

### **Escenario regional fragmentado y la ausencia de un modelo de regionalismo**

El año 2016 fue marcado por una serie de novedades en los campos internacional y regional. Con el resultado del plebiscito favorable a la salida del Reino Unido de la Unión Europea y el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el multilateralismo y diversos valores occidentales liberales fueron cuestionados. La continuación de elecciones de gobiernos de extrema derecha ha contribuido al declive de estos dos pilares y, por ende, a un escenario internacional de desorden y de incentivos para acciones individuales de los estados.

En América del Sur, se agudizaron los factores que ya favorecían la deconstrucción del regionalismo postliberal o posthegemónico estructurado alrededor de la Unasur. La elección de diversos presidentes de perfil liberal o conservador ha puesto un final a la experiencia postliberal, cerrando el cerco sobre una organización intergubernamental basada en el consenso para poder operar. En lo que respecta al liderazgo brasileño, el gobierno de Michel Temer, que ascendió a la presidencia a mediados de 2016, mostró claramente su falta de interés por consensos y por el regionalismo propiamente dicho.

En 2018, seis países de la región suspendieron su participación en la Unasur. La Alianza del Pacífico y el debate sobre el regionalismo fueron ocupando paulatinamente centralidad. La crisis en Venezuela se agudizó. Se hicieron claras las limitaciones de la CELAC y la falta de consenso dificultó su funcionamiento. Con la decadencia de la Unasur y de la CELAC, articulaciones *ad hoc* fueron conformadas para abordar temas específicos. El Grupo de Lima fue formado por algunos países de la región y por Canadá, en un intento de solucionar o intervenir en la crisis venezolana. En 2019, a partir de su promoción por parte de los gobiernos de Chile y Colombia, la Unasur fue reemplazada por el Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur, una iniciativa sin un cuerpo institucional y que aún no ha mostrado ningún tipo de articulación o acción. El Mercosur, a su vez, es mantenido desde una dimensión pragmática. Como una iniciativa de integración regional con pilares institucionales en el campo del comercio, su desmantelamiento tendría costos muy altos. Sin embargo, ha adoptado un perfil bajo y su conquista más reciente, la firma del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, no avanza.

Los presidentes electos desde 2016 en la región tienen características diversas y ello produce impactos en una región de fuerte presidencialismo. Con pocas excepciones –como de Argentina y México–, los nuevos líderes siguen lineamientos liberales o conservadores y, en algunos casos, han adoptado un comportamiento autoritario y de identificación con el gobierno de Donald Trump.

Esas diferencias causan percepciones políticas y predilecciones económicas contradictorias y las concepciones del régimen democrático convergen apenas en una definición híper minimalista que desincentiva las iniciativas de cohesión regional. Los tres grandes ejes de motivación sugeridos –la política/identitaria, la económica y las perspectivas de inserción internacional– no logran construir consensos. El gobierno de Brasil se distanció de Argentina y la falta de interlocución entre ambos presidentes llegó a un nivel impensable para los dos mayores países de la región. La articulación entre Argentina y Brasil proporcionó por casi cuarenta años una estabilidad regional que se está desarticulando.

En un escenario fragmentado, acompañado de una progresiva desintegración económica y comercial, la inestabilidad regional aumenta y los riesgos de una confrontación o de un aislamiento regional crecen<sup>4</sup>.

### **La no contribución brasileña**

La presencia de un liderazgo para promover la cohesión regional es un incentivo importante; y Brasil asumió este rol por un tiempo. No obstante, con el presidente Bolsonaro se articularon, por un lado, la falta

de voluntad de liderar con la ausencia de un interés de otros estados en seguir a un país con un comportamiento tan imprevisible. Eso dejó, en una coyuntura difícil, el rol de estructurador de agenda vacío.

La presidencia de Jair Bolsonaro, iniciada en 2019, representa una combinación de liberalización económica, autoritarismo, violencia en la oratoria y mentalidad retrógrada. Se trata de un gobierno compuesto por varios grupos (nuevos y autónomos entre sí), con un líder centralizador. En la coalición que lo respalda convergen los ideólogos de extrema derecha, militares, evangelistas, híper liberales en la economía, ruralistas, grupos favorables a la venta de armas y los que promueven los juicios contra la corrupción. Siguiendo el modelo de la nueva extrema derecha, Bolsonaro mantiene en las redes sociales un discurso sin compromisos con su posición de presidente. La mayoría de los senadores y diputados hace de contrapunto para mejorar el control de la economía y por reducir los daños políticos.

En su política exterior, el presidente brasileño se ha alejado de las orientaciones tradicionales de la diplomacia brasileña y el Ministerio de Relaciones Exteriores perdió su centralidad. Más allá de los lineamientos generales de la política exterior que quedó en manos de los ideólogos de extrema derecha, lo más específico fue repartido entre grupos que defienden sus intereses particulares.

