

REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA

RU
CP

**(De)construyendo los procesos regionales
de América Latina:
el regionalismo en cuestión**

Coordinación:

Gerardo Caetano y José Antonio Sanahuja.



Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

REVISTA URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA

Editores

Florencia Antía y Federico Traversa

Edición técnica

Carla Chiappara

Comité editorial

Jorge Lanzaro (Universidad de la República), Javier Bonilla (Universidad ORT),
Gerardo Caetano (Universidad de la República),
Daniel Chasquetti (Universidad de la República),
Javier Gallardo (Universidad de la República),
María Ester Mancebo (Universidad de la República),
Romeo Pérez Antón (Universidad CLAEH), Rosario Queirolo (UCU).

Consejo consultivo

David Altman (Pontificia Universidad Católica de Chile),
Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca),
Hugo Borsani (Universidade Estadual do Norte Fluminense),
Marcelo Cavarozzi (Universidad de San Martín),
Miguel De Luca (Universidad de Buenos Aires),
Argelina Figueiredo (Instituto de Estudos Sociais e Políticos,
Universidade Estadual de Río de Janeiro), Mark P. Jones (Rice University),
Juan Pablo Luna (Pontificia Universidad Católica de Chile),
Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies),
Andrés Malamud (Universidad de Lisboa), José Ramón Montero (Universidad
Complutense, Madrid), Scott Morgenstern (University of Pittsburgh),
Leonardo Morlino (Universidad de Florencia),
Janina Onuki (Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo),
Francisco Panizza (London School of Economics), Fabiano Santos (Instituto de
Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual de Río de Janeiro),
Michelle Taylor-Robinson (Texas A&M University),
Helgio Trindade (Universidad Federal de Río Grande do Sul).

Publicación del Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

Los artículos firmados son responsabilidad de sus autores y no comparten necesariamente la opinión de la revista. Se permite la reproducción parcial o total de los artículos aquí publicados con la condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción de la RUCP.

La **Revista Uruguay de Ciencia Política** se publica anualmente en dos números, uno misceláneo y otro temático, y sus contenidos son incluidos sistemáticamente y en forma indexada en las siguientes bases bibliográficas:

ProQuest

Scielo. Social Science English Edition.

Scielo. Uruguay.

Latindex (Catálogo). Sistema Regional de Información en Línea.

Ebsco / Fuente Académica.

Dialnet. Fundación Dialnet. Universidad de La Rioja.

Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe,
España y Portugal.

Doaj (Directory of Open Access Journals)

Toda correspondencia referida a la RUCP deberá ser dirigida a:

Florencia Antía

Editor de la RUCP

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Constituyente 1502 piso 6

CP. 11200, Montevideo – Uruguay

Teléfono: (598) 2410-6411

Fax: (598) 2410-6412

E-mail: ructp@cienciassociales.edu.uy

Web de la RUCP: <http://cienciassociales.edu.uy/institutodecienciapolitica/rucp-2->

2/ Scielo Uruguay: <http://www.scielo.edu.uy/revistas/rucp/eaboutj.htm>

© INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

ISSN 0797 9789

ISSN 1688-499X (en línea)

Queda hecho el depósito que ordena la ley Impreso en Uruguay - 2019

SUMARIO

Integración regional y regionalismo. Introducción al número temático: (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión.....7 <i>Gerardo Caetano - José Antonio Sanahuja</i>	7
Prácticas internacionales15 <i>Emanuel Adler - Vincent Pouliot</i>	15
Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha.....59 <i>José Antonio Sanahuja</i>	59
El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica95 <i>Gerardo Caetano - Camilo López Burian - Carlos Luján</i>	95
Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano131 <i>Detlef Nolte</i>	131
La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo157 <i>Miriam Gomes Saraiva - Lorena Granja Hernández</i>	157
El regionalismo es lo que la academia hace de él183 <i>Daniela Perrotta - Emanuel Porcelli</i>	183
Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en Unasur219 <i>Cintia Quiliconi - Renato Rivera</i>	219
Regionalismo, economía política y geopolítica: tensiones y desafíos en la nueva búsqueda de inserción internacional del Mercosur249 <i>Nicolás Pose - Lincoln Bizzozero</i>	249
Cuba y sus lazos con América Latina y el Caribe, 1959 - presente279 <i>Dirk Kruijt</i>	279

INTEGRACIÓN REGIONAL Y REGIONALISMO

INTRODUCCIÓN AL NÚMERO TEMÁTICO: (DE)CONSTRUYENDO LOS PROCESOS REGIONALES DE AMÉRICA LATINA: EL REGIONALISMO EN CUESTIÓN

Gerardo Caetano

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
gcaetano50@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5094-4152>

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Universidad Complutense de Madrid
sanahuja@cps.ucm.es
<https://orcid.org/0000-0002-6806-5498>

Un rápido examen de la situación de la integración regional y del regionalismo latinoamericano deja un balance poco halagüeño. Desde mediados de 2000 la región fue un hervidero de innovación institucional, se promovieron organizaciones y plataformas de concertación, cooperación e integración en procura de superar, sin renunciar a sus logros, el llamado *regionalismo abierto* de principios de los años noventa. Surgieron propuestas como la Comunidad Sudamericana de Naciones y la posterior Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana de nuestra América - Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). A ello se sumó la redefinición del Mercosur en clave de cooperación política y social.

Estas instancias fueron conceptualizadas de muy distinta manera: como expresión de los mecanismos de gobernanza regional propios de un *nuevo regionalismo*, o como expresiones de un *regionalismo posliberal*, *poshegemónico* o *estratégico*. En todos los casos, respondían a lo que muchos años atrás Jan Tinbergen definió como *integración positiva*, centrada en la construcción de políticas e

instituciones comunes; frente a la *integración negativa*, autolimitada, en función de lógicas de mercado, a la mera supresión de barreras, a la libre circulación de factores. Dichas instancias de integración promovieron una renovada concertación política, nuevas formas de cooperación económica y social, y se orientaban a lograr mayor autonomía regional, tanto en política exterior, como en estrategias de desarrollo. La búsqueda de agendas de cooperación más amplias, en medio ambiente, educación o política exterior, se extendió incluso a los grupos regionales que seguían apostando por el regionalismo abierto y por las estrategias de liberalización económica, como la Alianza del Pacífico o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Década y media más tarde las condiciones que hicieron posible ese giro regionalista ya no están presentes: terminó el favorable ciclo económico de las *commodities*, sin el que no hubieran sido posibles las políticas exteriores más asertivas y los liderazgos regionales que impulsaron el ciclo posliberal. La región vuelve a ser consciente de su situación de vulnerabilidad ante un contexto internacional más desfavorable. Las sociedades latinoamericanas, que en esa etapa conocieron importantes avances en cuanto a ascenso social y expansión de las clases medias, dieron la espalda a los gobiernos que lo hicieron posible y no aceptan ya ser gobernadas como antes. Por ello, la etapa dominada por gobiernos progresistas quedó atrás y la región —con algunas excepciones entre las que encuentra la *novedad* de México— ha girado hacia la derecha, en un proceso que desde finales de 2015 ha dado paso a nuevos gobiernos liberal-conservadores y, en momentos posteriores, a un gobierno de ultraderecha en Brasil, el gigante regional. También se ha producido un mayor desplazamiento a la derecha de otros gobiernos, lo que se ha hecho visible en los discursos sobre inmigración o seguridad ciudadana, en el acercamiento a la administración Trump, así como en las posiciones respecto a la integración regional y el regionalismo, y que provocó una grave crisis de las organizaciones regionales que caracterizaron la etapa anterior.

Un rápido repaso a algunos acontecimientos recientes así lo indica: en abril de 2018 los gobiernos de seis países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú) comunicaron a la presidencia *pro tempore* de Bolivia en Unasur que suspenderían *temporalmente* su participación en esa organización. En agosto de ese año el gobierno de Iván Duque remitió la carta oficial de denuncia del Tratado constitutivo de Unasur, iniciando así el trámite para la definitiva retirada de Colombia como miembro de la organización. En marzo de 2019 Paraguay anunció la denuncia del Tratado para efectivizar su retiro de la organización, y el presidente de Ecuador, Lenin Moreno, declaró que su país también se retiraría de Unasur —anteriormente ya lo había hecho de ALBA-TCP—, tras haber reclamado la devolución del rutilante edificio que ha sido su sede física. En

todos estos casos se alegó, con discursos de distinto nivel de intensidad ideológica, que Unasur había dejado de funcionar, era la expresión de políticas exteriores ideologizadas y *bolivarianas* que debían quedar atrás. De manera especial, se enfatizaba que ese tipo de organizaciones ya no resultaba funcional a las políticas exteriores de sus miembros, en particular para los nuevos gobiernos liberales y de derecha comprometidos con un mayor vínculo con la Alianza del Pacífico y con un nuevo proyecto, el Foro para el progreso de América del Sur (Prosur), en tanto opciones más *pragmáticas, desideologizadas, eficaces, y abiertas al mundo y a la globalización*.

Es cierto que Unasur se encontraba en un estado de bloqueo, sin celebrar sus preceptivas cumbres presidenciales anuales y sin alcanzar un acuerdo para nombrar un Secretario General, ante el veto del candidato argentino —un diplomático de perfil bajo— por parte de Bolivia y Venezuela. El comunicado oficial de suspensión de actividades justificaba esa retirada temporal en términos de funcionamiento y de desbloqueo de decisiones. Sin embargo, este proceso admite una interpretación más amplia: es parte de la agenda de restauración conservadora de gobiernos de las *nuevas derechas* para desmontar el legado regional de los gobiernos progresistas. A la postre, ello desmiente el carácter pretendidamente *pragmático y desideologizado* de las políticas exteriores de los gobiernos de derecha.

Además, se basaba en un razonamiento circular y falaz: la afirmación de que Unasur o la Celac habrían *fracasado* procede justamente de algunos de los más activos e intencionales artífices de ese fracaso. Las organizaciones internacionales no fracasan solas; son sus Estados miembros quienes definen sus reglas y las hacen funcionar bien, o las empujan al bloqueo o la inoperancia. La imagen caricaturesca con la que se presenta a Unasur o Celac como instrumentos *bolivarianos* no es correcta y más que describir a esas entidades con rigor, revela las intenciones y la ideología de quienes intentan desacreditarlas y destruirlas con ese discurso. Si así fuera, Unasur, por ejemplo, difícilmente habría reunido a gobiernos e intereses de distinto signo durante años, incluyendo entre ellos a la Colombia de Uribe o de Santos, o al Chile de Piñera o de Bachelet. El bloque fue creado en 2008 en un contexto regional ya entonces muy polarizado, lo que no le impidió actuar como plataforma de diálogo y acuerdo entre gobiernos con distintas posiciones. Igualmente, en su trayectoria ha prestado importantes servicios a la región mediante la generación de consensos, el fortalecimiento de la proyección internacional de sus miembros, en la gestión de crisis políticas —como la que atravesó Bolivia en 2008—, y dando amparo a iniciativas de cooperación útiles en el campo de la infraestructura física, la salud pública, las políticas de defensa o la observación electoral.

Hay que recordar que la Unasur no pudo tener una dimensión de integración comercial, por la oposición de los países miembros del ALBA-TCP, y que no ha sido efectiva frente a la enquistada y difícil crisis de Venezuela. Dificilmente podía serlo con unas reglas que exigen unanimidad y que todos los Estados miembros suscribieron, incluyendo los reclamantes. Pero tampoco han tenido éxito ante esa crisis la OEA, el Vaticano, el Grupo de Lima, u otras iniciativas de diálogo o mediación. Culpar a Unasur por esa razón e ignorar cómo otros han fracasado en el intento, y por razones parecidas, no resulta tampoco un argumento sólido.

Si se dirige la mirada a la Celac también se observa un escenario de bloqueo y abandono por parte de las nuevas derechas latinoamericanas. Este foro, establecido en sendas cumbres entre 2010 y 2011, partió del exitoso precedente del Grupo de Río, una plataforma de concertación de política exterior a nivel de cancilleres nacida en los años ochenta que tuvo como fin dar apoyo al proceso de paz en Centroamérica y a las transiciones democráticas de ese periodo. Redefinido a nivel de jefes de Estado y de gobierno como Celac, y con una agenda ampliada de concertación política, la nueva institución se constituyó en un interlocutor regional ante actores externos como la UE, China, o Estados Unidos, y reforzó la autonomía y la condición de actor de la región. En ese papel, a pesar de las diferencias ideológicas que existían en su interior, permitió importantes acuerdos, como los que avalaron el retorno de Cuba a los foros regionales. La última cumbre anual de Celac se celebró en 2017, bajo la presidencia *pro tempore* de República Dominicana, pero los profundos desacuerdos en torno a la crisis de Venezuela impidieron la celebración de posteriores reuniones. De igual manera, la Cumbre bienal UE-Celac tampoco ha podido tener lugar en su formato habitual, con los jefes de Estado y de gobierno, quedando las relaciones birregionales limitadas a las reuniones de cancilleres.

El Mercosur, que sigue siendo el principal acuerdo regional en términos comerciales, no ha sido ajeno a los cuestionamientos de las nuevas derechas latinoamericanas. El giro liberal-conservador que representaron las presidencias de Macri y Temer significó una reevaluación del Mercosur y su significación. En particular, abrió la puerta a nuevos reclamos de *flexibilización* de este bloque, derogando las normas que lo mantienen como unión aduanera, con su correlato de arancel externo y política comercial común. Dar ese paso, convirtiendo al Mercosur en una mera área de libre comercio, permitiría estrategias individuales de apertura y liberalización, incluyendo acuerdos de libre comercio. El discurso a favor de *flexibilizar* el Mercosur fue más marcado en Brasil, Paraguay y Uruguay, y más matizado por parte de Argentina. Finalmente, incluso Brasil atemperó su inicial empeño reformista ante la constatación posterior de que la UE era reacia a *bilateralizar* la relación, y seguía apostando por un acuerdo interregional en el

que liberalizar el comercio y preservar la integración eran compatibles; y que, una vez electo Trump, no se podía esperar la oferta de un tratado de libre comercio bilateral por parte de Estados Unidos.

En suma, puede alegarse que estos gobiernos partían de una lectura errónea del escenario internacional: deseaban *abrirse al mundo y abrazar la globalización* en el momento en el que la globalización se encontraba en crisis, y los propios países avanzados, así como China, optaban por un repliegue económico y político, en ocasiones teñido de nacionalismo; mientras se empezaba a observar un claro retraimiento de las dinámicas de transnacionalización económica y en las normas multilaterales que habían impulsado la globalización en las décadas precedentes.

Por otro lado, la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil ha sometido a fuertes tensiones al eje Brasil-Argentina, sobre el que descansa el Mercosur, así como al propio bloque comercial en su conjunto. El nuevo ministro de economía, Paulo Guedes, ya afirmó que el Mercosur no era prioritario; ha privilegiado la relación con Chile y no con Argentina, y ha exigido, de nuevo, *flexibilizar* el Mercosur abandonando la unión aduanera, y retrotrayendo al grupo a un modelo de zona de libre comercio que permita negociaciones bilaterales a sus miembros. Ese discurso, además, ha venido acompañado por hechos: en la visita a Estados Unidos en marzo de 2019, Bolsonaro ofreció a ese país, sin que apenas hubiera contrapartidas, una cuota de 750.000 toneladas de trigo libre del arancel mercosureño, sin tan siquiera informar a Argentina, tradicional proveedor de ese producto para el mercado brasileño en el comercio intra-Mercosur.

Se puede pensar que el cuestionamiento y las dificultades que enfrenta el regionalismo latinoamericano solo afectan al que responde a una matriz progresista, mientras que los grupos inspirados por una visión liberal-conservadora se habrían afirmado como la opción triunfadora de la pugna entre un regionalismo *atlántico* y otro *pacífico*. No es así. Este último también se enfrenta a un escenario más difícil y a sus propias contradicciones. El cambio político en México ha privado a la Alianza del Pacífico de uno de sus principales miembros y valedores. La retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), sustituido por un acuerdo posterior del que ese país no es miembro —el denominado TPP-11—, ha reducido el atractivo y alcance de la estrategia *pacífica* de inserción internacional de ese grupo. El Grupo de Lima, como estructura *ad hoc* de concertación política ante la crisis de Venezuela, no parece ser la instancia adecuada para la mediación y la resolución de dicha crisis y presenta serias disensiones internas a la hora de hablar de respuestas a la crisis migratoria, de sanciones, o del uso de la fuerza y la intervención armada. El Sistema de la

Integración Centroamericana ha logrado preservar una cierta cohesión interna, pero a costa de inhibirse ante la crisis política que vive Nicaragua.

Como se indicó, el cuestionamiento de ALBA-TCP, Celac, Unasur e incluso del Mercosur, en su forma actual, es parte de la agenda de restauración conservadora de gobiernos de las *nuevas derechas* para desmontar el legado regional de los gobiernos progresistas. Y como tal, responde más a lógicas de polarización en el ámbito de la política interna, que a un diseño racional y de largo plazo de política exterior. El cuestionamiento de Unasur o de Celac, presentadas como epítome de ideologías *bolivarianas*, se ha revelado como discurso o fórmula de bajo coste para la polarización, la movilización política y la deslegitimación de las fuerzas progresistas ante el nuevo ciclo político. A principios de los 2000, como ha argumentado Olivier Dabène, la llegada de los gobiernos progresistas significó la *repolitización* del regionalismo y la integración, en clave desarrollista y autonomista, frente a la supuesta racionalidad normativa del *regionalismo abierto*.

Con el giro a la derecha que vive Latinoamérica, esa *repolitización* cambia de signo. Aunque se alega que el objetivo es *desideologizar* la integración regional, en realidad lo que se observa es, de nuevo, la preeminencia del discurso ideológico, esta vez desde la derecha. En cierta forma, la propuesta de Prosur configura una suerte de *ALBA de derechas*, funcional a necesidades internas de legitimación que hacen de Venezuela una especie de referente externo en el que encuadrar a las fuerzas progresistas de cada país. Con todo ello, puede hablarse de un ciclo de *contestación* normativa al regionalismo desde discursos conservadores, nacionalistas y de extrema derecha, que se convierte así en un importante factor explicativo de la crisis que experimenta la cooperación y la integración regional en América Latina. En ese sentido, la región se sincroniza, con las lógicas especificidades y mediaciones propias, con un ciclo global de ascenso del nacionalismo y la extrema derecha que se observa también en Europa, en Estados Unidos, y en otras latitudes, en el que además se advierten dinámicas de contestación material y normativa del regionalismo y la integración —como se observa, en particular, hacia la integración europea— y en un sentido más amplio, de impugnación del orden internacional liberal.

Con todos estos elementos como telón de fondo, la publicación de un monográfico sobre regionalismo e integración regional por parte de la Revista Uruguaya de Ciencia Política parece muy oportuna. Y lo es más por la variedad, la calidad y la pertinencia de las contribuciones que se han reunido en esta ocasión.

Como punto de partida, se publica por primera vez traducida al castellano la propuesta teórica de Emanuel Adler y Vincent Pouliot, que pone su foco en el análisis de las prácticas internacionales entendidas como *performances*

competentes. De ese modo, se plantea una visión renovadora para el estudio de las relaciones internacionales, a partir de la cual la política internacional y mundial pueden ser concebidas como estructuradas por prácticas, que dan significados a las acciones internacionales, y que visibilizan su interacción estratégica. Este nuevo enfoque sirve como punto focal para reestructurar los debates de la teoría en el campo de las Relaciones Internacionales, propone un marco de análisis que trasciende el entendimiento tradicional de los *niveles de análisis*.

La otra reflexión teórica de este número viene de la mano de Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli (Universidad de Buenos Aires, Argentina), que reinterpretando a Alexander Wendt, alegan, con una mirada reflexiva, que el regionalismo latinoamericano es, también, *lo que la academia hace de él*. Ese ejercicio de deconstrucción parte de un sugerente análisis de las redes de conocimiento que han dado forma a las conceptualizaciones dominantes, y, en no pocos casos, marcadamente eurocéntricas, que se han utilizado para pensar, definir y adjetivar el regionalismo y la integración latinoamericana. A partir de ello, ambos autores proponen un conjunto de entendimientos mínimos comunes.

El artículo de José Antonio Sanahuja (Instituto Complutense de Estudios Internacionales, España), uno de los coeditores de este número de la Revista, aporta una mirada sistémica y global en la que se muestra que América Latina es parte de dinámicas más amplias de contestación del orden liberal y de la crisis de la globalización, y que la crisis del regionalismo latinoamericano no constituye, por lo tanto, un fenómeno aislado ni debe verse de manera idiosincrática.