¿Qué grupos de la coalición de gobierno tienen un interés específico en América Latina? Así, la región dejó de ser un área prioritaria. Bolsonaro muestra una fuerte identidad con los Estados Unidos de Donald Trump, aunque sin un beneficio claro, y un acercamiento con liderazgos de ultraderecha.

La contribución del gobierno brasileño para la regionalidad es nula. Por el contrario, hace fuertes comentarios e interfiere en la política de los países cercanos defendiendo las dictaduras militares y causando consternación en sus socios. En la región, dirigió su interés únicamente a la crisis venezolana y reconoció a Juan Guaidó como presidente del país; aunque incluso Venezuela esté perdiendo relevancia. Participa del Grupo de Lima y defiende activamente la creación del Prosur, pero no se preocupa, de hecho, por las organizaciones regionales. Una de las más recientes decisiones de Jair Bolsonaro, el no atender la convocatoria de Sebastián Piñera para una cumbre virtual con el propósito de debatir la pandemia, confirma su desentendimiento, incluyendo su poco interés por el Prosur. El Mercosur recibió críticas, así como el presidente Alberto Fernández, pero siguen presentes los costos de una eventual desaparición del bloque. Existen, dentro del gobierno, divergencias entre los ideólogos que lo atacan y los sectores pragmáticos que lo defienden. En el inicio del mandato fue decidida la retirada unilateral de Brasil del Convenio de Créditos Recíprocos (ALADI).

El país vive una crisis política constante con intentos del Ejecutivo de sobreponerse a los dos otros Poderes y no logra solucionar, a pesar de los esfuerzos, los problemas de la economía. Definitivamente, en este contexto, Brasil queda alejado de lo que se entiende por potencia regional y no pretende construir ningún tipo de cohesión consensuada, mucho menos identificarse con algún tipo de regionalidad.

### **Fuerzas liberales, conservadoras y autoritarias en la región: ¿crisis del régimen democrático?**

Las divergencias y las crisis no se limitan a la política brasileña. Otros países están viviendo situaciones complicadas (o, por lo menos, diferentes): 2019 fue un año marcado por una ola de protestas. En el campo político, a pesar del cambio de orientación en gran parte de los nuevos presidentes, junto con la elección de mandatarios y partidos liberales, conservadores y autoritarios, la crisis se desencadenó, o se está desencadenando, en diversas naciones. El descontento de los ciudadanos con la democracia se puede ver en los datos del Latinobarómetro. El reemplazo de los partidos progresistas en los gobiernos nacionales no aportó una nueva ola de estabilidad política, sino todo lo contrario.

La coyuntura económica es difícil, lo que por ende impacta en la sociedad. En algunos casos, las alternancias recientes (o en curso) han sido irregulares y, en otros, se han desarrollado movimientos callejeros de protesta contra los gobiernos vigentes. Algunas elecciones presidenciales dieron paso a gobiernos populistas.

Argentina, México y Uruguay son países con alternancia de presidente (y partido) por elecciones y sin movimientos relevantes. Colombia y Ecuador, a su vez, a pesar de haber tenido alternancia de presidentes a través de elecciones regulares, enfrentaron escenarios de crisis política con movimientos callejeros y reacciones violentas. Chile, también habiendo tenido elecciones con cambio de presidente y partido, enfrentó una crisis muy fuerte y persistente, a la que el gobierno está respondiendo con concesiones significativas. En Centroamérica, en Nicaragua fue aprobada la reelección indefinida, lo que generó protestas y reacciones enérgicas. En Honduras, la última elección presidencial fue irregular, y no reconocida por diversos países, lo que provocó movimientos de protestas y respuestas agresivas por parte del gobierno. En Bolivia, hubo una elección presidencial cuestionada, seguida por movimientos de protesta y un golpe de Estado que involucró a las Fuerzas Armadas. La nueva elección con vistas a la normalización fue postergada recientemente. En Venezuela, la elección presidencial de 2019, irregular y generó una fuerte oposición interna y externa, llevó a movimientos de protesta agresivos y a represión y violencia por parte

del gobierno sin presentar una solución a corto plazo. La pandemia del COVID-19 interrumpió circunstancialmente estos procesos, sin que se diera solución o respuesta. De hecho, puede agravarlos.

No se ve una posición común en la región frente a las crisis. La Organización de los Estados Americanos es el único canal de entendimiento, pero cuenta con el peso de la participación de los Estados Unidos que, históricamente, actuó más como elemento de división que de aglutinación.