Detlef Nolte (GIGA, Alemania) realiza un diagnóstico muy ajustado de la situación que atraviesa el regionalismo latinoamericano en este cambio de ciclo: evoca el título de un viejo *spaghetti western* de Sergio Leone. Lo bueno sería la persistencia del impulso regional hacia la concertación, la cooperación y la integración, que se ha mantenido y perdura a pesar de distintas fases de ascenso y retroceso. Lo malo, sus límites estructurales y, en particular, sus patrones fragmentados, el bajo nivel de regionalización económica, sus tendencias centrífugas y el lastre nacionalista a la soberanía compartida... Y lo feo, sus conflictos coyunturales, arriba descritos. El profesor Nolte concluye planteando una agenda del regionalismo deseable y posible —lo necesario—, en la que se resalta el importante papel del comercio y de las cadenas productivas regionales, que constituyen una base sólida para replantear la integración en este nuevo ciclo.

Gerardo Caetano, el otro coeditor de este número, junto a Carlos Luján y Camilo López Burián (Universidad de la República, Uruguay), centran su atención en el espacio sudamericano como plataforma de construcción regional dominada hoy por la incertidumbre y la indefinición. Ello respondería tanto a las

transformaciones que se observan en el contexto internacional, como a cambios regionales en los que Brasil tiene un peso determinante. A la luz de los resultados electorales de 2018 y del ascenso de Jair Bolsonaro, se perfila en el gigante sudamericano un gobierno en el que coexisten, no sin conflictos, una visión *neo-patriota* altamente ideologizada; un planteamiento económico neoliberal ya visto en otros momentos en la región; y, como factor de contención, la fuerte presencia del estamento militar. Esas tensiones tienen importantes implicaciones respecto a las posiciones de Brasil ante Estados Unidos y China, así como frente a sus socios regionales y el futuro de esquemas como Unasur, Prosur o el Mercosur.

Por su parte, Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja (Universidad Estadual de Río de Janeiro, Brasil) parten de la variable ideológica para explicar los patrones y ciclos del regionalismo sudamericano como mecanismo de gobernanza regional, argumentan que este se encuentra actualmente en una encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. Cintia Quiliconi y Renato Rivera, a su vez, retoman la variable ideológica y el liderazgo como variables explicativas de las dinámicas de convergencia/divergencia en el regionalismo sudamericano, toman como casos de estudio dos de los consejos sectoriales de Unasur. Nicolás Posse y Lincoln Bizzozzero (Universidad de La República, Uruguay) se centran en el Mercosur, con un análisis en clave de economía política internacional y de geopolítica que examina la encrucijada que enfrenta este grupo, entre una opción *atlántica* (orientada al acuerdo con la UE) y otra *pacífica*, que pasaría por la convergencia con la Alianza del Pacífico. La evolución del eje Argentina-Brasil será clave en la resolución de ese dilema.

Dirk Kruijt (Universidad de Utrecht, Países Bajos) propone una mirada diferente: la que puede tomarse desde Cuba, un país que queda al margen del regionalismo latinoamericano, pero que ha definido algunas de las opciones que ha adoptado en su fase *posliberal* a través de ALBA-TCP y de Celac.

Se trata en suma de un número potente, que combina el estudio de un tema monográfico con distintas propuestas teóricas que habilita un análisis más profundo, en procura de inscribir las trayectorias particulares del regionalismo e integracionismo latinoamericanos dentro de los contextos globales que lo contienen e influyen. En la actual coyuntura internacional, sometida a tantas incertidumbres y procesos disruptivos, se espera que constituya una invitación efectiva para la reflexión y la aproximación crítica a los asuntos planteados.

PRÁCTICAS INTERNACIONALES*

International practices

Emanuel Adler

Departamento de Ciencia Política
Universidad de Toronto
emanuel.adler@utoronto.ca

Vincent Pouliot

Departamento de Ciencia Política
McGill University
vincent.pouliot@mcgill.ca

Resumen: En este artículo se aborda la política mundial a través de los lentes de sus diversas prácticas, que son definidas como actuaciones competentes. Estudiar Relaciones Internacionales (RI) desde la perspectiva de las prácticas internacionales promete tres avances clave. El primero implica que se puede entender la teoría de las RI y la política internacional mejor o de forma diferente. La política mundial puede ser concebida como estructurada por prácticas, las que dan significados a las acciones internacionales, hacen posible la interacción estratégica, y son reproducidas, cambiadas y reforzadas por las acciones e interacciones internacionales. Este enfoque ayuda a expandir la ontología de la política mundial, sirve como punto focal sobre el cual estructurar los debates de la teoría de RI, y puede ser usado como unidad de análisis que trasciende el entendimiento tradicional de los *niveles de análisis*. Se ilustra qué es una práctica internacional revisando el trabajo seminal de Thomas Schelling sobre negociaciones. El segundo avance, con la ayuda de ilustraciones sobre prácticas de disuasión y control de armas durante la Guerra Fría y la pos-Guerra Fría, tales como seguridad cooperativa, muestra como las prácticas constituyen interacción estratégica y negociación de modo más general. Finalmente, desde la perspectiva de las prácticas se abre el camino a una innovadora y apasionante agenda de investigación que sugiere nuevas preguntas y *puzzles*, y lleva a revisar conceptos centrales de la disciplina, como el poder, la historia y la estrategia.

Palabras clave: teoría de las prácticas; ontología; teoría social; interacción estratégica; prácticas de seguridad.

* Publicado en *International Theory* (2011), 3(1), 1-36. El artículo se publica con el permiso de los autores y de Cambridge University Press. La traducción fue realizada por Nicolás Pose y supervisada por Emanuel Adler y Florencia Antía. Nicolás Pose: <https://orcid.org/0000-0002-4462-1189>.

Abstract: In this article, we approach world politics through the lens of its manifold practices, which we define as competent performances. Studying International Relations (IR) from the perspective of international practices promises three key advances. First, by focusing on practices in IR, we can understand both IR theory and international politics better or differently. World politics can be conceived as structured by practices, which give meaning to international action, make possible strategic interaction, and are reproduced, changed, and reinforced by international action and interaction. This focus helps broaden the ontology of world politics, serves as a focal point around which debates in IR theory can be structured, and can be used as a unit of analysis that transcends traditional understandings of ‘levels of analysis’. We illustrate what an international practice is by revisiting Thomas Schelling’s seminal works on bargaining. Second, with the help of illustrations of deterrence and arms control during the Cold War and of post-Cold War practices such as cooperative security, we show how practices constitute strategic interaction and bargaining more generally. Finally, a practice perspective opens an exciting and innovative research agenda, which suggests new research questions and puzzles, and revisits central concepts of our discipline, including power, history, and strategy.

Keywords: practice theory; ontology; social theory; strategic interaction; security practices.

1. Introducción

En este artículo se invita a los estudiosos de las Relaciones Internacionales (RI) a abordar la política mundial a través de los lentes de sus diversas prácticas. Desde el foco sobre lo que los practicantes hacen se realiza un acercamiento al despliegue cotidiano de la vida internacional y se analizan las actuaciones que, puestas en conjunto, constituyen la *gran imagen* de la política mundial. Por supuesto, las prácticas han sido un objeto central de análisis en RI durante mucho tiempo. A partir del *giro práctico* que ha tomado recientemente la teoría social (Schatzki, Knorr Cetina, Von Savigny, 2001), en este artículo se desarrolla y sistematiza un programa de investigación que toma a las actuaciones competentes como su principal punto de entrada al estudio de la política mundial. El argumento no se basa en que las prácticas internacionales ofrecen la gran teoría universal o la totalidad ontológica de lo social, sino en que dan mejor cuenta de las múltiples caras de la política mundial en acción —incluye el poder y la seguridad, el comercio y las finanzas, la estrategia, las instituciones y las organizaciones, los recursos, el conocimiento y los discursos, etc.— como parte del hacer en y del mundo.

Recientemente, el estudio de las prácticas internacionales ha ganado impulso significativo. En las RI entre los primeros académicos que prestaron atención a las prácticas se encuentran los posestructuralistas que, a partir del trabajo seminal de Michel Foucault, entre otros, revisaron la política mundial como un conjunto de prácticas textuales (Der Derian y Shapiro, 1989). Una de las percepciones clave traídas por el posestructuralismo a las RI es que las complejas imágenes de la política mundial están compuestas de numerosas prácticas cotidianas que muy frecuentemente son ignoradas por la investigación académica (Der Derian, 1987; Doty, 1996). Al mismo tiempo, varios académicos de RI, inspirados por el trabajo de prominentes teóricos sociales como Pierre Bourdieu, empezaron a colocar el tema de las prácticas en el centro de sus análisis (Ashley, 1987; Bigo, 1996; Guzzini, 2000; Hopf, 2010; Huysmans, 2002, Keck y Sikkink, 1998). La emergente perspectiva constructivista —un creciente interés en las *acciones* (Onuf, 1989) y en el *razonamiento práctico* (Kratochwil, 1989; Reus-Smit, 1999)— también contribuyó a establecer a las prácticas internacionales como objetos válidos de análisis en la disciplina. Dicho esto, el reciente giro a las prácticas en RI se produjo en el cambio de milenio, cuando a partir de un movimiento intelectual similar en la teoría social Neumann (2002) abogó por «devolver la práctica al giro lingüístico». Desde entonces, un número cada vez mayor de académicos se ha unido a la puja (Adler, 2005; 2008; Gheciu, 2005; Mitzen, 2006; Büger y Gadinger, 2007; Krebs y Jackson, 2007; Krotz, 2007; Williams, 2007; Adler-Nissen, 2008; Mérand, 2008; Pouliot, 2007; 2008; 2010a; 2010b; Wiener, 2008; Leander,

2009; Seabrooke y Tsingou, 2009; Brunnée y Toope, 2010; Katzenstein, 2010; Koivisto y Dunne, 2010; Villumsen, en edición; Haas y Haas, 2002; Kratochwil, 2007; Friedrichs y Kratochwil, 2009; Hellmann, 2009).

Aun cuando el proyecto de las prácticas está en deuda con el posestructuralismo, se considera que varias de sus características contemporáneas divergen con ese movimiento. En primer lugar, aunque se acuerda con que las prácticas tienen una dimensión epistémica o discursiva, se amplía su ontología y, por tanto, no se limita el alcance del estudio a los textos y los significados. Más bien, las prácticas obligan a dialogar con la relación entre la agencia y los entornos sociales y naturales, con factores materiales y discursivos, y con los procesos simultáneos de estabilidad y cambio. De hecho, el concepto de prácticas es valioso precisamente porque también lleva fuera del texto. Roxanne Doty (1996, 72), una prominente académica posestructuralista que contribuyó a colocar las prácticas en la agenda de RI, observa que «es la repetición y la diseminación lo que da representación a su poder, no una estabilidad inherente y su cerramiento. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, el estudio de las prácticas no puede limitarse a deconstruir «la naturaleza política, construida y arbitraria» de las «oposiciones binarias abstractas» que estructuran las prácticas discursivas (Doty, 1996, p. 3; ver también Der Derian, 1987; Walker, 1993, entre otros). La emancipación puede ser un objetivo legítimo de la investigación, pero parece haber más en juego en el estudio de las prácticas —en primer lugar, para explicar y comprender cómo funciona realmente la política mundial, es decir, en la práctica. A diferencia de los posestructuralistas —quienes típicamente buscan exponer la contingencia, apertura e inestabilidad de los discursos—, en este artículo se busca explicar cómo, en el terreno, la mayoría de las dinámicas políticas descansan en la fijación de los significados; un trabajo duro en el que las prácticas juegan un rol destacado.

Al mismo tiempo, también se intenta evitar la trampa realista de considerar a las prácticas exclusivamente como representaciones materiales de intereses, lo que relega a las ideas al papel de *ganchos*, como en el dictamen de Steven Krasner (1993, 238, 257). Desde una perspectiva realista, como la de Krasner, las ideas son meras justificaciones o racionalizaciones legitimadoras *ex post facto* sin existencia ontológica; todo lo que importa en política internacional son las prácticas políticas, que representan el balance de los recursos militares, económicos y cognitivos. El enfoque aquí presentado sobre la práctica en RI trasciende la dicotomía entre las prácticas políticas —entendidas como representaciones del balance material de recursos— y las ideas. Porque incluso en los casos donde las prácticas políticas o militares, como la contrainsurgencia, no se ajusten a los ideales colectivos de los Estados practicantes, como los derechos humanos, estas no pueden adquirir sus patrones de existencia y ser ejecutadas de forma

habilitosa sin el conocimiento aprendido y *congelado*, y los discursos que dan significado a los recursos materiales e institucionales y a las tecnologías sociales.

Finalmente, contrario a los escritos anteriores sobre prácticas internacionales, no se cree que el uso del concepto necesariamente conlleve un *ismo* exclusivo. Como se explicó en mayor detalle en otro trabajo (Adler y Pouliot, en edición), la noción de práctica ofrece un *punto focal* particularmente fértil que hace posible el intercambio interparadigmático. Un enfoque teórico orientado a las prácticas en RI comprende un amplio conjunto de marcos analíticos que privilegian la práctica como el punto de entrada clave al estudio de la vida política y social. Tan pronto como se presta atención a las prácticas, se vuelve difícil e incluso imposible ignorar las estructuras (o la agencia), las ideas (o la materia), la racionalidad (o la funcionalidad) y la estabilidad (o el cambio); se obliga ontológicamente a llegar más allá de los tradicionales niveles y unidades de análisis. Ello implica que no existe la teoría de la práctica, sino una variedad de teorías centradas en las prácticas.

En este artículo se busca, entonces, aprovechar el inmenso potencial que tiene el concepto de práctica para el estudio de la política mundial. Se hace a través de dos pasos principales. Primero se atienden los asuntos conceptuales: se da una definición de prácticas y se delinear sus componentes ontológicos clave. Además, se ilustra qué es una práctica internacional a partir de la revisión del trabajo seminal de Thomas Schelling sobre negociación. En el segundo paso se explora el valor agregado de tomar en serio a las prácticas internacionales. Se empieza con grandes implicaciones socioteóricas, se advierte que el concepto de práctica ayuda a evitar una serie de dicotomías arraigadas entre ideas y materia, estabilidad y cambio, estructura y agencia, etc. Luego, se desarrolla una sección sobre cómo las prácticas estructuran la interacción internacional y, en particular, la interacción estratégica. En esa sección se explica la interacción estratégica basada en las prácticas de disuasión y el control de armas durante la Guerra Fría, y en las prácticas de seguridad cooperativas en la pos-Guerra Fría. Finalmente, se concluye con un llamado al diálogo entre los paradigmas en RI y se plantea una agenda de investigación sobre prácticas internacionales que podría ayudar a mejorar nuestra comprensión de la política mundial.

2. ¿Qué son las prácticas?

En esta sección se presentan los asuntos definicionales. Primero, se diferencia entre comportamiento, acción y práctica, y luego se desarrollan los principales elementos conceptuales que comprenden el concepto de práctica ontológica: *performance*, patrón, (in)competencia, antecedentes, y el nexo material/discursivo. También se abordan los temas de agregación y prácticas corporativas. Luego, se

ilustran esos puntos con el ejemplo de la negociación. Sobre la base de los trabajos fundamentales de Schelling, se aplica la definición obtenida a un conjunto de prácticas centrales en la política mundial.

2.1 Definición: prácticas como *performances* competentes

Las prácticas son *performances* competentes. Más precisamente, son patrones de acción socialmente significativos que, al ser realizados de manera más o menos competente, simultáneamente conllevan, representan y posiblemente *reifican* el conocimiento de contexto (*background*) y el discurso en y sobre el mundo material. Prácticas como el delinear una frontera territorial, disuadir con armas nucleares, o el comercio financiero, no son solo meras flechas descriptivas que conectan estructura con agencia y agencia con estructura, sino que también son procesos materiales e ideacionales dinámicos que permiten a las estructuras ser estables o evolucionar, y a los agentes reproducir o transformar estructuras. Las implicaciones socioteóricas de esta definición se explorarán en la segunda parte del artículo. Aquí, los objetivos son: *i.* diferenciar entre comportamiento, acción y práctica; y *ii.* desempaquetar la noción de práctica examinando sus principales elementos conceptuales.

En términos corrientes, los conceptos de comportamiento, acción y práctica a menudo se usan indistintamente. Conceptualmente, sin embargo, no significan lo mismo. Una forma sencilla de notar sus diferencias es concebir estas nociones como una gradación: las acciones son un tipo específico de comportamiento y las prácticas son una forma particular de acción (véase Cook y Brown, 1999, p. 387). En síntesis, el concepto de comportamiento evoca la dimensión material del hacer, como una acción realizada en o sobre el mundo; luego, la noción de acción agrega una capa ideacional, que enfatiza el significado de la acción tanto en el ámbito subjetivo como intersubjetivo; y finalmente, el término práctica agrega otra capa al edificio o, mejor dicho, hace que actúen conjuntamente como una estructura coherente, mostrando la naturaleza modelada de las acciones en contextos socialmente organizados. La distinción entre comportamiento y acción es la más fácil de comprender: acción es comportamiento imbuido de significado. Correr por las calles sin rumbo es simplemente comportamiento, correr tras un ladrón es una acción dotada de significado. Las prácticas, sin embargo, son patrones de acción que están integradas en contextos organizacionales particulares y, como tales, están articuladas con tipos específicos de acción y son socialmente desarrollados a través del aprendizaje y del entrenamiento (Corradi, Gherardi, Verzelloni, 2010). La acción es siempre una parte constitutiva de cualquier práctica y, sin embargo, lo inverso no es necesariamente cierto.

La acción es específica y localizada en el tiempo; las prácticas son clases generales de acción que, aunque situadas en un contexto social, no se limitan a ninguna realización específica. El acto de escuadrones de policías persiguiendo a bandas criminales es una práctica, porque está socialmente estructurada y es reiterada. De manera similar, un portaviones estadounidense que ingresa al estrecho de Ormuz supone una acción dotada de significado social. La misma acción, sin embargo, cuando está integrada en un contexto organizativo, repetida en el tiempo y en el espacio, constituida por el conocimiento sobre la explotación de la fuerza potencial, y articulada como parte de un conjunto complejo de otros desempeños sociales que pueden requerir aprendizaje y capacitación, es parte de la práctica de la diplomacia coercitiva.

Por prácticas internacionales se denotan las actividades socialmente organizadas que conciernen a la política mundial, ampliamente concebida. En la definición del alcance de este artículo no se toma una posición en los múltiples debates definicionales que se desarrollan en la disciplina, como los que se dan entre política comparativa vs. internacional, o gobernanza global vs. relaciones internacionales. En cambio, se argumenta que una de las consecuencias epistemológicas clave de tomar en serio a las prácticas internacionales es precisamente traer esos debates académicos a la tierra de la política mundial para realizar un escrutinio empírico de los procesos por los cuales ciertas *performances* competentes producen efectos de naturaleza política mundial. En otras palabras, el alcance del análisis —global, internacional, transnacional, regional, organizacional, subestatal, local, etc.— es en sí mismo una cuestión de práctica: la definición de qué cuenta como una práctica internacional y qué no es mejor dejarla en manos de los propios practicantes, en sus *performances* reales en la política mundial.

Permita, ahora, que se desagregue la noción de práctica. Primero, una práctica es una *performance* (Goffman, 1959; Butler, 1990), esto es, un proceso de hacer algo. Contrariamente a las entidades o sustancias que pueden ser captadas de manera reificada, las prácticas no tienen otra existencia en su desarrollo o proceso (Jackson y Nexon, 1999). El desempeño de la práctica va con, y constituye, el flujo de la historia. Como una forma de acción, la práctica difiere de las preferencias o creencias que expresa y de los discursos o las instituciones de los que es una instancia.

Segundo, las prácticas tienden a darse en patrones; ya que generalmente exhiben ciertas regularidades en el tiempo y el espacio. De una manera que recuerda a la rutina, las prácticas se repiten o al menos reproducen comportamientos similares con significados regulares. Estos patrones, como se explicó anteriormente, son parte de un contexto socialmente organizado, que no solo les da significado, sino que también estructura la interacción. Sin embargo, esto no implica decir

que las prácticas son estrictamente iterativas, ya que siempre existe espacio para la agencia, incluso en la repetición (De Certeau, 1990; ver también para crítica: Goffman, 1959; Turner, 1994). Como regla general, no obstante, la iteración es una característica clave de las prácticas y la condición que posibilita su existencia social.

Tercero, la práctica es más o menos competente de una manera socialmente significativa y reconocible. La dimensión estructurada de la práctica se deriva no solo de la repetición, sino también, y de hecho principalmente, del hecho de que los grupos de individuos tienden a interpretar su desempeño según estándares similares (Goffman, 1959). El reconocimiento social es, por tanto, un aspecto fundamental de la práctica; su (in)competencia nunca es inherente, sino que se atribuye en y a través de relaciones sociales. La noción de *performance* implica que existe un público o una audiencia capaz de evaluar la práctica. Como señala Barnes (2001), contrariamente al hábito, que se realiza en una escala individual (y se aprehende como tal), una práctica puede realizarse de manera correcta o incorrecta. La atribución de (in)competencia es un proceso social eminentemente complejo; por ejemplo, en algunos contextos, una práctica incompetente puede ser más exitosa para generar resultados que una virtuosa.

Cuarto, las prácticas descansan en el conocimiento de contexto, que encarna, promulga y reifica todo a la vez. El conocimiento no solo precede a la práctica, como la hacen las intenciones, creencias, etc. Además, la intersubjetividad está ligada a la ejecución y solo puede expresarse como tal (Wittgenstein, 1958; Taylor, 1985). El conocimiento de contexto es práctico; está orientado hacia la acción y, como tal, usualmente se parece más a una habilidad que al tipo de conocimiento que puede ser esgrimido o representado, tal como normas o ideas (Bourdieu, 1990).

Por último, las prácticas traen conjuntamente los mundos discursivos y materiales. Sin lenguaje, comunicación, y discurso, la gente no podría ver la diferencia entre comportamiento y práctica. No solo es el lenguaje el conductor del significado, lo que convierte a las prácticas en el lugar y el motor de la acción social, sino que también es en sí mismo una realización o hacer en la forma de *prácticas discursivas* (Foucault, 1980). Por naturaleza, la práctica representa el mundo en formas específicas; implícitamente producen la afirmación «así es como son las cosas» (Swidler, 2001). Al mismo tiempo, las prácticas están mediadas por artefactos materiales (Reckwitz, 2002; Latour, 2005). La práctica típicamente es realizada en y sobre el mundo, y en este sentido puede cambiar el ambiente físico y las ideas que de forma individual y colectiva la gente tiene sobre el mundo.

Como una ilustración preliminar tómese la práctica de las cumbres internacionales —las cumbres anuales del G8, por ejemplo. Estas reuniones de

representantes de Estado constituyen una práctica internacional en la medida en que se ajustan a las cinco dimensiones que se acaban de exponer. Primero, las cumbres del G8 son *performances*; consisten en una serie de acciones y procesos que se desarrollan en tiempo real, desde la ceremonia de bienvenida hasta la conferencia de prensa conjunta a través de la fotografía oficial. Segundo, estas *performances* tienen año a año el mismo patrón. Aunque cada reunión muestra sus propias particularidades, hay muchas regularidades en cómo son organizadas, incluyendo el orden escogido y la mezcla de discusiones formales e informales. Tercero, los representantes estatales generalmente exhiben un variado grado de competencia en su participación en la cumbre. Los medios y las poblaciones reconocen el significado de un video que presenta al primer ministro británico bromeando de forma causal con el presidente de Estados Unidos, por ejemplo. Cuarto, muchas de las *performances* yacen en una forma de conocimiento de contexto que está atada a las prácticas. Por ejemplo, hay una manera específica y habilidosa para que los representantes nacionales puedan sutilmente tomar una pequeña distancia del consenso logrado para el comunicado oficial. Quinto, y último, las cumbres del G8 son ideacionales y materiales. Los participantes dedican un montón de tiempo hablando —en forma pública y privada— sobre sus reuniones para representar preferencias y políticas. Para ello, usan una variedad de materiales (salas de conferencia, artefactos ceremoniales, internet, intercambio de notas con *sherpas*, etc.).²

Conceptualmente, cualquier práctica dada podría ser evaluada a través de diferentes niveles de agregación. Por ejemplo, la práctica de las cumbres internacionales es un agregado de varias *performances* competentes que incluye la cena formal, la conferencia de prensa, las reuniones de trabajo bilateral, etc. Se sugiere que la identificación del nivel más apropiado de agregación debería basarse en dos criterios. En primer lugar, el *puzzle* de investigación: si lidiara con cumbres internacionales, entonces es más apropiado concebir a las cumbres del G8 como una práctica agregada; un estudio sobre los ritos intergubernamentales, sin embargo, tal vez requiera analizarse en un nivel más bajo. Segundo, la experiencia práctica de los ejecutantes ayuda a decidir cuál es el nivel de agregación más apropiado. En el caso que nos ocupa, si los representantes estatales actúan en las cumbres del G8 como un todo, entonces es un punto de partida relevante. Los *sherpas*, sin embargo, podrían buscar dentro de la reunión formal multilateral *dónde está la acción*. En términos metodológicos, comprender el sentido y las situaciones son aspectos particularmente importantes en el estudio de las prácticas internacionales.

2 *Sherpa* es el término utilizado para referirse a los representantes de los jefes de gobierno responsables de las negociaciones en las cumbres del G20 y del G8.

El estudio de las prácticas internacionales también enfrenta el tema de las prácticas corporativas, esto es, prácticas que realizan colectivos al unísono. En la política mundial la mayoría de las prácticas pertenecen a este tipo: la guerra, por ejemplo, es un patrón de acción con significado social, que al realizarse de forma más o menos competente, simultáneamente encarna, reifica, y actúa sobre el conocimiento de contexto y discurso en y sobre el mundo material. En un sentido muy importante, las cumbres del G8 son realizadas no solo por los jefes de Estado singulares sino también por amplios equipos de representantes. De hecho, debido a que el conocimiento de contexto está necesariamente atado a ellas, las prácticas internacionales son siempre logros colectivos (Barnes, 2001). Las prácticas corporativas se explican como estructuradas y actuadas por comunidades de práctica y por la difusión de conocimiento de contexto entre agentes de estas comunidades, que los predispone a actuar coordinadamente. Por ejemplo, en discusiones país a país a diferentes niveles (jefes de Estado, *sherpas*, asesores políticos, grupos de expertos, etc.), una misión de un país dado intenta captar, en forma coordinada, cuál es la posición de una capital extranjera en un tema particular y cuán flexible podría ser. Estas prácticas corporativas no son la acción de un agente corporativo (el Estado), sino la de una comunidad de representantes de la que sus miembros entran a formar parte de relaciones modeladas, dentro de un contexto social organizado, gracias a la presencia de predisposiciones antecedentes similares.

2.1.1 Aplicación: negociando con Schelling

En esta sección, se ilustra la definición de prácticas internacionales revisando la teoría seminal de Schelling sobre negociación estratégica. En muchos sentidos, no es posible encontrar una discusión teórica más sofisticada que la de Schelling sobre una práctica internacional clave. Su obra (Schelling 1980 (1960), 1966, 1978) se presta particularmente bien para interpretar la práctica, porque es tanto analítica como prescriptiva. Lo más sobresaliente es que es una teoría general de negociación que se aplica tanto a la maniobra en una guerra limitada como en un embotellamiento de tránsito (Schelling, 1980, p. 53). A su vez, el trabajo de Schelling es sobre una constelación de prácticas: la práctica de la negociación —o el arribo competente a expectativas convergentes— en la parte superior, seguido de forma jerárquica por prácticas de disuasión y *compellence*, que se basan en amenazas y garantías prácticas, que son a su vez posibles por movidas políticas arriesgadas y guerras prácticas limitadas.

Schelling (1996, p. 136, nota al pie 7) está particularmente interesado por el elemento estratégico de la negociación, que se basa en la interdependencia de las decisiones:

La esencia de la negociación es la comunicación de intenciones, la percepción de la intención, la manipulación de las expectativas acerca de lo que uno aceptará o rechazará, la formulación de amenazas, ofertas y garantías, la muestra de determinación y evidencia de capacidades, la comunicación de los constreñimientos sobre lo que uno puede hacer, la búsqueda de compromiso e intercambios mutuamente deseables, la creación de sanciones para hacer cumplir los acuerdos y entendimientos, los esfuerzos genuinos para informar y persuadir, y la creación de hostilidad, amabilidad, respeto mutuo, o reglas de etiqueta.

En base a esta definición, se quiere mostrar cómo el tratamiento dado por Schelling a la negociación menciona, más o menos directamente, cada una de las principales dimensiones de práctica que se presentó anteriormente.

Para empezar, la práctica de la negociación es más o menos competente para alcanzar la coordinación. La habilidad crucial es la comunicación —«generar la señal adecuada», como dice Schelling (1966, p. 113). A través del proceso de negociación, los jugadores necesitan comunicar estrategias, compromisos y demás. La habilidad se precisa también para generar en otros los incentivos correctos. Por ejemplo, la *diplomacia habilidosa* de parte de un jugador disuasor requiere la estructuración del juego de tal manera de dejar la última chance clara de evitar las consecuencias amenazadas al jugador disuadido (Schelling, 1966, p. 101). De forma similar, las tácticas políticas arriesgadas significan *manipular el riesgo compartido de guerra* sin caer en él, mientras las *tácticas de erosión*, que buscan alcanzar compromisos, consisten en mostrar inocencia o inadvertencia en tanto el jugador traspasa los límites dados (Schelling, 1966, pp. 99 y 67, respectivamente). Asimismo, quienes coaccionan deberían comunicar su determinación sin posicionarse a sí mismos en una forma en la que son forzados a actuar (Schelling 1966: 84). En suma, para Schelling, la *teoría de la disuasión* es una «teoría del no uso habilidoso de las fuerzas militares» (Schelling, 1980, p. 9). Para comunicar, estimar, e influir en las intenciones, las negociaciones requieren seguir estándares específicos de competencia.

Como segundo punto, la práctica de negociación de Schelling refiere a todas las comunicaciones, incluyendo las comunicaciones verbales explícitas, las maniobras o la competencia por posiciones (Schelling, 1980, p. 53). Schelling está primariamente interesado en lo que llama *tácticas de negociación* o negociaciones a través de acciones. Como él mismo dice: «En la guerra el diálogo entre adversarios es frecuentemente confinado al lenguaje restrictivo de la acción y a un diccionario de precedentes y concepciones comunes» (Schelling, 1966, p. 141). El compromiso es más fácil de señalar en acciones que en palabras porque «las acciones significativas usualmente requieren algunos costos o riesgos, y conllevan alguna evidencia de su propia credibilidad» (Schelling, 1966, p. 150;

ver también sobre *señales costosas*: Fearon, 1997). Como consecuencia, Schelling repetidamente insiste en que *hablar es gratis*. Dicho esto, también nota que «amenazas que se puedan hacer cumplir, promesas, compromisos y demás (deberían) ser analizadas bajo el título de jugadas más que de comunicación» (Schelling, 1980, p. 117). Este aspecto reconoce, en forma limitada, las posibilidades de las prácticas discursivas; si la negociación es la comunicación de intenciones, el acto performativo del lenguaje, obviamente, debe tomarse en serio.

Schelling llama *punto focal* al lugar de expectativas convergentes, que confían en las *performances* competentes y en la comunicación tácita —básicamente, un último recurso en la forma de *si no aquí, ¿dónde?* En su famoso ejemplo indica:

Cuando un hombre pierde a su esposa en una tienda sin ningún entendimiento previo de dónde encontrarse si se separan, las chances de que se encuentren son altas. [...] Lo que se necesita es coordinar predicciones, leer el mismo mensaje en la situación común, identificar un curso de acción en el que las expectativas de uno y otro pueden converger. Ellos deben ‘reconocer mutuamente’ alguna señal única que coordine sus expectativas entre sí. (Schelling, 1980, p. 54)

Varias implicancias surgen de esta cita. Primero, los puntos focales contienen conocimiento de contexto. Son tan naturales, argumenta, Schelling sobre determinadas prácticas militares, «que tal vez ni siquiera nos inclinemos a cuestionar el principio involucrado. Algunas de estas respuestas son tan *obvias* que uno es inconsciente de que la *obviedad* constituye un principio central de las interacciones en diplomacia» (Schelling, 1966, p. 147). De hecho, la característica común de todos los puntos focales es «algún tipo de prominencia o notoriedad» (Schelling, 1980, p. 57). Desde una perspectiva práctica, esta prominencia no es inherente sino contextualizada y socialmente definida (Schelling, 1980, p. 211). En otras palabras, diferentes jugadores van a negociar en torno de diferentes puntos focales. En sus expectativas y cálculos reflexivos, los jugadores van a construir sobre disposiciones antecedentes compartidas que se acumularon en y a través de la práctica.

Segundo, los puntos focales son intersubjetivos por naturaleza, constituyen «la confluencia de las mentes» (Schelling, 1980, p. 83). No puede haber negociación por fuera de relaciones valiosas: «generalmente hay una necesidad de alguna actividad social, por más tácita o rudimentaria que sea; y los dos jugadores dependen en cierto punto del éxito de sus percepciones sociales e interacciones» (Schelling, 1980, p. 163). Por ejemplo, el éxito de la disuasión de Estados Unidos durante la Guerra Fría dependió en forma significativa de las expectativas soviéticas; y viceversa (Schelling, 1966, p. 56). La negociación es fundamentalmente comunicativa y necesariamente implica conocimiento. Así como una

performance implica la presencia de audiencia, la que importa significativamente para realizar compromisos; por ejemplo. Aludiendo a la carrera armamentística, Schelling nota que «tanto nosotros como los soviéticos nos dirigimos a una audiencia compuesta de terceros países. El prestigio de algún tipo está en ocasiones en juego en la competencia por el desarrollo de armas» (Schelling, 1966, p. 276; y pp. 49-50). Los negociadores competentes siempre calibran sus señales hacia las audiencias a las que están destinadas para que sean socialmente reconocibles.

Tercero —y relacionado—, los puntos focales y la negociación, en general, están infundidos de poder. En particular, Schelling (1980, p. 114) habla del «poder de las sugerencias que es capaz de hacer converger las expectativas». Performativo y comunicativo, el poder de sugerencia nos permite imponer un punto focal, que posteriormente refuerza la ventaja en la negociación: «el foco último del acuerdo no reflejó solamente el balance de los poderes negociadores, sino que proveyó poder de negociación a un jugador o al otro» (Schelling, 1980, p. 68). Schelling (1980, p. 23) incursiona dentro de las dinámicas de poder de las negociaciones a través de la realización de una pregunta fundamental: «¿Cómo una persona hace creer algo a otra?». Alude a una respuesta tomando el hábil uso de lugares comunes y prácticas. Por ejemplo, argumenta que los problemas de compromiso podrían ser mucho más fáciles de resolver en sociedades donde las «palabras sinceras» fueran consideradas como prácticas de «compromisos irrompibles» (Schelling, 1980, p. 24-26).

Cuarto, los puntos focales derivan de la naturaleza modelada de las prácticas sociales. La regularidad de los movimientos de los jugadores posibilita la convergencia de las expectativas y la coordinación. Por ejemplo, las prácticas militares de Estados Unidos en Vietnam del Norte fueron «inequívocas» en señalar guerra limitada, argumenta Schelling (1966, p. 145), que «contenían un patrón» que hacía la coordinación posible. De forma similar, existe una «expresión idiomática» en las prácticas de represalia, «una tendencia a mantener las cosas en la misma moneda, en responder en el mismo lenguaje, en hacer que los castigos correspondan con la naturaleza del crimen, para imponer patrones coherentes en las relaciones» (Schelling, 1966, p. 147). Dentro de la lógica recursiva que caracteriza a la ontología práctica, los puntos focales hacen posible las prácticas coordinadas que, a su vez, producen puntos focales.

La negociación ejemplifica la naturaleza doblemente prudencial de las prácticas. Por un lado, prácticas pasadas explican las presentes porque los patrones que forman crean puntos focales. Tómese lo que Schelling llama el *fenómeno de los umbrales*, esto es, líneas divisorias convencionales que son reconocidas como tales en las negociaciones. Curiosamente, «surgen por un proceso histórico, incluso de forma inadvertida o accidental, y pueden adquirir estatus solo a través de

su reconocimiento durante un período prolongado de tiempo» (Schelling, 1966, p. 135). La negociación en el tiempo t , en otras palabras, está informada por la negociación en el tiempo $t-1$. Por otro lado, las prácticas presentes se extienden hacia el futuro, por ejemplo, en el juego de la gallina, «lo que está en disputa usualmente no es el tema del momento, sino en cambio las expectativas de todos acerca de cómo se comportará un participante en el futuro» (Schelling, 1966, p. 118). La negociación en el tiempo t influye la negociación en el tiempo $t+1$. En suma, las prácticas trasladan el pasado hacia el presente y el presente hacia el futuro.

El énfasis de Schelling en la tradición y los antecedentes es uno de los aspectos más llamativos de sus trabajos. Hablando sobre la tradición del no-uso nuclear, sostiene:

[...] las tradiciones y los antecedentes son importantes. Cualquier limitación particular será la más esperada, la más reconocible, la más natural y obvia, en cuanto más gente se haya acostumbrado a reconocerla en el pasado. La línea entre grandes explosivos y bombas nucleares fue no solo respetada en la Guerra de Corea, sino que salió reforzada. (Schelling 1966, p. 138).

Al reforzar ciertos significados, que incluyen a las expectativas, las prácticas crean tradiciones socialmente construidas. Por ejemplo, al preguntar «¿qué tienen de diferente las armas nucleares?», Schelling (1966, pp. 133-144), responde:

[...] todo el mundo lo sabe. La diferencia no es táctica, es ‘convencional’, tradicional, simbólica —un tema que la gente lo va a tratar como distinto, donde trazan una línea. Es por la convención —por un entendimiento, una tradición, un consenso, una voluntad compartida de verlas de forma diferente—, que son diferentes.

En resumen, la práctica de la negociación es constitutiva de la realidad social a través de iteraciones, crea las *reglas del juego* (Schelling, 1980, p. 107), *convenciones* (Schelling, 1966, p. 123) y *normas* (Schelling, 1980, pp. 268-169). Si siempre vamos a tratar a China como si fuera la California soviética, observa Schelling (1966, p. 60), «tenderemos a que suceda».

Schelling afirma que las tradiciones se consolidan en prácticas institucionalizadas luego de que cruzan un «punto de inflexión». Estos consisten en un caso especial de una amplia clase de fenómenos de masa crítica que pueden relacionarse a un número crítico, densidad o ratio, que se vuelve autosustentable «una vez que la medición de dicha actividad sobrepasa un cierto nivel mínimo» (Schelling, 1978, p. 95). Schelling (1966, p. 123) dice: «La confianza y las tradiciones llevan tiempo. Las expectativas estables tienen que ser construidas sobre experiencias exitosas, no se crean de una vez sobre la base de la intención». Además,

el establecimiento de una práctica puede requerir de aprendizajes. Al mencionar el caso de David y Goliat, Schelling cita a Yigael Yadin y se refiere a la práctica del duelo. Cuando Goliat les dice a los israelíes: «si él [David] puede pelear conmigo, y matarme, entonces seremos sus sirvientes, pero si yo prevalezco contra él, y lo mato, entonces ustedes serán nuestros sirvientes y nos servirán», les está enseñando a adoptar la práctica del duelo como una alternativa a la guerra (Schelling, 1966, p. 144). Al mismo tiempo, Schelling también argumenta que la gente usa prácticas para mostrar resolución, disuadir, y manipular las expectativas del adversario. La política arriesgada, por ejemplo, busca manipular la información y las señales de resolución, y depende del reconocimiento mutuo y similar de los riesgos. Al observar que las superpotencias practicaron de forma competente la guerra limitada como forma de disuadir la agresión, Schelling (1980, p. 190) apela a que los Estados «dejan algo al azar», es decir, señalan que una guerra a gran escala podría ocurrir si la guerra limitada se intensifica.

La práctica de la negociación también mantiene juntos a los mundos materiales, de significados y discursivos. Los artefactos materiales forjan intersubjetividad y viceversa. Como Schelling (1966, p. 262) observa:

La línea roja [entre Moscú y Washington] puede ser en buena medida simbólica. Quién podría arribar a una ceremonia más simple y vívida para conmemorar las relaciones de la era nuclear que la entrega al Pentágono de la maquinaria de teletipo del alfabeto cirílico, producida en la Unión Soviética y prestada en forma de *leasing* en contrapartida por equipamiento estadounidense entregado al Kremlin. El mero intercambio de estas instalaciones probablemente induce a la gente a pensar más seriamente sobre comunicación.

El control de armas nucleares también se basó en adjuntar la lógica teórica y abstracta de disuasión nuclear estable al número y la calidad de los misiles permitidos para ambos bandos. Las nociones de Schelling sobre negociación tácita a través de *líneas rojas* también tejen los mundos materiales e ideacionales en formas interesantes. Esto se debe no solo a la mutua dependencia entre la comunicación tácita y las *líneas en la arena* materiales sino, y de forma primaria, a que debido a los procesos de planeamiento en las burocracias de defensa las líneas rojas tienden a convertirse en *performances* competentes, cuya confianza en las capacidades militares letales hace que la guerra sea menos posible pero más mortal (Schelling, 1966, p. 159, nota al pie 17). Como se ilustrará más adelante, la negociación internacional y la interacción estratégica en el campo de la seguridad internacional —en sentido amplio—, se basan en una combinación de artefactos materiales y culturales.