El retorno de las Fuerzas Armadas como actor político en diversos países, las crisis, los movimientos de protesta y las elecciones marcadas por algún tipo de irregularidad están suscitando en las sociedades serias dudas sobre el régimen democrático, consolidado en la región en las últimas décadas. Esos problemas coexisten con una falta de consenso entre los líderes políticos sobre lo que, más allá del minimalismo electoral, debe caracterizar un régimen democrático pluralista y representativo.

### **Los límites en la inserción internacional de América Latina en un escenario de crisis del multilateralismo y ausencia de cohesión**

Más allá de los problemas propios de un escenario internacional fragmentado y con las instituciones multilaterales enfrentando dificultades sin un liderazgo consolidado que es dable ver desde 2017, la actuación y el peso de América Latina en la política internacional se debilita, tanto por las crisis vividas como por la falta de cohesión y por la regresión de la gobernanza regional. Las organizaciones regionales o fueron abandonadas (como la Unasur) o no tienen más relevancia. Otras instituciones y procedimientos consolidados están quedándose en el olvido y son reemplazados por el individualismo de diversos actores de la región. Ello tiene altos costos.

En lo que respecta a la inserción externa, no hay un patrón uniforme de comportamiento o cohesión en las decisiones en foros multilaterales, ni procedimientos que muestren a los actores extrarregionales los caminos por seguir por parte de liderazgos de la región (ni sus límites). No hay un entendimiento común de cómo los países deben insertarse en el orden internacional, ni qué principios deben orientar sus respectivas acciones externas y la elección de aliados es variable de país a país. La crisis económica ha contribuido a alejar los actores fuera de la región y a comprometer su confianza. Está en crisis no solamente el liberalismo político, ya que pese a los discursos y promesas económicas de muchos gobiernos, algunos rasgos del liberalismo económico también son debilitados como, por ejemplo, la confianza del mercado.

En ese escenario, se plantean algunas interrogantes. ¿Qué actores económicos –más particularmente inversores– tendrán en el corto plazo la confianza y el interés necesarios para invertir en la región? En un escenario geopolítico en el cual se profundiza una competición más dura entre Estados Unidos y China, la última, probablemente, tiene más posibilidad de interesarse, puesto que es un actor cuya economía funciona con planeamiento de largo plazo, articulada con una política de construcción con una influencia regional. Este acercamiento con China lleva un desbalance entre la dependencia del país en el campo económico y el histórico de alineamiento político con Occidente. El aumento de la competencia entre estos dos grandes países, en un momento de crisis económica y política de las naciones de la región y sin capacidad de articular una respuesta conjunta, en términos globales los debilita y reduce sus márgenes individuales de maniobra<sup>5</sup>. Además, con las crisis de los regímenes democráticos ¿qué líder político extrarregional tendrá incentivos para establecer asociaciones o acuerdos de largo plazo con los gobiernos locales?

Hay cambios, por lo tanto, en las percepciones internacionales sobre la importancia de América Latina en un sistema internacional en transformación; en términos de su regionalidad, hasta la crisis del COVID-19, ya mostraba ser un actor menos relevante. La ausencia de cohesión regional es, sumada a las crisis económicas y políticas, uno de los principales obstáculos para la inserción de América Latina en el sistema internacional.

### **La pandemia de COVID-19 y los nuevos interrogantes**

La pandemia de COVID-19 ha llegado a América Latina en un momento difícil, de crisis económica y de polarización y divergencias políticas dentro y entre los estados. La gobernanza regional sufre un desmantelamiento y la región no tiene un liderazgo que busque formular consensos. Por el contrario, la asociación estratégica entre Argentina y Brasil, que ha colaborado a la estabilidad regional en América del Sur, enfrenta su peor momento. Se trata de un período de desencuentro entre los países de la región y, aún más, entre Brasil y las demás naciones. El gobierno brasileño viene negándose a contribuir, y a no obstaculizar la construcción y el mantenimiento de la regionalidad. El comportamiento errático de la presidencia brasileña y de su Ministerio de Relaciones Exteriores –además de las amenazas al régimen democrático– provoca preocupación; más allá de no asumir un liderazgo, el país se ha vuelto difícil para interactuar.

América del Sur convive actualmente con problemas en las fronteras y la falta de diálogo entre los gobiernos. El encuentro de representantes de países del Mercosur con el fin de buscar soluciones compartidas

para el coronavirus no logró resultados y la convocatoria hecha por el presidente Sebastián Piñera para una cumbre virtual con el mismo objetivo no fue atendida por el presidente brasileño. El Prosur, al contrario de lo previsto inicialmente, no mantuvo las estructuras construidas por la Unasur. El Consejo de Salud –que fue uno de los más activos de la organización– fue desmantelado. En América del Sur, el vacío de la dimensión institucional de la gobernanza regional se hace sentir.