2.2 El valor agregado de las prácticas

A continuación, se desarrollarán las contribuciones socioteoréticas y empíricas que puede generar el hecho de tomar en serio a las prácticas. En un nivel metateorético, se explica cómo el concepto de práctica ayuda a evitar un número de dicotomías problemáticas, incluyendo estructura y agencia, ideas y materia, estabilidad y cambio, etc. Luego, con la ayuda de ilustraciones sobre disuasión y control de armas durante la Guerra Fría, y sobre prácticas de la pos-Guerra Fría, tales como seguridad cooperativa, se muestra cómo las prácticas constituyen interacción y negociación. Por supuesto, fundamentar el valor agregado de las prácticas de forma completa requeriría mucho mayor espacio que el disponible para este artículo (véase Adler y Pouliot, en edición). El objetivo, limitado en los párrafos que siguen, es solo sugerir líneas de investigación para ser desarrolladas.

2.2.1 Implicaciones socioteoréticas: superando las dicotomías

La promesa de que un marco basado en las prácticas pueda superar las divisiones convencionales de la teoría social es particularmente llamativa. Un marco así no solo trasciende, sino que también sintetiza, tres diferentes abordajes de la cultura que han caracterizado a corrientes recientes en la teoría social (Reckwitz, 2002). Al principio, la cultura fue conceptualizada como un conjunto de ideas transportadas en las cabezas de los individuos. En esta visión mentalista, cercana a la psicología, la mente es el sitio de lo social. En la teoría de las RI este abordaje cultural confía en la psicología cognitiva y social para explicar la política exterior por medio de las creencias e *ideas* de los individuos (Jervis, 1976; Goldstein y Keohane, 1993). Subsecuentemente, muy influenciada por el posestructuralismo, según el cual la cultura existe por fuera de los agentes en cadenas de signos y símbolos, la cultura tomó un giro hacia el lenguaje y hacia un entendimiento de los significados localizados en los discursos. Este giro llevó, en la teoría de las RI, a la lectura posestructuralista y crítica de *textos* de relaciones internacionales (Der Derian y Shapiro, 1989). El tercer abordaje de la cultura, característico del constructivismo, ubica a los significados como parte de las estructuras intersubjetivas que emergen de la interacción social. Una perspectiva constructivista en teoría de las RI convergió «alrededor de una ontología que describe al mundo social como estructuras y procesos intersubjetivos y colectivamente significativos» (Adler, 2002, p. 100), y en torno a los agentes reflexivos que reproducen y cambian las estructuras sociales (Wendt, 1999). Como paso posterior en la teorización de la cultura, la teoría de la práctica es una invitación a construir sobre estas tres ramas de teoría social y concebir lo social como paquetes de ideas y materia que están lingüística, material, e intersubjetivamente mediadas en la forma de prácticas. En

otras palabras, la cultura no está solo en la mente, el discurso y las interacciones de las personas, sino también en el desempeño mismo de las prácticas (Swidler, 1986). Desde esa perspectiva, las prácticas no solo organizan el mundo, también son las materias primas que lo componen. Gracias a esta ontología, el concepto de práctica promete ir más allá de una serie de dicotomías arraigadas en la teorización social.

En primer lugar, las prácticas son tanto materiales como significativas. Por un lado, las prácticas son materiales en tanto son cosas hechas de y en el mundo. Las prácticas dialogan con el ambiente y sus artefactos, sean naturales, culturales o políticos. Además, muchas prácticas involucran el uso de *cosas* tan indispensables como las mentes o los discursos. En la teoría de acción de redes de Latour (2005), por ejemplo, los objetos materiales, los agentes, y los significados, interactúan continuamente. En Relaciones Internacionales, la estructura intersubjetiva de la disuasión se sustenta en la existencia de miles de ojivas nucleares; y recíprocamente (Pouliot, 2010b). La práctica del comercio financiero, por tomar otro ejemplo, requiere no solo seres humanos y sus facultades físicas y acciones, sino también computadores y otras tecnologías que ayudan a institucionalizar el conocimiento de contexto como el comercio financiero y que permiten a las personas realizar sus *performances* de forma competente. A su vez, la práctica hace algo en el mundo y, por tanto, puede cambiar el mundo físico, así como las ideas que las personas —individual o colectivamente— tienen sobre el mundo. En lugar de pensar o reflexionar sobre el mundo de una manera contemplativa, las prácticas están dirigidas hacia el mundo material y, por ende, solo existen incrustadas en materiales. Las prácticas también son corporales en el sentido de que su creación involucra otras partes además del cerebro (Polanyi, 1983; Bourdieu, 1990). Al mismo tiempo, las prácticas también están cargadas con significados, son *cultura en acción* (Swidler, 1986). No se puede decir que un hecho realizado en un entorno social tenga un significado inmanente encapsulado en su materialidad. A través de la interacción social la gente atribuye significados a sus actividades y construye sobre ellos interacciones posteriores. Para que las prácticas tengan sentido, entonces, los practicantes deben establecer (cuestionar, negociar y comunicar) su significado.

Como una actuación en y acerca del mundo, la práctica se apoya en el lenguaje en dos sentidos: débil y fuerte. En un sentido débil, el lenguaje sostiene la intersubjetividad y, por tanto, vincula a la agencia, la estructura y los procesos en formas socialmente significativas. Sin el lenguaje, la comunicación y el discurso, la gente no podría distinguir entre comportamiento y práctica (Rorty, 1982). La constitución de una *performance* competente, en otras palabras, es fundamentalmente epistémica, dado que los recuentos de prácticas vividas son constituidos

textualmente. En su sentido fuerte, no solo el lenguaje es el conductor del significado, que convierte a las prácticas en el lugar y el motor de la acción social, sino que también es una construcción del hacer (Foucault, 1980). Las prácticas discursivas, por tanto, son actos de discurso socialmente significativo, donde decir es hacer (Searle, 1969). Aunque las prácticas todavía se basan en el conocimiento y conllevan objetos materiales, en un sentido fuertemente discursivo, la competencia de hacer algo socialmente significativo en forma rutinaria a menudo se basa en el discurso. Es por tanto relevante concebir al discurso como práctica y entender la práctica como un discurso.

Por otra parte, las prácticas son tanto individuales (agenciales) como estructurales (Giddens, 1984; Bourdieu, 2001). Cuando son desagregadas, las prácticas son, en última instancia, realizadas por seres sociales individuales y, por ende, claramente son producto de la agencia humana. Colectivamente, sin embargo, se concibe a las prácticas como estructuradas y resultantes de las comunidades de práctica, y por la difusión de conocimiento de contexto entre los agentes en estas comunidades, que de manera similar los dispone para actuar en coordinación. Sin embargo, las prácticas son agenciales no solo porque las realizan individuos y comunidades de práctica, sino también porque enmarcan a los actores que, gracias a este encuadre, saben quiénes son y cómo actuar de manera adecuada y socialmente reconocible (Rasche y Chia, 2009, p. 719; Goffman, 1977). Desde que la estructura social no es coherente en sí misma (Sewell, 1992), agencia significa la capacidad humana de hacer cosas que podrían haber sido hechas de otra forma (Giddens, 1984, p. 9). Recursivamente, en y a través de la práctica, los agentes fijan el significado estructural en el tiempo y el espacio. La agencia también significa hacer cosas por razones, muchas de las cuales vienen dadas por la estructura. Las prácticas traducen conocimiento intersubjetivo estructural de contexto en actos intencionales y les otorgan un significado social. La estructura, a su vez, aparece en prácticas en la forma de estándares de competencia que son socialmente reconocibles. Existe, entonces, una dimensión normativa de la práctica que está vinculada a su aplicación. Aunque son realizadas por seres humanos individuales, las prácticas son posesiones de colectivos en tanto sus significados pertenecen a las comunidades de práctica. *Suspendidas* entre las estructuras y las agencias, las prácticas son simultáneamente ejecutadas (agencia) y están insertas dentro de un contexto social u orden político (estructura). La ventaja de tomar a las prácticas como el sitio principal de lo social radica en permitir una formulación superior del problema agencia-estructura, donde la agencia y la estructura constituyen y permiten prácticas de forma conjunta. Por implicación, el *procedimiento* metodológico que a veces se recomienda en Relaciones Internacionales —comienza mirando a los agentes (o estructuras), para luego hacerlo sobre el

componente de la ecuación coconstitutiva— puede solo llevar a un alejamiento de la comprensión de la política mundial.

En tercer lugar, desde una perspectiva de la práctica, el conocimiento no está solo localizado *detrás* de la práctica, en la forma de intenciones, creencias, razones, metas, etc. Está también *atado* en la misma ejecución de la práctica. Para el practicante experimentado el conocimiento no precede a la práctica, sino que está *contenido* en su ejecución (Ryle, 1984). Por supuesto, la gente piensa reflexivamente sobre sus prácticas. No solo la práctica no se impone a la reflexividad, el juicio y las expectativas —las que son características centrales de la vida social—, sino que de hecho depende de los juicios reflexivos, normativos e instrumentales de los individuos para permanecer efectivamente institucionalizada. La práctica estratégica, por ejemplo, refleja juicios políticos, cuya base no es solo empírica sino también práctica (Williams, 1991; Kratochwil, 1989). Por tanto, para confirmar que algo es de hecho lo que es a través de la repetición de rituales de práctica (Swidler, 2001, p. 89) se requiere reflexividad y juicio. La profesionalización, de forma similar, se basa en la racionalización y en el auto examen de procesos deliberativos. Evidentemente, la reflexividad y el juicio están también en la base de la transformación práctica. Tomar a las prácticas seriamente, sin embargo, lleva a prestar especial atención a todos aquellos significados que están incorporados en las prácticas y que, como tales, frecuentemente, permanecen tácitos e inarticulados. Como Searle, se llama a este conocimiento en parte tácito y en parte reflexivo «el contexto (*background*)», una noción similar al *hábito* de Bourdieu.

El conocimiento de contexto consiste primariamente en disposiciones y expectativas intersubjetivas, que solo pueden entenderse como integradas en la práctica. Los individuos y los grupos actúan, interaccionan, razonan, planean y juzgan, simbólicamente representan a la realidad, y tienen expectativas sobre el futuro dentro de un marco interpretativo dominante que establece los términos de interacción, define un horizonte de posibilidad, y provee el conocimiento de contexto sobre expectativas, disposiciones, habilidades, técnicas y rituales que son la base para la constitución de prácticas y sus límites. El conocimiento contextual, sin embargo, «no crea uniformidad de un grupo o comunidad, sino que organiza sus diferencias alrededor de entendimientos generalizados de la realidad» (Adler y Bernstein, 2005, p. 296). De manera similar, *hábito* se refiere a este inventario incorporado de conocimientos tácitos, aprendidos en y a través de la práctica, y desde los cuales es posible la deliberación y la acción intencional (Pouliot, 2008). De forma contraria a las representaciones —que son usualmente verbales e intencionales—, las disposiciones son frecuentemente tácitas e inarticuladas: conocimiento que es olvidado como tal, a menos que sea reflexivamente recuperado.

Como cuarto aspecto, las prácticas participan tanto en la continuidad como en el cambio en la vida social y política. Por un lado, las prácticas son el vehículo de la reproducción. La intersubjetividad vive en, sobre y a través de las prácticas. El desempeño de las prácticas en formas socialmente reconocibles es la fuente de la estabilidad ontológica en la vida social. Al mismo tiempo, sin embargo, también es a partir de las prácticas que se origina el cambio social. Si la *práctica-qua-performance* es un proceso; el cambio, no la estabilidad, es la condición ordinaria de la vida social. Como lo expresó acertadamente March (1981, p. 564): «El cambio se produce porque la mayoría de las veces las personas en una organización hacen lo que se supone deben hacer; esto es, son inteligentemente atentos a sus entornos y sus trabajos». La estabilidad, en otras palabras, es una ilusión creada por la naturaleza recursiva de la práctica. Por otra parte, nuevas formas de pensar o hacer necesariamente emergen del contingente *juego de práctica* (Doty, 1997), en el que los significados no son nunca inherentemente fijos o estables.

Los atributos de la práctica materiales/significativos, estructurales/agenciales, reflexivos/contextuales y de estabilidad/cambio adquieren significados concretos y trabajables teóricamente en el concepto de comunidades de práctica (Wenger, 1998; Adler, 2005, pp. 15-27; 2008). Las prácticas desarrollan, difunden y se vuelven institucionalizadas en tales colectivos. Una comunidad de práctica es una configuración de un dominio de conocimiento que constituye una mentalidad similar, una comunidad de personas que «crea el tejido social del aprendizaje», y que comparte prácticas que conllevan «el conocimiento que la comunidad desarrolla, comparte y mantiene» (Wenger, McDermott, Snyder, 2002, pp. 28-29). El dominio del conocimiento otorga a los practicantes un sentido de empresa común que «junta a la comunidad mediante los desarrollos colectivos de la práctica compartida» y que es constantemente renegociada entre sus miembros. Las personas funcionan como una comunidad a través de relaciones de compromiso mutuo que unen «a los miembros en una entidad social». Las prácticas compartidas, a su vez, se sostienen por un repertorio de recursos comunales, tales como rutinas, sensibilidades y discursos (Wenger, 1998, pp. 72-85, p. 209). El concepto de comunidad de práctica abarca no solo las dimensiones conscientes y discursivas, y el hacer real del cambio social, sino también el espacio social donde la estructura y la agencia se solapan, y donde el conocimiento, el poder y la comunidad se cruzan. Las comunidades de práctica son estructuras sociales intersubjetivas que constituyen la base normativa y epistémica para la acción, pero también son agentes, compuestos por personas reales que, trabajando vía canales de redes a lo largo de las fronteras nacionales, las divisiones organizacionales y los centros de poder, afectan los eventos políticos, económicos y sociales.

2.2.2 Cómo las prácticas de seguridad constituyen interacción estratégica

En esta sección se sugiere un nuevo marco teórico para entender la interacción estratégica desde la perspectiva de la práctica. Sobre la base de la lectura orientada a la práctica de Schelling que se propuso en la primera parte del artículo, se examinó la interacción estratégica entre Washington y Moscú en la Guerra Fría y pos-Guerra Fría, prestando particular atención a las prácticas de disuasión y control de armas.

La explicación de la interacción estratégica orientada a las prácticas que se expuso se aparta de los clásicos programas de investigación que explican la interacción estratégica sobre la base del poder material y los intereses, y de la maximización de los pagos dentro de juegos estratégicos (ej. Snyder y Diesing, 1977; Snidal, 1985; Lake y Powell, 1999). La teoría de juegos se ha vuelto la herramienta de elección para el estudio racionalista de situaciones de toma de decisión interdependientes; se supone que modela y representa la interacción estratégica entre actores individuales y corporativos en la política mundial, donde el resultado depende de las opciones o estrategias que tomen. El actor necesita descubrir las opciones disponibles para él y para el otro jugador, y necesita asignar utilidades a cada uno de los posibles resultados de cada jugador.

También se aparta de los enfoques constructivistas tradicionales, que toman a la interacción estratégica como resultante de ideas, normas y, más generalmente, conocimiento, que los actores aprenden, difunden, utilizan para persuadir y socializar (Finnemore y Sikkink, 1998; Risse, 2000; Checkel, 2005). Además, el abordaje presentado se asemeja, pero también —en parte— se aparta de los enfoques constructivistas que toman a la interacción estratégica como un mecanismo para la constitución de conocimiento común entre actores y que, cuando entendida desde una perspectiva cultural simbólica, es también un mecanismo de aprendizaje y cambio cultural (Barnett, 1998; Wendt, 1999; sobre interaccionismo simbólico ver también: Mead, 1964; Blumer, 1969).

Es cierto que se simpatiza con el enfoque de Goffman (1970) de la interacción estratégica, donde los actores buscan ventajas sobre los movimientos de los oponentes (de los que dependen los propios movimientos) mediante la comunicación simbólica y el poder de la *performance* en encuentros cara a cara. Pero el abordaje de la interacción estratégica aquí expuesto se enfoca menos en los agentes y sus preferencias y narrativas, como lo hace Barnett, que en las prácticas y sus efectos constitutivos en tanto la agencia como la estructura, esto es, el juego en sí de la interacción estratégica. Dicho de otra forma, se utiliza a Goffman para ilustrar los microfundamentos de los macro efectos de las prácticas en la interacción estratégica. Y al hacerlo, el enfoque presentado se define inherentemente

relacional, pero en lugar de tomar los procesos de interacción como los bloques de construcción de la teoría (Jackson y Nexon, 1999), se amplía la ontología de las RI al tomar a las prácticas como constitutivas de los procesos de interacción. De manera similar, no solo se construye sobre, sino que también se amplía el foco posestructuralista en las prácticas discursivas y sus efectos constitutivos en los *juegos* de la política mundial (Doty, 1996; Jackson, 2006; Hansen, 2006).

En cambio, se considera a la agencia y a los agentes como emergentes de prácticas y reproducidos por estas, que captan tanto la estructura como el ser, y el discurso/conocimiento y el mundo material. Desde que al hacer de las prácticas es el foco principal de análisis y la preocupación ontológica ayuda a evitar dicotomías de las ciencias sociales y las RI, se puede, sin embargo, incorporar fructíferamente claves del racionalismo, constructivismo y posestructuralismo. Mientras que al considerar que el valor agregado de las prácticas reside en ser capaz de explicar de forma diferente y mejor no solo la interacción estratégica, sino también, por ejemplo, la institucionalización, la constitución de órdenes sociales, el lado performativo del poder, y el cambio dentro de la estabilidad, el foco en la interacción estratégica posibilitará también capturar algunos de los otros efectos y roles importantes de las prácticas.

El argumento del artículo radica en que las prácticas estabilizan las estructuras sociales y fijan ideas y subjetividades en las mentes de las personas —o determinan las ideas dominantes en las que los actores corporativos se enfocan en un momento dado del tiempo— y, por ende, construyen agentes y agencia. En resumen: las prácticas estructuran y congelan pensamientos y lenguaje en patrones regulares de *performances* y tornan a los contextos o estructuras en disposiciones y expectativas de los agentes (individuales y corporativos). Esta es la razón por la que se toman los marcos de Goffman como los microfundamentos de los macro efectos de las prácticas en la interacción estratégica. El conocimiento contextual presenta los dos rostros de Jano porque, además de ser conocimiento intersubjetivo integrado en prácticas, también constituye representaciones subjetivas de intersubjetividad —primariamente expectativas, disposiciones y capacidades preintencionales— que hacen posibles los estados intencionales (Adler, 2008, p. 202; Pouliot, 2008, p. 274).

Cuando los estados se enfrentan entre sí debido a una gran cantidad de razones, su interacción estratégica está afectada, y de hecho constituida, no solo por los análisis costo-beneficio que los líderes realizan, las ideas y el conocimiento que la gente tiene en sus cabezas, y el discurso que usan para comunicar. Más bien, lo que hacen los Estados frente a otros Estados, los movimientos que realizan, las señales que dan y el lenguaje que utilizan están constituidos por las prácticas que comparten. Piénsese en las prácticas como puntos focales, que

permiten a los actores en interacción estratégica enfocarse en guiones o marcos similares, y que afectan las disposiciones y las expectativas de los actores. Las prácticas, obviamente, no necesariamente llevan a la coincidencia de intereses, aunque podrían; en casos de conflicto internacional, los que prevalecen en la política mundial, cuando los intereses divergen marcadamente, las prácticas sirven como puntos focales estructurales, discursivos y epistémicos que hacen posible el conocimiento común y permiten a los actores jugar el juego internacional de acuerdo con las reglas similares, o al menos en una forma que es mutuamente reconocible.

Tomemos, por ejemplo, la interacción estratégica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Durante la mayor parte de la Guerra Fría, la interacción estratégica entre estos actores estuvo constituida por las prácticas de disuasión nuclear y el control de armas (Schelling, 1966; Morgan, 2003; Freedman, 2004). Pasado el tiempo, el conocimiento contextual sobre cómo prevenir una guerra nuclear mediante la disuasión estable y el control de armas fue más o menos adoptado por ambas superpotencias —el cual se afianzó en las burocracias de seguridad nacional y en los pasillos del gobierno. La interacción estratégica de las superpotencias fue constituida y relacionada causalmente a la práctica de la disuasión y el control de armas. Las decisiones estadounidenses y soviéticas sobre adquisición de *hardware* militar, las tecnologías que desarrollaron y aplicaron a ese campo, las negociaciones que emprendieron, y las tecnologías sociales que desarrollaron conjuntamente para prevenir la guerra nuclear —como la *línea caliente* de 1963, los movimientos realizados con relación al oponente, el lenguaje que hablaron (*contrafuerzas, contravalor y estabilidad en la crisis*)— fueron todas constituidas por las prácticas de la disuasión y el control de armas que de forma incremental pasaron a compartir.

Los Estados Unidos y la Unión Soviética no formaban una comunidad de disuasión y de práctica de control de armas al inicio de la Guerra Fría. Fue la práctica la que convirtió a las superpotencias en jugadores de un juego de control de armas y disuasión nuclear. Sin embargo, con el tiempo, las superpotencias adoptaron identidades que se asociaron con una comunidad de práctica de disuasión y control de armas, y aprendieron a realizar de manera competente los movimientos necesarios para disuadir uno al otro y así prevenir la guerra nuclear. Por supuesto, una serie de prácticas, como el caso de Khrushchev por la crisis de los misiles cubanos, no fueron reconocidas como competentes por la otra parte, lo que afectó temporalmente los términos de la interacción estratégica (véase Neumann y Pouliot, 2011). Sin embargo, como tendencia general, con cada nueva administración estadounidense y Politburó soviético, las teorías que constituyeron primariamente en conocimiento contextual de la disuasión estable y el

control de armas (los que Thomas Schelling y otros expertos estratégicos de la Guerra Fría desarrollaron primariamente) se establecieron incrementalmente en los círculos gubernamentales y las burocracias de seguridad nacional, estableciendo un marco de desempeño competente mutuamente reconocible (Adler, 1992).

Las prácticas de la disuasión estable y el control de armas, por tanto, constituyeron a la interacción estratégica, y no al revés. Las prácticas ayudaron a construir conocimiento común y un entendimiento de lo que racionalmente significaba disuadir la guerra nuclear. No fue ni una racionalidad *a priori*, ni ideas saltando de mente en mente, lo que ayudó a crear la estabilidad estratégica entre las superpotencias durante la Guerra Fría. En cambio, fue el hacer o el realizar la disuasión y el control de armas lo que enseñó en la práctica a los superpoderes cómo pensar de forma similar cuando se trata de los elementos básicos de la disuasión y del control de armas. Este proceso, por el cual tanto las estructuras sociales como las subjetividades sociales fueron construidas por prácticas, no fue fácil. El proceso interactivo tomó tiempo; implicó la difusión no solo de teorías sino también de formas prácticas sobre cómo aplicar estas teorías. Fue un proceso de aprendizaje sobre cómo practicar la prevención de la guerra nuclear, que se basó no solo en un intercambio de ideas, como en la crisis de los misiles, sino que también resultó de la experiencia práctica de como escapar del filo de la guerra nuclear. El *aprender haciendo* significa más que la adquisición de nuevas ideas, principalmente, consiste en adquirir «la habilidad de actuar en el mundo de formas socialmente reconocidas». (Brown y Duguid, 2001, p. 200).

También sigue que las prácticas de disuasión nuclear y control de armas no fueron el resultado de socialización sino más bien lo opuesto. Debido a las prácticas de disuasión y control de armas, los actores en ambos lados de la división pudieron aprender y socializar entre sí sobre cómo mantener la estabilidad nuclear. Además, el *diálogo nuclear* de la Guerra Fría solo tenía sentido en el contexto del significado práctico —con el que estaban dotados los misiles, las bombas, los aviones y los submarinos— y de las actuaciones competentes en torno a la disuasión nuclear estable y el control de armas.

Como lo muestra la literatura sobre la Guerra Fría (Liklider, 1971; Kaplan, 1983; Adler, 1992; Evangelista, 1999), fueron principalmente los expertos estadounidenses quienes primero desarrollaron las teorías que luego se difundieron y fueron adoptadas por la Unión Soviética y que constituyeron las prácticas de la disuasión y el control de armas. Los soviéticos, sin embargo, contribuyeron al desarrollo de las prácticas de disuasión y control de armas a través de la adopción de un abordaje más político que los estadounidenses, que luego estos últimos tomaron prestado. De esta forma una estructura social consistente en conocimiento contextual compartido fue congelada, se volvió estable y la fuente del significado

para lo que los actores hacían. Las subjetividades de los actores acerca de cómo involucrarse en interacciones estratégicas, y más precisamente las disposiciones y expectativas sobre lo que es realizar de forma competente la disuasión estable y el control de armas, fueron simultáneamente fijadas y seleccionadas en las mentes de los decisores y los burócratas nacionales e internacionales. Los practicantes de las superpotencias se podrían haber enfocado, por ejemplo, en relaciones diplomáticas de tipo resolución de conflictos, o sobre contrainsurgencia. No lo hicieron, sin embargo, por la presencia de una práctica, y más precisamente una comunidad de prácticas de disuasión y control de armas, tanto informal como formal, así como unida a ellos por un interés compartido en aprender y aplicar estas prácticas a la tarea de prevenir una guerra nuclear. A pesar de los intereses políticos y militares en conflicto, el conocimiento contextual sobre disuasión y control de armas dotó a los practicantes de los superpoderes de un sentido de interconectividad y empresa común que se renegó constantemente a la luz de las prácticas. Las prácticas compartidas, a su vez, se sustentaban en un repertorio de recursos comunales, como rutinas, guiones, tecnologías sociales y discursos, y en cómo (y qué tan bien) se desempeñaban los profesionales en el terreno.

Es importante enfatizar que no todos los practicantes y expertos estadounidenses y soviéticos, sin embargo, aceptaban la disuasión nuclear como la única o más eficiente manera de proyectar el poder militar para alcanzar objetivos políticos. El conocimiento común tampoco era monolítico cuando se trataba de las modalidades de disuasión y su alcance. Dentro de los Estados Unidos y la Unión Soviética, la convergencia alrededor de la práctica de la disuasión a menudo se vio limitada por factores domésticos, desacuerdos ideológicos y disputas entre civiles y militares sobre el rol de las armas nucleares. Así y todo, la práctica y estrategia de la disuasión y el control de armas permitió a los adversarios de la Guerra Fría compartir expectativas sobre acciones adecuadas y racionalidad común a la hora de sopesar opciones de política, de acuerdo con el conocimiento común de la situación (Adler, 2009, p. 93).

En resumen, las prácticas estructuran la interacción estratégica de la siguiente forma:

1. Las interdependencias surgen entre personas involucradas en las mismas prácticas. Las prácticas crean agentes y dan sentido a la agencia.
2. Los actores individuales y corporativos, quienes se unen en la formulación de una práctica o comunidad de práctica, son socializados en el conocimiento contextual en el que la práctica se basa y aprenden tanto la identidad de la comunidad y la competencia que viene junto con el desempeño.

3. Los agentes sí realizan elecciones, como los racionalistas afirman, pero lo hacen en este contexto de acciones situadas en contextos institucionales, y como parte de patrones construidos por una variedad de acciones, que en conjunto hacen posible la práctica. De hecho, las prácticas ayudan a construir entendimientos prácticos y mediados de lo que es racional en situaciones dadas, y cómo los intereses distintivos y frecuentemente conflictivos de los practicantes pueden ser avanzados por medio de la interacción estratégica.
4. Contrariamente al constructivismo clásico, la socialización, el aprendizaje y la persuasión siguen más que preceden a la práctica; en el mejor de los casos coevolucionan.
5. En contraste con el posestructuralismo, las prácticas están íntimamente relacionadas con los sujetos, quienes no son intérpretes pasivos de guiones o textos sino agentes activos tanto de la estabilización como del cambio.
6. El lado discursivo de las prácticas de disuasión nuclear y control de armas no puede entenderse completamente sin los misiles, las bombas y los recursos organizativos, que con el tiempo sustentaron su existencia e importancia.
7. Las prácticas tornan el conocimiento común en acciones: estos últimos se vuelven parte no solo de lo que las comunidades de práctica saben, sino también de lo que hacen conjuntamente.
8. Las prácticas establecen las reglas y los límites de los juegos estratégicos, y determinan no solo la naturaleza, los motivos y los beneficios de la negociación estratégica, sino que también ayudan a crear puntos focales que pueden ser usados en encuentros presentes o futuros para lograr la coordinación.

Una explicación basada en las prácticas de la interacción estratégica tiene implicaciones importantes para las investigaciones futuras sobre estrategia y seguridad internacional en general. Primero, se necesita mapear aquellas prácticas que son constitutivas de la interacción estratégica y descubrir los mecanismos constitutivos que operan. Se podría indagar, por ejemplo, sobre los efectos de las prácticas de contrainsurgencia en la interacción estratégica de la era pos-Guerra Fría (Adler, 2009). En este caso, se vería no solo si las prácticas de contrainsurgencia mejoran o en realidad empeoran el control y la gestión de conflictos, sino también cómo la ausencia de conocimiento estructural común y de conocimiento contextual entre estados y actores no estatales impiden el desarrollo de prácticas

compartidas que pudieran mitigar las peores consecuencias de la guerra asimétrica, tales como el uso de armas no convencionales. Sería igualmente importante indagar sobre los roles que juegan las prácticas entre los llamados *estados rebeldes* o *parias* —como Corea del Norte o Irán que están buscando activamente armas nucleares— y los poderes nucleares establecidos de Occidente —como Estados Unidos, o países que se cree que tienen una fuerza nuclear considerable como Israel.

En segundo lugar, no se puede explicar completamente la interacción estratégica desde la perspectiva de la práctica sin preguntar primero de dónde provienen las prácticas y cómo se establecieron. Por tanto, se podría mirar la evolución de una práctica específica, esto es, sus procesos contingentes de transformación, prestando atención a cómo y por qué ciertas prácticas adquieren prominencia en el tiempo y el espacio. El foco aquí está puesto en el ciclo de vida de una práctica, lo que incluye, en su forma típico-ideal, la generación, difusión, institucionalización y desvanecimiento de una *performance* competente particular (véase Adler, 1991; Finnemore y Sikkink, 1998). Ciertamente es que no todas las prácticas atraviesan esas cuatro fases; es una cuestión empírica determinar el flujo y reflujo de una práctica específica en la historia —si alguna vez se difunde o institucionaliza, por ejemplo. Algunas prácticas contemporáneas podrían no llegar a la tercera fase y también se pueden determinar *no prácticas* que fallaron en emerger como tales a pesar de las condiciones favorables y la agencia de apoyo. El ciclo de vida de una práctica, en otras palabras, no es un marco teleológico, sino una genealogía del desarrollo —incluso si se detiene— de una actividad socialmente organizada y significativa.

El énfasis, por ejemplo, podría ponerse en las relaciones generativas, esto es, las instancias o episodios formativos de las interacciones que, debido a razones materiales o ideacionales, o ambas, facilitan la emergencia de una nueva práctica. Para retornar a la ilustración, los seminarios conjuntos soviético-estadounidenses sobre el control de armas nucleares de la década de 1960; las negociaciones del Acto Final de Helsinki a principios de la década de 1970 —que llevaron al desarrollo de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, que tuvo un papel en poner fin a la Guerra Fría—; y las negociaciones que precedieron la primera y seminal conferencia global ambiental de Estocolmo en 1972, de la cual surgió la práctica del desarrollo sostenible, son ejemplos de relaciones generativas. Alternativamente, se podría examinar la difusión de una práctica —cómo el conocimiento intersubjetivo se establece más ampliamente en las comunidades de practicantes y, por tanto, cómo estas últimas se expanden— o su institucionalización, mediante la que el conocimiento intersubjetivo se establece como estructuras sociales.

Las *no-prácticas*, al mismo tiempo, podrían ser tan importantes para explicar la interacción estratégica como las prácticas establecidas, como la disuasión nuclear y el control de armas. Este, por ejemplo, sería el caso de las prácticas de (no) proliferación nuclear entre Corea del Norte e Irán, por un lado, y los poderes nucleares Occidentales por el otro. En el caso de Irán y Occidente, la interacción estratégica se rige mayormente por la diplomacia tradicional o por prácticas diplomáticas coercitivas, como por las prácticas económicas y de inteligencia que hasta el momento parecen no impedir la proliferación nuclear. Además, cuando Irán logre desarrollar y desplegar armas nucleares, es cuestionable si las prácticas nucleares de la Guerra Fría, como la disuasión y el control de armas, pueden ser fácilmente aplicables en Medio Oriente y ayudar así a prevenir la proliferación hacia países vecinos y también la guerra nuclear. Desde una perspectiva de la práctica, será importante saber si Irán y Occidente tienen o están desarrollando conocimiento común para el manejo de las armas nucleares y las situaciones de crisis nucleares.

Por lo que se sabe hasta ahora, ha habido pocos esfuerzos por aprender sobre las actitudes del otro hacia la religión, el nacionalismo, la victoria, la muerte, el honor y el orgullo. Existe una necesidad, por lo tanto, de relaciones diplomáticas generativas entre las partes con el objetivo expreso de crear conocimiento común. Los países Occidentales, por ejemplo, deberían entender mejor las reglas tácitas y explícitas de Irán y cómo los líderes iraníes evalúan los riesgos. Los iraníes, por otro lado, deberían aprender más acerca de cómo la elección racional y el análisis costo-beneficio entran dentro de los cálculos de los líderes occidentales. Los iraníes también podrían llegar a apreciar mejor el conocimiento y las prácticas que Estados Unidos y Rusia desarrollaron durante la Guerra Fría. Mientras que los occidentales podrían encontrar en su interés transferir a los iraníes las tecnologías que ayudan a prevenir guerras nucleares accidentales, los iraníes tal vez quieran aprender cuáles movimientos disuasorios, en la forma de garrotes y zanahorias, pueden prevenir el suicidio mutuo.

Tercero, el estudio de la interacción estratégica desde una perspectiva de la práctica genera preguntas sobre cómo las prácticas transforman la política mundial, o parafraseando a Sewell, cómo el despliegue ordinario de las prácticas genera transformaciones (Sewell, 1992). En la exposición precedente, se tomó a la interacción estratégica como interviniente entre las causas prácticas y los efectos de transformación en la política mundial. En términos generales, las prácticas ayudan a explicar cómo se gobierna el mundo en momentos particulares de tiempo. La transformación es el logro ordinario de la vida social; la estabilidad es el resultado de la operación de la práctica. Además, la práctica es el logro de la agencia y más específicamente de la contestación política, de la que fluyen ne-

cesariamente las transformaciones. Por otra parte, el motor de la transformación de la práctica no es solo agencial sino también estructural porque, localmente, las prácticas interactúan unas con otras como parte de constelaciones.

Se argumentó que las transformaciones del orden social están mediadas por la interacción estratégica. Cuando, por ejemplo, al final de la Guerra Fría las prácticas de la disuasión y el control de armas fueron al menos en parte reemplazadas por *prácticas de seguridad cooperativa* (Adler, 1998; 2008; Adler y Greve, 2009; Pouliot, 2010a, pp. 150-161), la naturaleza de la interacción estratégica entre los Estados del Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y los Estados del antiguo Pacto de Varsovia cambió dramáticamente. El poder militar comenzó a ser concebido de forma diferente, más como fuerzas para el mantenimiento de la paz, y los antiguos enemigos se convirtieron en *socios para la paz* (Gheciu, 2005; Adler, 2008). La cuestión era, primero, la ampliación de la OTAN hacia el este, y segundo, el desarrollo de una nueva arquitectura europea de seguridad construida alrededor no solo de las instituciones establecidas, como la OTAN, y de nuevas instituciones como el Partenariado Euromediterráneo, sino también de nuevas prácticas, tales como asociación, la construcción de regiones, y el uso de entrenamiento militar conjunto en aras de la socialización hacia los valores occidentales de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos.

Estas prácticas ayudaron a constituir relaciones estratégicas entre el Este y el Oeste durante la década de 1990, especialmente hasta que Rusia comenzó, al menos en parte, a abandonarlas y a retornar a las prácticas reminiscentes del juego de la Guerra Fría (Pouliot, 2010a, pp. 161-191). La agencia jugó un rol clave en la difusión y en la contestación de las viejas y nuevas prácticas. Por ejemplo, las prácticas de *diplomacia de seminarios* (Adler, 1998) adoptada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la OTAN, se convirtieron en un medio para la enseñanza de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho a los países del Este (Gheciu, 2005), creando así nuevas subjetividades y en parte reemplazando a las prácticas de la disuasión como a las reuniones de las conferencias sobre control de armas y desarme. Por otro lado, el conflicto en los Balcanes de la década de 1990 y el recurso concomitante a las prácticas de la guerra y la diplomacia coercitiva recordaron a todos que las transformaciones en relaciones estratégicas, más prominentemente entre la OTAN y Rusia, sin mencionar la transformación del orden de seguridad europeo, iba no solo ocurriendo de forma lenta y con sobresaltos, sino que también se veía afectado por el solapamiento de viejas y nuevas prácticas, y su contestación (Adler y Greve, 2009; Pouliot, 2010a; 2010b).

De hecho, el éxito de la OTAN en imponer lo que consideraba las nuevas prácticas del juego de la pos-Guerra Fría en materia de seguridad internacional sobre

su antiguo enemigo ruso fue relativamente de corta duración. A mediados de la década de 1990 Moscú ya comenzó a vincular la ampliación, no con las prácticas de la seguridad cooperativa —tal como sugería el discurso de la Alianza—, sino con la *realpolitik* y la contención de la Guerra Fría. A pesar de una diplomacia muy proactiva, que incluyó un discurso sobre la paz democrática y un gasto de recursos sin precedentes, tanto materiales como simbólicos, la OTAN fue en buena medida incapaz de establecer nuevos términos de interacción estratégica con Rusia.

Al jugar al juego de la seguridad internacional, cada lado trajo a la mesa grupos cada vez más distintos de disposiciones y expectativas, como lo demuestran los conflictos de los Balcanes. El resultado contemporáneo es una incómoda mezcla de prácticas de seguridad en la que los términos de interacción estratégica combinan extraños compañeros como esferas de influencia y seguridad indivisible, o como amenazas comunes y disuasión mutua. Lo que esta historia ayuda a iluminar, entre otras cosas, es que la dinámica política de la práctica puede ser captada en las formas en las que los agentes luchan por dotar a ciertas prácticas con validez política y legitimidad. Las prácticas nuevas emergen de definiciones autorizadas de verdad y moralidad tal como son promovidas por ciertos segmentos de la sociedad; pero este es un duro trabajo de reificación y lucha de poder.

Las prácticas también interactúan unas con otras, dado que el mundo está constituido por varias *constelaciones de prácticas* (Wenger, 1998), o ensamblajes de comunidades y sus prácticas que interactúan, se solapan, y evolucionan. Las prácticas en una constelación están interconectadas —comparten una época, un lugar geográfico, un objeto común y disposiciones similares; reaccionan a las mismas condiciones o desempeñan las mismas funciones, etc. Es el estado permanente de conectividad y tensión dentro de una constelación de prácticas lo que alimenta la transformación. Por ejemplo, las prácticas de seguridad cooperativa no solo son un ensamblaje de prácticas militares, diplomáticas, políticas, económicas y sociales, sino que también consisten en constelaciones de comunidades de práctica, de las que algunas *performances* pueden estar en el terreno del mantenimiento de la paz, mientras que otras existen en el terreno de la integración económica.

Mirar las prácticas de la OTAN en la década de 1990 da una excelente imagen de cómo suceden en paquetes y constelaciones. La Asociación para la Paz, por ejemplo, enfatizó la integración militar y la cooperación y observó la perspectiva de la ampliación de la alianza. Sin embargo, las prácticas de la OTAN de diplomacia pública y diplomacia de seminarios, como las iniciativas cooperativas con los Estados mediterráneos y del Medio Oriente, apuntaron más bajo, precisamente, a alcanzar estabilidad y a exportar valores occidentales a estas áreas. De forma similar, la mayoría de las prácticas de seguridad occidentales hacia Rusia, en

particular el desarrollo de una forma de relación especial trajo de forma conjunta a comunidades de práctica que se desarrollaron alrededor de la disuasión y el control de armas, por un lado, y la seguridad cooperativa, por el otro. Como resultado, la constelación de las prácticas de seguridad OTAN-Rusia está imbuida de una tensión potencialmente transformadora entre el diálogo sobre disuasión nuclear y la diplomacia de seminarios de todos los días (Pouliot, 2010a, 2010b).

3. Conclusión

Como los argumentos anteriores muestran e ilustran, el concepto de práctica tiene un potencial sin precedentes en proporcionar una intersección conceptual alrededor de las teorías de RI. Como punto de entrada al estudio de la política mundial, da lugar y dialoga con una variedad de perspectivas de forma coherente y a la vez flexible. En los últimos años han abundado los llamados para la construcción de puentes, el eclecticismo analítico y la síntesis en la fragmentada disciplina de las RI (ej. Moravcsik, 2003; Zürn y Checkel, 2005; Katzenstein y Sil, 2008).