Las respuestas de las naciones a la pandemia también fueron diferentes. Algunos tuvieron éxito en la contención del virus –como en los casos de Uruguay y Costa Rica– mientras que otros han vivido situaciones de descontrol –sobre todo Brasil y México, pero también otros países menores–.

La falta de regionalidad hacia dentro también se proyecta hacia afuera. Más allá de la geografía, es difícil ver a América Latina como un actor unificado. A partir de su concepción del interregionalismo, la Comisión Europea se ha manifestado en favor de la implementación de proyectos de cooperación con la región cuando finalice la pandemia. Pero son menciones vagas y, seguramente, tendrán dificultades en encontrar un interlocutor único. El multilateralismo, como ambiente de interacción entre las dos regiones, está débil, y hay dudas sobre cómo la región se reordenará después de la pandemia. El acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, aunque sea defendido por la Comisión, es atacado por actores del universo de la política europea y el ámbito del Mercosur.

Las articulaciones con otros socios extrarregionales vienen dándose de forma selectiva, y marcadas por la competencia entre Estados Unidos y China. Hay ejemplos en el campo político: como en el caso del Grupo de Lima, algunos países de la región han buscado coincidir con ideas del gobierno estadounidense en su intento de derrocar al gobierno de Nicolás Maduro. La propuesta de Donald Trump de un norteamericano para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, que rompe con las tradiciones de la región, fue apoyada por Brasil. En el campo económico, el gobierno de Estados Unidos busca acuerdos de libre comercio bilaterales. Las inversiones chinas en áreas de infraestructura están ampliándose en la región mientras el comercio de países de la zona con China en el marco de un patrón Norte/Sur puede crecer. Pero en los dos casos lo que atrae no es América Latina, sino un país específico o grupos pequeños de estados fronterizos. Con respecto a los fondos de inversiones internacionales, las coyunturas de crisis y la perspectiva de un futuro cercano complicado alejan la disposición de invertir en la región. En cuanto a la cooperación multilateral, las instituciones internacionales, como la Organización Mundial de Salud, no presentan muchas posibilidades de respuesta articulada para la región.



Hay, por lo tanto, “un déficit de regionalismo y las consecuencias de la pandemia son su imagen más trágica”<sup>6</sup>. El orden internacional post-COVID será construido, seguramente, sin la participación política de la región. Como se puede aprender de las experiencias de modelos anteriores de regionalismo, más cooperación e integración, articulados al fortalecimiento de la gobernanza regional, favorecería a América Latina en desarrollar su regionalidad y, como consecuencia, para actuar como actor internacional con fuerza gravitacional.

## Notas

1. Para profundizar en esta tipología, ver Hettne y Söderbaum (2000) que desarrollan el concepto de “regionalidad”.
2. Más allá de diversos estudios sobre procesos de integración, en una visión de política de poder se puede destacar el artículo de Robert Keohane (1969) que llama la atención para estados que, aunque individualmente no tengan cómo influir sobre los rumbos del orden internacional, intentan hacerlo a través de alianzas y acciones colectivas.
3. Tipología de Gian Luca Gardini (2015).
4. Véase Pedro Silva Barros, en su participación en la mesa virtual sobre Brasil y la región durante la pandemia, organizada pelo Fórum Brasileño de Política Internacional, 10 de junio de 2020. El vídeo está disponible en [https://www.facebook.com/forumbrasileiropi/videos/938902943201512/?\\_tn\\_=%2Cd%2CP-R&eid=ARAZjyUC-0ZhUuArGCvYOG\\_5ohkDgSfUeUS8UKHfpCSfmm1i1sGul3V5pDSDOtJ5A8tmueSIW5A8DMi](https://www.facebook.com/forumbrasileiropi/videos/938902943201512/?_tn_=%2Cd%2CP-R&eid=ARAZjyUC-0ZhUuArGCvYOG_5ohkDgSfUeUS8UKHfpCSfmm1i1sGul3V5pDSDOtJ5A8tmueSIW5A8DMi)
5. Juan Tokatlíán hizo comentarios al respecto en su participación en la mesa virtual sobre “América del Sur y pandemia: desafíos actuales y futuros”, organizada por el IESP/UERJ, el 22 de junio de 2020. El video está disponible en <https://www.youtube.com/channel/UCdTLHsc8HmBiiHIZxvNtVw>
6. Expresión utilizada por Mónica Hirst, en su participación en la mesa virtual sobre la “América del Sur y pandemia: desafíos actuales y futuros, organizada por el IESP/UERJ”, 22 de junio de 2020. El video está disponible en <https://www.youtube.com/channel/UCdTLHsc8HmBiiHIZxvNtVw>