Para muchos, la acumulación y el avance del conocimiento derivan de la síntesis. Este artículo aborda de manera diferente los debates interparadigmáticos en RI. En vez de combinar diferentes perspectivas teóricas en un solo marco su objetivo consiste en proveer un punto focal alrededor del cual se pueda reunir una variedad de perspectivas, sin perder a su vez lo que las distingue (Adler y Pouliot, en edición). Por ejemplo, los realistas pueden analizar el ciclo de vida de una práctica de balance desde una perspectiva material, mientras que los liberales pueden enfatizar la elección de instituciones y las elecciones individuales. Alternativamente, los académicos de la Escuela Inglesa pueden enfatizar los procesos históricos mediante los que las prácticas emergentes se agregan en el ámbito de la sociedad internacional; mientras que los constructivistas y los posestructuralistas podrían enfatizar la transformación en los significados colectivos y los discursos como resultado de la práctica. Tomar en serio las prácticas internacionales no conduce a la síntesis sino al diálogo. En lugar de competencia, sumisión o incluso complementariedad interparadigmática, el concepto de práctica promete la fertilización mutua, como sugieren las siguientes ocho vías para la investigación.

1. *Prácticas internacionales y practicantes.* El estudio de la diplomacia, el medio ambiente, el terrorismo, la disuasión, los derechos humanos, el equilibrio de poder, el derecho internacional y una plétora de otras prácticas internacionales revela importantes vías de investigación, tales como el rol de las prácticas en la generación de preferencias o los efectos constitutivos de las prácticas en las subjetividades. Un subconjunto importante aquí es el estudio de las microprácticas y la política cotidiana

en el mundo, en tanto ambos juegan un rol en causar cambios en las dinámicas y reglas de seguridad y económicas más amplias, y así afectan la gobernanza global.

2. *Prácticas de anclaje.* El poder de lo que Swidler (2001) llama *prácticas de anclaje*, que establecen simbólicamente las reglas constitutivas que ellas representan, proviene de su codificación en esquemas dominantes, los que nunca se formulan como reglas. Uno de los aspectos intrigantes de las prácticas de anclaje, por tanto, es su confianza en el conocimiento común, implica que ellas «no requieren el tiempo o la repetición que los hábitos requieren, sino más bien la adopción pública, visible, de nuevos patrones para que ‘cualquiera pueda ver’ que todos los demás han visto que las cosas han cambiado» (Swidler, 2001, p. 87). La confianza de las prácticas de anclaje en el conocimiento común genera posibilidades de investigación interesantes tanto para racionalistas como constructivistas para investigar cómo las prácticas ayudan a producir y sostener soluciones institucionales a problemas internacionales.
3. *Evolución de prácticas.* Cuando se estudian las prácticas desde una perspectiva histórica, hay que mirar atrás para ver las relaciones generativas que las hicieron posibles, así como a los procesos sociopolíticos que permitieron su difusión. Al hacerlo, los lentes de la práctica desnaturalizan las condiciones que se dan por hecho en la política mundial contemporánea. Las prácticas internacionales no son patrones ahistóricos de acción, sino conjuntos evolutivos de actividades que conectan con luchas políticas y sociales pasadas sobre el significado y el gobierno del mundo. Ciertas prácticas permanecen aisladas; otras triunfan sobre la distancia, las diferencias culturales y el paso del tiempo. Además, la historización de la práctica muestra los errores del funcionalismo y permite ver el efecto de la dependencia de la trayectoria y otros efectos históricos en las prácticas internacionales actuales.
4. *Conocimiento contextual.* Las relaciones simbióticas de las prácticas con el conocimiento contextual sugieren una agenda de investigación centrada alrededor de las formas en que el conocimiento tácito y reflexivo se combina en la innovación, la evolución y la ejecución de prácticas internacionales. Igualmente importante es estudiar los efectos constitutivos y causales del conocimiento en la práctica y el efecto de interpretaciones epistémicas en competencia sobre la reificación y la institucionalización de las prácticas. Como se ilustró en las secciones precedentes, explorar el conocimiento contextual que hace a la racionalidad y la interacción estratégica posibles puede representar uno de los principales beneficios

de un enfoque de la práctica en Relaciones Internacionales. Desde esta perspectiva, la capacidad del pensamiento racional y el comportamiento es sobre todo capacidad contextual; la racionalidad está *situada* no solo en las cabezas de las personas sino también en la evolución de un conocimiento de respaldo. Cuando no hay experiencia previa, por ejemplo, las comunidades de práctica podrían jugar un rol en la construcción social de tradiciones en torno a las que las expectativas convergen. Finalmente, el conocimiento contextual juega un rol como *puntos focales* en la construcción de prácticas, sean estratégicas o no.

5. Un enfoque de la práctica en RI exige el análisis detenido del rol de las comunidades de práctica en la política mundial (Adler, 2005; 2008). No piense en el mundo como un ensamblaje de Estados, ni dividido por fronteras y líneas de identificación nacional, sino como comunidades transnacionales de práctica; piense en base a lo que la gente *hace*, más que por *donde vive*. Entonces se verían, por ejemplo, comunidades transnacionales de diplomáticos compartiendo una cultura diplomática, valores comunes e intereses que son intrínsecos a su práctica. También se verían comerciantes de diferentes países, incluso de países que compiten, que participan en prácticas comerciales y comparten un interés, un conocimiento, un discurso y una identidad en el aprendizaje y la aplicación de sus prácticas. Tal vez también se verían abogados internacionales tratando de hacer que los derechos humanos sean más legítimos, aceptables, y accesibles para las personas a nivel global. Tal vez se verían científicos y académicos organizándose por causas valiosas, tales como reducir el hambre mundial o prohibir las minas terrestres. Explicar el cambio social desde una perspectiva de comunidad de práctica podría tanto desafiar como complementar los estudios de cambio institucional que se enfocan en las redes sociales, porque confiarían en una teoría social más densa sobre la difusión del conocimiento y las relaciones de poder.
6. *Poder y práctica*. Como una herramienta conceptual, la noción de práctica ayuda a explicar cómo ciertas potencialidades se vuelven tangibles y concretas en la política mundial. También ayuda a abordar los temas de poder relativo, intereses, orden, moralidad, jerarquía y legitimidad, y recuerda que el poder no es una capacidad sino una relación y que es tanto material como simbólico. Barnes (2001, p. 20) argumenta que: «involucrarse en una práctica es ejercitar un poder [...] lo que se llama el activo ejercicio del poder podría igualmente ser llamado la adopción de una práctica». Esto es porque una práctica transmite los significados y se hacen dominantes en un contexto político y social dado.

7. Las prácticas están integradas en conocimiento y se transmiten a través del poder, pero también conllevan información; en otras palabras, los actores políticos usan las prácticas y las convenciones, por ejemplo, para señalar determinación, realizar compromisos creíbles, comunicar disuasión, en vez de intenciones agresivas, y señalar confianza y estabilidad para prevenir que las crisis económicas se salgan de control. Mientras que, por ejemplo, existe una importante literatura que usa los costos de audiencia para mostrar determinación en crisis internacionales (Fearon, 1997), esta literatura aún tiene que enfocarse en las prácticas que los actores políticos utilizan para señalar, comunicar y negociar con otros actores. Esto plantea preguntas de por qué los Estados escogen ciertas prácticas frente a otras, y por qué algunas de sus prácticas son más exitosas que otras para alcanzar los objetivos. Evidentemente esta agenda dialoga con el racionalismo, pero también calza con las preguntas de si y cómo prácticas establecidas se utilizan para lograr entendimientos comunes como parte de una acción comunicativa y una lógica de racionalidad práctica (Habermas, 1984).
8. *Equilibrio de prácticas*. Los Estados pueden diferir no solo en sus características políticas, sociales, demográficas y económicas, y en los contextos histórico-culturales que les dan nacimiento, sino también en las prácticas institucionalizadas de sus comunidades de práctica. Alternativamente, pueden compartir regímenes políticos y económicos y valores similares; por ejemplo, pueden ser parte de la comunidad de Estados democráticos y orientados al mercado, pero aun así diferir en las formas en las que buscan alcanzar sus metas en la práctica. Se piensa que las diferencias en las formas en las que despliegan sus prácticas en la escena mundial tienen efectos estructurales y que estos efectos podrían ser tan importantes —o incluso más— que el poder material, los intereses y el conocimiento. Se puede, entonces, hacer referencia a un criterio de práctica por el que los Estados se estratifican en la arena internacional como *equilibrio de prácticas* (Adler y Crawford, 2006), el balance de patrones institucionalizados de *performances* competentes que utilizan para perseguir sus metas.

En resumen, tomar las prácticas internacionales en serio no solo sugiere una gran cantidad de nuevas e importantes preguntas de investigación, sino que al hacerlo también fomenta las muy necesitadas conversaciones interparadigmáticas que unen las dicotomías arraigadas en la teoría social. Poner el concepto de práctica en el centro de los análisis ciertamente no acabará con las principales controversias teóricas y empíricas de la disciplina, y esto es bueno. Sin embargo, en un espíritu de pragmatismo el giro hacia la práctica que se provee en este

artículo tal vez genere formas innovadoras de involucrarse con los mundos de la investigación y las políticas públicas que sean contextualmente progresivas, tanto analítica como normativamente.

Agradecimientos

Se agradece por haber realizado comentarios muy útiles sobre varias versiones de este artículo a Patricia Greve, Lene Hansen, Matthew Hoffmann, Markus Kornprobst, James McKee, Iver B. Neumann, Ole Jacob Sending, participantes de la conferencia en el Seminario de Toronto en noviembre de 2008, así como a los examinadores y editores de *International Theory*. También se reconoce el apoyo financiero del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá; al Fondo Connaught, a la Escuela Munk de Asuntos Globales, al Centro de Estudios Internacionales y a la Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de Toronto —en particular, al decano Meric Gertler—; así como al Centro para Estudios Internacionales de Paz y Seguridad en la Universidad McGill y la Universidad de Montreal.

Referencias

- ADLER, E. (1991). Cognitive evolution: a dynamic approach for the study of international relations and their progress. En E. Adler y B. Crawford (Ed.), *Progress in Postwar International Relations* (pp. 43-88). New York, EE. UU.: Columbia University Press.
- ADLER, E. (1992). The emergence of cooperation: national epistemic communities and the international evolution of nuclear arms control. *International Organization*, 46(1), 101-145.
- ADLER, E. (1998). Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model. En E. Adler y M. Barnett (Ed.), *Security Communities* (pp. 119-160). New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- ADLER, E. (2002). Constructivism in international relations. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. A. Simmons (Ed.), *Handbook of International Relations* (pp. 95-118). Thousand Oaks, EE. UU.: Sage.
- ADLER, E. (2005). *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. New York, EE. UU.: Routledge.
- ADLER, E. (2008). The spread of security communities: communities of practice, self-restraint, and NATO's post-Cold War evolution. *European Journal of International Relations*, 14(2), 195-230.
- ADLER, E. (2009). Complex deterrence in the asymmetric warfare era. En T.V. Paul, P.M. Morgan, y J.J. Wirtz (Ed.), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age* (pp. 85-108). Chicago, EE. UU.: University of Chicago Press.
- ADLER, E., BERNSTEIN, S. (2005). Knowledge in power: the epistemic construction of global governance. En M. Barnett, y R. Duvall (Ed.), *Power in Global Governance* (pp. 294-318). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- ADLER, E., CRAWFORD, B. (2006). Normative power: The European practice of region-building and the case of the euro-Mediterranean partnership. En E. Adler, F. Bicchieri, B. Crawford, y R. A. Del Sarto (Ed.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region* (pp. 3-47). Toronto, Canadá: University of Toronto Press.
- ADLER, E., GREVE, P. (2009). When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. *Review of International Studies*, 39(special issue), 59-84.

- ADLER, E., POULIOT, V. (en edición). *International Practices*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- ADLER-NISSEN, R. (2008). The diplomacy of opting out: a Bourdieudian approach to national integration strategies. *Journal of Common Market Studies*, 46(3), 663-684.
- ASHLEY, R. (1987). The geopolitics of geopolitical space: toward a critical social theory of international politics. *Alternatives*, 12(4), 403-434.
- BARNES, B. (2001). Practice as collective action. En T. R. Schatzki, K. Knorr Cetina, y E. von Savigny (Ed.), *The Practice Turn in Contemporary Theory* (pp. 17-28). New York, EE. UU.: Routledge.
- BARNETT, M. N. (1998). *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*. New York, EE. UU.: Columbia University Press.
- BIGO, D. (1996). *Polices en réseaux. L'expérience européenne*. París, Francia: Presses de Sciences Po.
- BLUMER, H. (1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Englewood Cliffs, EE. UU.: Prentice Hall.
- BOURDIEU, P. (1990). *The Logic of Practice*. Stanford, EE. UU.: Stanford University Press.
- BOURDIEU, P. (2001 [1972]). *Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie kabyle*. París, Francia: Seuil.
- BROWN, J. S., y DUGUID, P. (2001). Knowledge and organization: a social-practice perspective. *Organization Science*, 12(2), 198-213.
- BRUNNÉE, J., TOOPE, S. J. (2010). *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- BÜGER, C., GADINGER, F. (2007). Reassembling and dissecting: International Relations practice from a science studies perspectives. *International Studies Perspective*, 8(1), 90-110.
- BUTLER, J. (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York, EE. UU.: Routledge.
- CHECKEL, J. T. (2005). International institutions and socialization in Europe: introduction and framework. *International Organization*, 59(4), 801-826.
- COOK, S. D. N., BROWN, J. S. (1999). Bridging epistemologies: the generative dance between organizational knowledge and organizational knowing. *Organization Science*, 10(4): 381-400.

- CORRADI, G., GHERARDI, S., VERZELLONI, L. (2010). Through the practice lens: where is the bandwagon of practice-based studies heading? *Management Learning*, 41(3), 265-283.
- DE CERTEAU, M. (1990). *L'invention du quotidien I. Arts de faire*. París, Francia: Gallimard.
- DER DERIAN, J. (1987). *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*. Oxford, Reino Unido: Blackwell.
- DER DERIAN, J., SHAPIRO, M. J. (Ed.). (1989). *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. Lexington, EE. UU.: Lexington Books.
- DOTY, R. L. (1996). *Imperial Encounters: The Politics of Representation in North-South Relations*. Minneapolis, EE. UU.: University of Minnesota.
- DOTY, R. L. (1997). Aporia: a critical exploration of the agent-structure debate in International Relations theory. *European Journal of International Relations*, 3(3), 365-392.
- EVANGELISTA, M. (1999). *Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War*. Ithaca, EE. UU.: Cornell University Press.
- FEARON, J. D. (1997). Signaling foreign policy interests: tying hands versus sinking costs. *The Journal of Conflict Resolution*, 41(1), 68-90.
- FINNEMORE, M., SIKKINK, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 847-917.
- FOUCAULT, M. (1980). Power/knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977, C. Gordon (ed.). New York, EE. UU.: Pantheon.
- FOUCAULT, M. (1990). *The History of Sexuality: The Care of the Self*. Londres, Inglaterra: Penguin.
- FOUCAULT, M. (1992). *The History of Sexuality: The Use of Pleasure*. Londres, Inglaterra: Penguin.
- FREEDMAN, L. (2004). *Deterrence*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- FRIEDRICH, J., KRATOCHWIL, F. (2009). On acting and knowing: how pragmatism can advance international relations research and methodology. *International Organization*, 63(4), 701-731.
- GHECIU, A. (2005). *NATO in the 'New Europe': The Politics of International Socialization after the Cold War*. Stanford, EE. UU.: Stanford University Press.

- GIDDENS, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, EE. UU.: University of California Press.
- GOFFMAN, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York, EE. UU.: Doubleday.
- GOFFMAN, E. (1970). *Strategic Interaction*. Philadelphia, EE. UU.: University of Pennsylvania Press.
- GOFFMAN, E. (1977). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Cambridge, EE. UU.: Harvard University Press.
- GOLDSTEIN, J., KEOHANE, R. (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, EE. UU.: Cornell University Press.
- GUZZINI, S. (2000). A reconstruction of constructivism in international relations. *European Journal of International Relations*, 6(2), 147-182.
- HAAS, P. M., HAAS, E. B. (2002). Pragmatic constructivism and the study of international institutions. *Millennium- Journal of International Studies*, 31(3), 573-601.
- HABERMAS, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Vol. 1*. Boston, EE. UU.: Beacon Press.
- HANSEN, L. (2006). *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. New York, EE. UU.: Routledge.
- HELLMANN, G. (2009). Pragmatism and international relations. *International Studies Review*, 11(3), 638-662.
- HOPF, T. (2010). *Social Construction of International Politics: Identities and Foreign Policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca, EE. UU.: Cornell University Press.
- HOPF, T. (2010). The logic of habit in International Relations. *European Journal of International Relations*, 16(4), 539-561.
- HUYSMANS, J. (2002). Shape-shifting NATO: humanitarian action and the Kosovo refugee crisis. *Review of International Studies*, 28(3), 599-618.
- JACKSON, P. T. (2006). *Civilizing the Enemy: German Reconstruction and the Invention of the West*. Ann Arbor, EE. UU.: University of Michigan Press.
- JACKSON, P. T., NEXON, D. H. (1999). Relations before states: substance, process and the study of world politics. *European Journal of International Relations*, 5(3), 291-332.
- JERVIS, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.

- KAPLAN, F. (1983). *Wizards of Armageddon*. New York, EE. UU.: Simon & Schuster.
- KATZENSTEIN, P. J. (2010). A world of plural and pluralist civilizations: multiple actors, traditions, and practices. En P.J. Katzenstein (Ed.), *Civilizations in World Politics: Plural and Pluralist Perspectives* (1-40). New York, EE. UU.: Routledge.
- KATZENSTEIN, P. J., SIL, R. (2008). Eclectic theorizing in the study and practice of international relations. En C. Reus-Smit y D. Snidal (Ed.), *The Oxford Handbook of International Relations* (109-130). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- KECK, M. E., SIKKINK, K. (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, EE. UU.: Cornell University Press.
- KOIVISTO, M., DUNNE, T. (2010). Crisis, what crisis? Liberal order building and world order conventions. *Millennium: Journal of International Studies*, 38(3), 615-640.
- KRASNER, S. D. (1993). Westphalia and all that. En R.O. Keohane y J. Goldstein (Ed.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (pp. 235-264). Ithaca, EE. UU.: Cornell University Press.
- KRATOCHWIL, F. V. (1989). *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- KRATOCHWIL, F. V. (2007). Of false promises and good bets: a plea for a pragmatic approach to theory building. *Journal of International Relations and Development*, 10(1), 1-15.
- KREBS, R. R., JACKSON, P. T. (2007). Twisting tongues and twisting arms: the power of political rhetoric. *European Journal of International Relations*, 13(1), 35-66.
- KROTZ, U. (2007). Parapublic underpinnings of international relations: the Franco-German construction of Europeanization of a particular kind. *European Journal of International Relations*, 13(3), 385-417.
- LAKE, D., POWELL, R. (1999). *Strategic Choice and International Relations*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.
- LATOUR, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. New York, EE. UU.: Oxford University Press.

- LEANDER, A. (2009). Practices (re)producing order: understanding the role of business in global security governance. En M. Ougaard y A. Leander (Ed.), *Business and Global Governance* (57-77). New York, EE. UU.: Routledge.
- LEGRO, J. W. (1996). Culture and preferences in the international cooperation two-step. *American Political Science Review*, 90(1), 118-137.
- LIKLIDER, R. E. (1971). *The Private Nuclear Strategists*. Columbus, EE. UU.: Ohio State University Press.
- MARCH, J. G. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, 26, 563-577.
- MEAD, G. H. (1964). *Selected Writings*, A. J. Reck (Ed.). Chicago, EE. UU.: University of Chicago Press.
- MÉRAND, F. (2008). *European Defence Policy: Beyond the Nation State*. New York, EE. UU.: Oxford University Press.
- MITZEN, J. (2006). Anchoring Europe's civilizing identity: habits, capabilities and ontological security. *Journal of European Public Policy*, 13(2), 270-285.
- MORAVCSIK, A. (2003). Theory synthesis in international relations: real not metaphysical. *International Studies Review*, 5(1), 131-136.
- MORGAN, P. M. (2003). *Deterrence Now*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- NEUMANN, I. B. (2002). Returning practice to the linguistic turn: the case of diplomacy. *Millennium: Journal of International Studies*, 31(3), 627-651.
- NEUMANN, I. B., POULIOT, V. (2011). Untimely Russia: Hysteresis in Russian-Western relations over the past millennium. *Security Studies*, 20(1), 105-137.
- ONUF, N. G. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, EE. UU.: University of South Carolina Press.
- POLANYI, M. (1983). *The Tacit Dimension*. Gloucester, EE. UU.: Peter Smith.
- POULIOT, V. (2007). Subjectivism: toward a constructivist methodology. *International Studies Quarterly*, 51(2), 359-384.
- POULIOT, V. (2008). The logic of practicality: a theory of practice of security communities. *International Organization*, 62(2), 257-288.
- POULIOT, V. (2010a). *International Security in Practice: The Politics of NATO-Russia Diplomacy*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.

- POULIOT, V. (2010b). The materials of practice: nuclear warheads, rhetorical commonplaces and committee meetings in Russian-Atlantic relations. *Cooperation and Conflict*, 45(3), 294-311.
- RASCHE, A., CHIA, R. (2009). Researching strategy practices: a genealogical social theory perspective. *Organization Studies*, 30(7), 713-734.
- RECKWITZ, A. (2002). Toward a theory of social practices: a development in culturalist theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243-263.
- REUS-SMIT, C. (1999). *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.
- RISSE, T. (2000). Let's Argue!: communicative action in world politics'. *International Organization*, 54(1), 1-39.
- RORTY, R. (1982). *Consequences of Pragmatism*. Minneapolis, EE. UU.: University of Minnesota Press.
- RYLE, G. (1984). *The Concept of Mind*. Chicago, EE. UU.: University of Chicago Press.
- SCHATZKI, T. R., KNORR CETINA, K., VON SAVIGNY, E. (Ed.). (2001). *The Practice Turn in Contemporary Theory*. New York, EE. UU.: Routledge.
- SCHELLING, T. C. (1966). *Arms and Influence*. New Haven, EE. UU.: Yale University Press.
- SCHELLING, T. C. (1978), *Micromotives and Macrobehavior*. New York, EE. UU.: Norton.
- SCHELLING, T. C. (1980 [1960]). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, EE. UU.: Harvard University Press.
- SEABROOKE, L., TSINGOU, E. (2009). Power elites and everyday politics in international financial reform. *International Political Sociology*, 3(4), 457-461.
- SEARLE, J. R. (1969). *Speech Acts*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- SEARLE, J. R. (1995). *The Construction of Social Reality*. New York, EE. UU.: Free Press.
- SEWELL, W. H. (1992). A theory of structure: duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29.
- SNIDAL, D. (1985). The game theory of international politics. *World Politics*, 38(1), 25-57.

- SNYDER, G. H., DIESING, P. (1977). *Conflict among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.
- SWIDLER, A. (1986). Culture in action: symbols and strategies. *American Sociological Review*, 51(2), 273-286.
- SWIDLER, A. (2001). What anchors cultural practices. En T.R. Schatzki, K. Knorr Cetina, y E. von Savigny (Ed.), *The Practice Turn in Contemporary Theory* (74-79). New York, EE. UU.: Routledge.
- TAYLOR, C. (1985). *Human Agency and Language: Philosophical Papers I*. New York: EE. UU.: Cambridge University Press.
- TILLY, C. (2006). *Why? What Happens When People Give Reasons... and Why*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.
- TURNER, S. (1994). *The Social Theory of Practices: Tradition, Tacit Knowledge, and Presuppositions*. Chicago, EE. UU.: The University of Chicago Press.
- VILLUMSEN, T. (2015). *The International Political Sociology of Security: Rethinking Theory and Practice*. New York, EE. UU.: Routledge.
- WALKER, R. B. J. (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- WENDT, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- WENGER, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- WENGER, E., McDERMOTT, R., SNYDER, W. M. (2002). *A Guide to Making Knowledge: Cultivating Communities of Practice*. Boston, EE. UU.: Harvard Business School Press.
- WIENER, A. (2008). *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters*. New York, EE. UU.: Cambridge University Press.
- WILLIAMS, M. C. (1991). The future of strategy. *Center for Strategic and International Studies (CISS)*, Working Paper n.º. 3, York University.
- WILLIAMS, M. C. (2007). *Culture and Security: Symbolic Power and the Politics of International Security*. New York, EE. UU.: Routledge.
- WITTGENSTEIN, L. (1958). *Philosophical Investigations*. Oxford, Reino Unido: Blackwell.

ZÜRN, M., CHECKEL, J. T. (2005). Getting socialized to build bridges: constructivism and rationalism, Europe and the Nation-State. *International Organization*, 59(4), 1045-1079.

Los autores han realizado igual contribución al artículo.

**CRISIS DE LA GLOBALIZACIÓN,
EL REGIONALISMO Y EL ORDEN
LIBERAL: EL ASCENSO MUNDIAL
DEL NACIONALISMO Y
LA EXTREMA DERECHA***

*Crisis of globalization, regionalism and the liberal order:
the world climb of nationalism and the extreme right*

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

sanahuja@cps.ucm.es

<https://orcid.org/0000-0002-6806-5498>

Recibido: 16/10/2018

Aprobado: 21/2/2019

Resumen: Diez años después de iniciarse la crisis económica global, una nueva revolución tecnológica y productiva parece dejar atrás la globalización como etapa histórica, tal y como esta se definió a mediados de los años noventa. Pero el factor más importante que explica ese cambio es la tendencia global que, más allá de especificidades nacionales, comporta el ascenso del nacionalismo y de la ultraderecha en el sistema internacional. Ese ascenso es el resultado de un proceso de repolitización y contestación de las normas e instituciones del orden internacional liberal. En este trabajo se examinan los factores causales del ascenso de la extrema derecha y su proyección al escenario internacional a través de la nueva matriz de política exterior de corte nacionalista, impulsada por los *nuevos patriotas* en el poder en Estados Unidos, Rusia, China, Brasil y otros países.

Palabras clave: globalización; extrema derecha; nacionalismo; regionalismo; orden internacional.

* En este trabajo el autor actualiza y refina otros anteriores sobre la crisis de la globalización y el orden internacional liberal, como parte de una línea de trabajo iniciada en 2017. Una versión anterior se presentó en la conferencia ISA-FLACSO celebrada en Quito en julio de 2018.

Abstract: Ten years after the start of the global economic crisis, revolutionary changes in technology and production seems to close globalization as an historical phase, as it was defined in the mid-nineties. But the most important factor that explains this change is the global trend that, beyond national specificities, is defined by the rise in the international system of nationalism and of the extreme right. This rise is the outcome of a process of re-politicization and contestation of the norms and institutions of the international liberal order. This paper examines the causal factors of the rise of the extreme right, and its projection to the international scene through the new matrix of nationalist-style foreign policy driven by the *new patriots* in power in the United States, Russia, China, Brazil and other countries.

Keywords: globalization; extreme right; nationalism; regionalism; world order.

1. Crisis de la globalización y fin de un ciclo histórico: estructura y agencia

¿Qué significación tendrá la crisis económica de 2008 en los libros de historia del futuro? Siendo la más grave recesión de la historia contemporánea desde el *crack* de 1929 y la Gran Depresión, ya se encuentra entre los hitos que han marcado el inicio del siglo XXI. Pero la historiografía futura quizás otorgue a ese acontecimiento un significado mayor: el de hito o parteaguas que marca el fin de la etapa de la globalización, al menos tal y como se la definió con el cambio de milenio.

Es cierto que los límites temporales de la globalización son bastante imprecisos, pero en retrospectiva parece un ciclo claramente identificable: se iniciaría en los años ochenta del siglo pasado como etapa dominada por la expansión global del mercado de capitales, nuevos patrones de producción basados en cadenas de suministro transnacionales, y liberalización comercial y financiera, vía programas de ajuste estructural y acuerdos de libre comercio, en el caso de los países en desarrollo; vía apertura económica en Europa oriental, tras la caída del bloque del Este; mercado único en la UE, o *capitalismo de Estado* en el caso de China. Esa etapa, que se prolongó durante 35 años, ha sido más larga, y tal vez de efectos más profundos que el ciclo anterior de la Guerra Fría y expansión económica de posguerra hasta la ruptura del sistema de Bretton Woods y la crisis del petróleo, a inicios de los años setenta.

Dominada por un amplio consenso en torno al liberalismo económico, y no tan amplio en torno a la democracia liberal, la globalización puede ser interpretada como un caso de orden hegemónico en expansión, relativamente estable y prolongado. Significó, en suma, tanto la universalización del liberalismo de posguerra, como su redefinición y profundización a través de la ideología neoliberal y la transnacionalización económica, una vez libre de las ataduras de las políticas keynesianas, y de los condicionantes geopolíticos de la Guerra Fría (Sanahuja, 2017).

En una perspectiva histórica, la crisis de 2008 puede ser el hito que marque el final de ese ciclo y de ese orden hegemónico. En esa crisis se pusieron de manifiesto los límites sistémicos de un modelo de globalización altamente financiado y carente de regulación. Pero las dinámicas económicas posteriores, más que indicar el retorno al modelo anterior, parecen anunciar una nueva fase: la que supone una revolución tecnológica ya en curso basada en la automatización, la inteligencia artificial, y las plataformas digitales, todo lo cual empieza a poner en cuestión el modelo productivo y la división internacional del trabajo en las que se basaba la globalización. También apuntan en esta dirección procesos como el ascenso de los países emergentes, que no se ajusta al tradicional patrón de multilateralismo hegemónico heredado del orden de posguerra. Como ocurrió con la

fase de posguerra, el orden internacional de la Guerra Fría fue estable, pero no estático, y en su seno se produjeron importantes transformaciones que, a la postre, explican su final. La globalización, que ha supuesto tres décadas de transnacionalización económica y la consiguiente redistribución de capacidades productivas, significó un amplio proceso global de difusión del poder y la riqueza.

Todo lo descrito hasta ahora se ubica en el ámbito de las estructuras profundas del sistema internacional y de un cambio estructural cuyo desarrollo se observa a través de ciclos de *longue durée*, según los definió el historiador Fernando Braudel. De estos procesos, que aquí apenas se esbozan, se ha dado cuenta en otra parte.² Pero no menos importantes son los factores de agencia. La definición precisa de las relaciones causales que surgen de la interacción entre agencia y estructura es objeto de una larga disputa académica, que no se aborda en estas páginas. Pero cabe observar la estrecha relación que existe entre los cambios sociales profundos generados por la globalización y su crisis a partir de 2008, el ascenso de fuerzas políticas nacionalistas y de ultraderecha, y el cuestionamiento del orden liberal en el que se ha basado la globalización.

El ascenso de estas fuerzas supone la *repolitización* y consiguiente contestación de normas, discursos y valores liberales que, al interior de los Estados y en el plano regional y global, antes concitaban amplios consensos en la sociedad y, por lo tanto, estaban fuera del debate político. La extrema derecha está poniendo en cuestión, desde la escena política nacional, los principios, las normas e instituciones del internacionalismo liberal contemporáneo que han sustentado el ciclo histórico de la globalización, incluyendo las organizaciones y procesos de integración regional, como la Unión Europea (UE).

No se trata solo del triunfo electoral de Donald Trump, o de Bolsonaro, del *Brexit*, del ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE, de la aparición desacomplejada de *democracias iliberales* que violentan el Estado de derecho en Polonia o Hungría, o de la captura y bloqueo de la política española por un enfrentamiento en clave nacionalista entre el independentismo catalán y la derecha, cada vez más escorada hacia un nacionalismo radical. Esas tendencias se extienden a los partidos tradicionales, que a menudo asumen y normalizan esas posiciones para evitar perder votos o respaldo social. Como reconoció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la Unión de 2016, «Nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones» (Juncker, 2016, p. 6).

2 Véase, en particular, el análisis de la crisis de la globalización como crisis de hegemonía, basado en el método neogramsciano de las estructuras históricas de Robert W. Cox, presentado en Sanahuja 2017.

El ascenso de esas fuerzas ha sido más intenso y con mayores efectos en los países avanzados, pero el fenómeno no se limita a ellos. Distintas formas de nacionalismo se afianzan también en la Federación Rusa y en países emergentes, como Turquía, Indonesia, India o Filipinas, y alientan procesos de involución en otros países. En China, donde el nacionalismo parece haber sustituido al comunismo como ideología oficial, el clásico guion liberal que vincula de forma determinante el crecimiento y la apertura económica con el ascenso de las clases medias y el cambio político hacia la democracia y el pluralismo no se ha cumplido. Por el contrario, el país parece ir en la dirección opuesta con las reformas constitucionales de 2018, que afianzan el poder de Xi Jinping, y la consolidación de un distópico Estado *tecno-policial* basado en un estricto control social. En América Latina también emerge en países con una cultura democrática afianzada, como Costa Rica, con el sorpresivo ascenso del pastor evangélico ultraconservador Fabricio Alvarado, que estuvo muy cerca del triunfo electoral en las elecciones de 2018; o en el gigante brasileño, a través del extremismo de Jair Bolsonaro, que desde una posición marginal en los primeros sondeos electorales ascendió con rapidez hasta alcanzar una amplia victoria en octubre de 2018.

Todos estos procesos presentan rasgos nacionales diferenciados, y en gran medida responden, en términos de sus factores causales, a lógicas y mediaciones nacionales. Por ello, demandan un análisis detallado y clarificación conceptual en cuanto a ideología, discursos y estrategias. Pero, más allá de las variaciones nacionales, cabe afirmar que son la expresión de una tendencia global: la triunfante expansión global de la democracia liberal y la economía de mercado que caracterizó a la pos-Guerra Fría y alimentó el optimismo del *fin de la historia*, según la expresión de Francis Fukuyama (1992), parece haber terminado y la tendencia ahora tiene el signo contrario. Países que contaban con democracias consolidadas, o en proceso de consolidación, ahora están gobernados por líderes nacionalistas y populistas de derecha o ultraderecha que ponen en cuestión el pluralismo político y social, el Estado de derecho, las garantías propias de los regímenes democráticos, y otros elementos característicos de las sociedades abiertas, que promueven además discursos contrarios a la globalización y a la inmigración, securitarios y defensivos, y distintas expresiones del nacionalismo e incluso del nativismo. Se empieza a asumir, incluso, la compatibilidad del libre mercado con modelos políticos autoritarios o con *democracias iliberales*, como ya ocurrió en América Latina en los años setenta.

Si el final de la Guerra Fría fue parte de la *tercera ola* de la democracia, tras la crisis de 2008 se estaría asistiendo a una oleada antiliberal y nacionalista impulsada por el ascenso, a escala global, de la extrema derecha y el nacionalismo extremo. Su efecto disruptivo tanto en los sistemas políticos y de partidos

nacionales como en el sistema político internacional podrían interpretarse como indicadores de lo que en las categorías neogramscianas se denomina *crisis orgánica* derivada tanto de transformaciones económicas, como del debilitamiento de los consensos y los mecanismos de dominación por consentimiento del *bloque histórico* imperante.

2. Fuerzas sociales en cambio y orden internacional

Como ha afirmado John Ikenberry, el orden liberal no se está viendo cuestionado solo ni principalmente por una *crisis E. H. Carr* —es decir, en clave de multipolaridad, juego geopolítico y supuestos *dilemas de Tucídides* entre grandes potencias— sino por una *crisis K. Polanyi*, relacionada más con una *gran transformación* que afecta a sus bases económicas y sociales, y las asunciones colectivas sobre democracia social, y que por ello pone en cuestión la legitimidad del sistema (Ikenberry, 2018, p. 10). Se trataría de un desplazamiento del poder del trabajo hacia el capital, con la anuencia e incluso la activa colaboración de los Estados, que como se indicará estaría en el origen de la reacción popular y populista en alza en muchos lugares. Además del fracaso de sus supuestos de autoregulación, para muchos colectivos la globalización también ha incumplido sus promesas de inclusión social, al generar brechas sociales crecientes y al tiempo, debilitar la capacidad estatal para atenderlas, y generar miedo e incertidumbre ante cambios y amenazas que ni el Estado ni las élites tradicionales parecen capaces de conjurar.

Tanto en los países en desarrollo como en los emergentes y los avanzados se evidencia, con pocas excepciones, un marcado aumento de la desigualdad asociado a la globalización, que en algunos casos se acelera con la crisis económica iniciada en 2008. En los países avanzados, incluso allí donde las tasas de desempleo son bajas, se erosionan los pactos sociales nacionales, la estructura del empleo se torna más dual entre los sectores de bajos ingresos y ocupaciones más precarias, y aquellos, más calificados y protegidos, cuyas rentas aumentan o sufren en menor medida las presiones competitivas mencionadas. En conjunto, aumenta la inseguridad laboral respecto a la capacidad de protección del Estado. En los países emergentes, por el contrario, se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas. Aunque es un proceso en el que existen muchas e importantes variaciones nacionales, los procesos de globalización y transnacionalización, en conjunto, constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales y de sus élites tradicionales para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva estatura económica pareciera otorgarles. Ello

limita la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional.

La crisis de gobernanza y las dificultades de los Estados y en particular de las democracias occidentales para hacer frente a las brechas sociales y la incertidumbre generadas por la globalización han tenido efectos múltiples. Hay que subrayar que el orden liberal de posguerra no se limitó a un conjunto de principios y normas internacionales, sino que hunde sus raíces en una concepción de democracia social que, fundada en el ciclo productivo fordista, integró a los trabajadores, el Estado y el capital en lo que puede entenderse como un amplio pacto social y corporativo tripartito. De acuerdo con la conceptualización de Cox (1981) o de Gill (1995, 2008), se trata de una particular *forma de Estado* contingente a esa estructura histórica, que suponía un modelo de democracia social que reconocía amplios derechos sociales y laborales, establecía mecanismos avanzados de protección, e institucionalizaba tanto la participación laboral en la gestión económica, a través de la negociación colectiva, como en el sistema político, a través de partidos obreros y sindicatos de amplia base (Sanahuja, 2015).

A cambio, ello otorgó la necesaria legitimidad y atractivo a las democracias occidentales frente al bloque soviético, aseguró la lealtad de los trabajadores y sus organizaciones políticas y sindicales, orientadas a la socialdemocracia o el *eurocomunismo*. Como señaló Tony Judt (2005, p. 544), la clase obrera, en parte subsumida en una clase media de amplio espectro, tuvo por primera vez un interés material: el sostenimiento y consolidación del Estado social y democrático de derecho, a diferencia de lo ocurrido en el período de entreguerras. Con ello, la estabilidad y la paz social en el ámbito nacional se entrelazaba con las lógicas de seguridad internacional de la Guerra Fría (Hobsbawn, 1995; Jayasuriya, 2010). En suma, estos pactos sociales y el modelo *corporativo* de relaciones laborales eran funcionales al modelo productivo fordista de dos maneras: por un lado, evitaron la reaparición de las cíclicas crisis de sobreproducción o de subdemanda que habían contribuido, por ejemplo, a la Gran Depresión de los años treinta. Por otro, garantizaron la estabilidad política y la *paz social* que Occidente requería para enfrentarse al bloque comunista. Como señaló Eric Hobsbawn (1995, p. 278), el miedo al comunismo también jugó un papel decisivo, pues estos pactos sociales permitieron integrar en el sistema, en una lógica corporativa, a los trabajadores y a sus organizaciones, que se adscribieron a la socialdemocracia o al *eurocomunismo*.

Este modelo corporativo tripartito, que integraba al Estado, al capital y al trabajo, se desarrolló plenamente en los países avanzados de Occidente, pero las políticas nacionalistas y desarrollistas del período poscolonial, a menudo respaldadas por mecanismos financieros, comerciales y de ayuda económica y militar de Estados Unidos

y sus aliados occidentales, significaron en algunos casos una notable ampliación de la ciudadanía y fórmulas inéditas de democracia social —en otros casos fue al contrario, con distintas fórmulas de modernización autoritaria, incluso regímenes dictatoriales—, que contribuyeron a su alineamiento con el bloque occidental.

En términos de cambio estructural, el fin de la Guerra Fría hizo desaparecer algunos de los factores geopolíticos en los que se basó el orden internacional liberal y alentaban la continuidad de esos mecanismos de vinculación de los trabajadores con las democracias occidentales. En paralelo, las dinámicas económicas de la globalización han supuesto una fuerte erosión de ese modelo de democracia social, debilitado por procesos de transnacionalización productiva y de liberalización de los mercados en los que el Estado dejó de asumir ese rol protector. Como señala acertadamente John Ikenberry (2018), la *tercera ola* democrática de los noventa, a la vez causa y consecuencia del colapso del bloque soviético, supuso la expansión global de los derechos políticos, pero al estar vinculada al neoliberalismo económico también significó mayor desigualdad, crisis fiscal y una marcada erosión del componente económico y social de la ciudadanía, tanto en los países avanzados como en aquellos países en desarrollo que habían establecido diversos modelos de pacto social. La recurrente crisis de legitimidad que ha acompañado a esa ola democratizadora es el resultado directo de esa contradicción.

Ello explicaría distintos ciclos de contestación como el que atravesó América Latina al inicio de los 2000, con el ascenso de fuerzas progresistas y en particular de las autodenominadas *bolivarianas*. Estas articularon la respuesta social y política frente a una crisis de la región, entre 1998 y 2003, percibida como consecuencia de la globalización neoliberal. También sería el caso del ciclo de contestación en los países avanzados desde la crisis de 2008, que también generó un descontento social de amplio espectro, especialmente en los sectores más desprotegidos frente a la globalización. Ante esos factores, que cabría ubicar en la estructura, surgen nuevos actores —verdaderos *entrepreneurs* políticos— que han sabido sacar partido de ese descontento, ante la pasividad o indolencia de las élites y las fuerzas políticas tradicionales —de nuevo, factores de agencia— y con ello han impulsado el ascenso de nuevas o renovadas fuerzas de extrema derecha. En uno y otro caso estas fuerzas se nutren del descontento social con la globalización y sus efectos —factores de estructura—, aunque las expresiones políticas de contestación sean distintas y se hayan ubicado en distintos lugares del espectro político, e incluso en posiciones opuestas.

3. Contestación y repolitización: el orden internacional liberal en cuestión

El más reciente ciclo de contestación en los países avanzados se ha descrito e interpretado como expresión del *retorno de la política* y de la repolitización de cuestiones hasta entonces objeto de consenso dentro del orden internacional liberal (Zürn, 2014; Grande y Hutter, 2016), como el libre comercio, los derechos humanos, o la integración europea (Grande y Kriesi, 2012; Höglinger, 2016), así como la politización de cuestiones como las migraciones, que de esa manera adquieren una prominencia política mucho mayor que en el pasado. Con ello, llega a su fin, o entra en una profunda crisis el hasta ahora apenas cuestionado reinado tecnocrático del liberalismo y el neoliberalismo, fuera en su versión de centro-derecha o socialdemócrata, en el que el espacio de lo político se reducía a la confrontación electoral en torno a cuestiones que no suponían la impugnación de ese orden (Zürn, 2014; Pelfini, 2017). La crisis de 2008, unida a otros riesgos de la globalización, suponen incertidumbre y miedo a un futuro que se percibe como amenaza, tanto para las generaciones presentes (pensiones) como para las futuras (empleo y precariedad), y la gestión liberal y tecnocrática de la globalización no parece capaz de conjurar esa incertidumbre, ni de ofrecer garantías creíbles de protección de la sociedad ante contingencias y riesgos globales (Zürn y De Wilde, 2016; Pelfini, 2017, p. 61). Se hunde así la credibilidad de las narrativas de progreso de la pos-Guerra Fría y la globalización, tanto en la versión cosmopolita de la socialdemocracia, que se muestra irrelevante o inaplicable, como en la variante neoliberal, más arrogante e insensible a la desazón de las clases medias y bajas, e igualmente ineficaz (Garcés, 2017, p. 16).

Este proceso de politización, contestación y crisis de consensos dominantes ha sido en muchos casos abordado desde explicaciones centradas en la agencia, y en particular, en la irrupción de nuevos actores políticos y en la forma en la que constituyen, orientan o aprovechan el impulso de las preferencias de los votantes o de distintos grupos sociales (Dolezal, 2012; Grande, Schwarzbözl, Fatke, 2018). De manera general, politización significa que las decisiones colectivas vinculantes se tornan en objeto de discusión pública, pudiendo llegar a definir nuevas divisorias o clivajes políticos. Para Zürn (2014, p. 50), se trata del proceso por medio del cual los poderes que toman decisiones y las interpretaciones de los hechos y las circunstancias asociadas a estas son llevados a la esfera política, sea al subsistema político, o al espacio político, siendo este último aquel en el que existe comunicación pública, toma de conciencia, movilización y contestación de las decisiones colectivas vinculantes referidas al bien común.

Generalmente, esos procesos han tenido lugar en las arenas políticas nacionales, salvo en circunstancias extraordinarias, como la guerra. El elemento nuevo que ha traído la globalización sería la politización por parte de los actores políticos domésticos, y en la arena política nacional, de las normas e instituciones internacionales. Ello comporta el debate público y la impugnación de decisiones, normas e instituciones que antes se formulaban en espacios tecnocráticos o burocráticos ajenos a la esfera pública, con una notable influencia de intereses privados del capital transnacional. De manera más específica, las variaciones en cuanto a la politización de las organizaciones internacionales dependerían de un mayor ejercicio de su autoridad y la legitimidad que ostentan (Zürn, 2014, p. 48). En gran medida, este proceso fue iniciado en los años noventa por los actores y coaliciones altermundialistas que convergerían posteriormente en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, y parte de la literatura sobre la actuación de estos actores interpretó ese proceso de politización de las instituciones y normas internacionales en las que descansaba la globalización en términos de reacción democratizadora a la reducción del papel, la autonomía y la soberanía de los Estados nación, en términos, como se señaló en secciones anteriores, de *resistencias a la globalización*, o de la emergencia de un *nuevo multilateralismo* cosmopolita o contrahegemónico *desde abajo*. Pero como señaló Zürn (2014, p. 64), en esa aproximación se obvió o se subestimó otro fenómeno posterior que no encajaba con esas movilizaciones transnacionales: la posibilidad de una politización anticosmopolita, nacionalista, y de ultraderecha, que encauzó el malestar de los perdedores de la globalización, fuera en términos de empleos, ingresos, estatus y expectativas, o de conflictos socioculturales.

Sin embargo, la interpretación de ese proceso de politización y contestación, centrada en los actores y, en particular, en la transferencia de autoridad a las organizaciones internacionales, obviaría otras posibles explicaciones centradas en los cambios de las estructuras económicas y sociales más profundas. En realidad, puede alegarse que la pérdida de autoridad y capacidad de protección de los Estados nación y las políticas estatales no se debe en muchos casos a que sus competencias hayan sido atribuidas o transferidas a las instituciones internacionales hacia las que entonces se dirigirían los reclamos de la ciudadanía. En realidad, las organizaciones internacionales —incluyendo la UE— se muestran igualmente impotentes y son parte de la matriz de política estatal que se ha extendido con la globalización: aquella que, como señaló Rodrik (2011) en su conocido *trilema* o *trinidad imposible* de la globalización, trataría de mantener una globalización profunda y el Estado nación como *locus* de la política. Ello significa situar la acción estatal en la *camisa de fuerza dorada* de la globalización, en la que la única política económica y de desarrollo posible es aquella que se ajusta a los requerimientos de un mercado global altamente financierizado. Es decir, significa

sacrificar el tercer elemento de ese trilema: la democracia, tanto en su dimensión electoral, como en su contenido substantivo de democracia social vinculada a un amplio catálogo de derechos económicos y sociales. Es el caso de la UE, en particular: es difícil que ese proyecto pueda perdurar si termina siendo un remedo del peor FMI, imponiendo en nombre de la *austeridad expansiva* ajustes impopulares cuyo coste social anima el ascenso de fuerzas antieuropeas. La UE podrá dominar, pero no convencer, si deja de ser un proyecto autónomo frente a la globalización; si se convierte en poco más que un instrumento de la disciplina de los mercados, encargado de velar por la estabilidad macroeconómica y, por ello, con un grave déficit democrático, en términos de su tradicional legitimidad de resultado ligada a la generación de bienestar económico y ciudadanía social, y una fuerte crisis de su identidad como modelo de progreso (Sanahuja, 2012, p. 63).

Ese diagnóstico no difiere mucho de la definición del *Estado neoliberal* de Cox o Gill, que se configura como nueva forma de Estado en la globalización, y de lo que plantea el método de las estructuras históricas. Por ello, sin que exista ninguna predeterminación previa en cuanto a lógicas de causalidad, ese ciclo de repolitización y contestación sería más bien la expresión de la crisis de la globalización como modelo o proyecto hegemónico de orden, tanto en lo referido a su dimensión societal, como en la manera en la que se expresa en el ámbito internacional, a través de las instituciones y normas que rigen los mercados regionales y globales, y las relaciones interestatales.

Por ello, como ya se ha afirmado, en ese escenario de crisis de globalización acontecimientos como el *Brexit* o el triunfo electoral de Donald Trump no pueden ser considerados como meros *cisnes negros* más o menos impredecibles, en el sentido que da a esta expresión Nassim Taleb (2010). Son resultado de factores de agencia —la capacidad de articular discursos y narrativas movilizadoras en los medios de comunicación o en las redes sociales, o el éxito de una campaña electoral—, de actores que protagonizan ese nuevo ciclo de politización y contestación del orden internacional liberal y de la globalización, pero no se explicarían sin otros factores causales de carácter estructural relacionados con el impacto social y cultural de la globalización en cuanto a debilitamiento del Estado y de su capacidad para la protección de la ciudadanía y para el mantenimiento de sus expectativas de bienestar, y sus derechos económicos y sociales.

En términos de agencia, el descontento social que genera la crisis de la globalización deviene así en crisis de legitimidad de la democracia liberal, que supone un amplio cuestionamiento de las élites y del *establishment* favorable a la globalización. De esa crisis se nutre el ascenso de nuevos actores de extrema derecha, líderes fuertes, la política del miedo y el rechazo creciente a las sociedades abiertas. Ese proceso, que expresa una crisis de hegemonía de dichas élites, de nuevo

tiene afectos tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. La impugnación de las élites y la crisis de legitimidad de las democracias debilitan, a su vez, el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido el conjunto de los países avanzados —en particular Estados Unidos y la UE— en el sostenimiento del orden internacional liberal o, en otros términos, en lo que podría interpretarse como el *blocco storico* en el que se ha basado la globalización.

4. Dinámicas socioeconómicas y reacción sociocultural: factores causales

Entre las causas de ese ascenso, como se indicó, son factores estructurales las dinámicas de cambio social impulsadas por la globalización y el cambio que ello comporta en las expectativas de distintos grupos sociales, en particular de las clases medias; y en cuanto a la agencia, hay que destacar el papel de los nuevos actores políticos en juego, que son extraños a las élites y el *establishment* tradicional, o habiendo sido parte de estas, se perciben como ajenos a ellas. En un detallado análisis sobre las causas del auge de la extrema derecha, Inglehart y Norris (2016) categorizan como fuerzas motrices del lado de la demanda (*demand-side drivers*) esas causas estructurales. En el lado de la oferta (*supply-side drivers*) se situarían la actuación, narrativas y líderes de la constelación emergente de partidos y líderes de extrema derecha. Se examinarán brevemente unos y otros factores causales e impulsores del ascenso de la ultraderecha.

En términos de cambio social, como se indicó, la globalización ha sido un fenómeno de vastas proporciones, comparable quizás a la primera revolución industrial, o al advenimiento del fordismo como ciclo productivo tras la Segunda Guerra Mundial. Si bien la globalización ha tenido una capacidad notable en la reducción de la pobreza y la inclusión social de los sectores medios citados, también ha generado mayor desigualdad global, y dinámicas de exclusión y segmentación social que han afectado a otros grupos. Como señalan Milanovic (2012, 2016) y Lakner y Milanovic (2016), en ese proceso, en términos de reducción de la pobreza y distribución del ingreso cabe identificar claros ganadores y perdedores: pierde el *bottom billion*, los en torno a mil millones de personas estancadas en la pobreza extrema y el hambre, en su mayoría en África subsahariana y Asia meridional, y las clases medias y los trabajadores de menor cualificación de los países avanzados, que experimentan en mayor medida las consecuencias de un mercado de trabajo cada vez más dual, con un horizonte de desempleo, precariedad laboral, recorte de derechos e incertidumbre asociada al cambio tecnológico. Ganan las clases medias en ascenso de los países emergentes, que han dejado

atrás la pobreza y pueden acceder al mercado de consumo, y la estrecha capa de la población más rica, tanto en los países emergentes, como en los avanzados.

Estas brechas globales entre ganadores y perdedores son una variable cada vez más relevantes para explicar las diferencias de renta nacionales, y para la conformación y la satisfacción o no de las expectativas individuales y colectivas. Expectativas en ascenso en los países emergentes, que alimentan tanto respuestas individuales —mayor presión migratoria hacia los países ricos—, como colectivas, a través de movimientos sociales que, desde América Latina al mundo árabe, reclaman mejor gobernanza y políticas públicas más eficaces e inclusivas. Y en los países avanzados, el rechazo a expectativas en descenso, en un contexto de recorte de derechos sociales y creciente inseguridad y precariedad laboral.

En 2013, las encuestas del Pew Global Research Center (2014) mostraban esa brecha: en los países emergentes, la mayor parte de la población afirmaba que la siguiente generación viviría mejor que la de sus padres, pero en los países avanzados la mayoría esperaba lo contrario. El Eurobarómetro de 2018 también muestra que en el conjunto de la UE el 54 % de la población consideraba que la sociedad se había tornado menos igualitaria que treinta años antes, y el 84 % que el nivel de desigualdad socioeconómica era excesivo (Comisión Europa 2018). Las encuestas globales de Ipsos-MORI, aunque más sensibles a cambios de corto plazo, también muestran que existe una *divisoria global del optimismo*, en las que las sociedades de la mayor parte de los países emergentes se muestran mucho más esperanzadas que las de los países avanzados, que ven el futuro con aprensión e incertidumbre (Atkinson, 2017, pp. 53-59). Esas encuestas muestran que la mayoría de la población mundial piensa que su país no va en la dirección correcta —61 % en 2016 y 58 % en 2018—, pero esa percepción es más marcada en el conjunto de los países avanzados, y en algunos países emergentes, como Brasil o México, mientras que los casos de India y China la proporción de los *optimistas* llega al 65 % y al 94 % respectivamente (Ipsos 2016, 2018).

Los indicadores globales de bienestar suponen transformaciones estructurales de largo plazo y parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico *de longue durée*, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera, y ello parece marcar los límites sociales de la globalización. Serían equiparables a las que han marcado los grandes cambios sociales que se pueden observar desde el tránsito del Antiguo Régimen a la Revolución Industrial. En el periodo previo a la industrialización, la diferencia entre la renta promedio de los diez países más ricos y los diez más pobres era de unas seis veces. Esa brecha, relativamente pequeña, coexistía con enormes desigualdades al interior de cada país entre una élite terrateniente y las masas campesinas. La revolución industrial significó un

proceso de aumento simultáneo de la desigualdad entre países —en un rápido distanciamiento de Europa y Estados Unidos del resto del mundo—, y al interior de los países, con brutales diferencias entre la burguesía y el nuevo proletariado fabril. Al menos durante un siglo de industrialización se confirmó la clásica hipótesis de Simón Kuznets —representada a través de una curva en forma de U invertida—, que planteaba que en las fases tempranas de la industrialización la desigualdad aumentaba en la medida que se producía el (necesario) proceso de acumulación y reinversión de capital en manos de la burguesía industrial y financiera, cuyo mayor exponente pudieran ser los magnates de la edad de oro del capitalismo, altamente oligopolizado, de finales del siglo XIX y principios del XX en los Estados Unidos, con representantes como los Vanderbilt, Rotschild, Carnegie, Mellon, Morgan, o Rockefeller.

La revolución industrial, empero, hizo aparecer un potente movimiento obrero que obligó a introducir desde finales del siglo XIX nuevas leyes laborales, incipientes sistemas de salud pública y seguridad social, una fiscalidad más progresiva, y leyes antimonopolio. El alcance de estas medidas se amplió en el siglo XX, como respuesta de las democracias liberales a las amenazas del fascismo y el comunismo, y en parte como compensación por los enormes esfuerzos impuestos a los trabajadores, verdadera *carne de cañón* en la Primera y Segunda Guerra Mundial. Podría decirse que el alcance del reformismo de posguerra y la democracia social adoptada en los países avanzados y en particular en Europa occidental fue tal, que dejó al capitalismo irreconocible respecto a sus versiones de entreguerras (Hobsbawn, 1995, p. 275).

Después de 1945, el espectacular aumento de la productividad generado por el modelo industrial fordista y las políticas de demanda keynesianas propiciaron nuevos *pactos sociales* basados en la expansión de las rentas salariales y del Estado del bienestar y la protección social. Ello contribuyó decisivamente a la formación de las sociedades de clases medias en el Occidente industrializado, en un círculo virtuoso que relacionaba consumo de masas, crecimiento económico y equidad social, tanto en lo referido a la distribución del ingreso como a una mayor movilidad social, y a la vez permitió integrar a los trabajadores y sus organizaciones en un modelo de democracia social más atractivo que el existente tras el *telón de acero*.

Como se indicó, hubo también un grupo de *nuevos países industrializados* (NIC) que lograron aunar dinamismo económico y equidad social, y algo similar se observó en las experiencias de industrialización tardía de algunos países mediterráneos. En otros países en desarrollo se intentó adaptar este modelo a sus condiciones *periféricas* a través de acuerdos nacional-populares y políticas desarrollistas. Si bien propiciaron la aparición de nuevas clases medias urbanas, estas experiencias de desarrollo no lograron quebrar los condicionantes de las

economías primario-exportadoras, y en muchos casos dieron lugar a modelos de crecimiento *concentrador y excluyente*, que mantuvieron e incluso agravaron las brechas sociales del orden poscolonial.

Este ciclo tuvo dos claras consecuencias en términos de desigualdad. En Estados Unidos, como en otros países industrializados, se produjo lo que Goldin y Margo (1992) denominaron *la gran compresión*, por oposición a la Gran Depresión (Noah, 2012): desde los años cuarenta —los cincuenta en Europa— las rentas de las clases bajas y medias aumentaron más rápido que las correspondientes a las capas más altas y en los años setenta se registraron los indicadores más favorables en materia de equidad en un período de cincuenta años. Sin embargo, con la excepción de los NIC, la brecha internacional se agrandó y la diferencia entre la renta per cápita promedio entre los diez países más ricos y los diez más pobres llegó a ser de cuarenta veces (Bourguignon y Morrison, 2002; Bourguignon, 2012).

A la luz de este rápido recorrido por los dos últimos siglos, lo que revelan los datos expuestos en la sección anterior es un giro de proporciones históricas en ambas tendencias: aunque continuó empeorando la desigualdad internacional entre Norte y Sur, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo xx se registraron al interior de los países avanzados los mejores indicadores en materia de equidad en los doscientos años que median entre la revolución industrial y los primeros años del siglo xxi. Ello fue posible a causa, tanto del extraordinario ciclo de crecimiento económico impulsado por el fordismo, como de los pactos sociales que se sustentaron en el aumento de la producción y la productividad que ese ciclo hizo posible. Como señaló el historiador Eric Hobsbawm, el período 1947-1973 no solo representa una *edad de oro* para el capitalismo en términos de crecimiento y estabilidad económica —*Les trente glorieuses*, según Jean Fourastié (1979)—; es también un período en el que durante algunas décadas, a mediados de siglo, pareció incluso que se había encontrado la manera de distribuir dentro de los países más ricos una parte de la enorme riqueza generada en ese período, con un cierto sentimiento de justicia (Hobsbawm, 1995, pp. 18, 22).

Desde mediados de los ochenta, sin embargo, la globalización significó un visible cambio de ciclo: por primera vez en unos cien años, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo —al menos los emergentes— empezó a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman (2007, pp. 124-128) llama *la gran divergencia*: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo, con algunas excepciones, experimentó un fuerte aumento (OCDE, 2008, 2011 y 2015; Sanahuja, 2013).

A la hora de explicar que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior, hay que remitirse de nuevo a la *gran transformación*,

por utilizar la expresión de Karl Polanyi (1992), que a través de la globalización ha sacudido a la economía mundial desde los años ochenta. La globalización ha supuesto un notable aumento de la escala y el tamaño de los mercados, y mayores presiones competitivas, que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación hacia una estructura dual: con mayores retribuciones para los trabajadores de la *economía del conocimiento*, y caída de las retribuciones y el número y calidad de los empleos de naturaleza administrativa y manufacturera antes asociados a las clases medias.

Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1 500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometiéndoles a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal. La bibliografía sobre esta cuestión destaca cómo el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juega un papel determinante en el aumento de la desigualdad. Los procesos de financierización que han caracterizado a la fase más tardía de la globalización también han jugado un papel relevante, como destacó Thomas Piketty (2014) al señalar la tendencia a una mayor tasa de crecimiento de las rentas del capital, que la de la economía en su conjunto —lo que resume con la fórmula $r > g$ — como uno de los vectores que impulsan una desigualdad que de manera creciente se explica por la mayor concentración de la riqueza mundial en quienes poseen más capital financiero. Finalmente, hay que mencionar la tendencia, propiciada por un mercado global más integrado y el cambio tecnológico, a la concentración del capital, la oligopolización de los mercados, y un modelo centrado en la extracción de rentas monopólicas, que es particularmente visible en las nuevas compañías tecnológicas de alcance global.

Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado nación y los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica, que ha supuesto mayor desempleo y recortes sociales, como revela el aumento de las brechas salariales y de la desigualdad visibles en las estadísticas internacionales, y a futuro, dudas respecto a la sostenibilidad del Estado del bienestar, y los derechos económicos y sociales, menores expectativas de movilidad social ascendente que las que presuponen las sociedades abiertas, y más incertidumbre e inseguridad laboral. Surge un nuevo precariado sin expectativas, particularmente para los desempleados de larga duración y los jóvenes, para quienes tiene poco que ofrecer que el actual *statu quo* y las tendencias hacia la *uberización* del

empleo y una *gig economy* o *economía de los bolos* o del trabajo esporádico, de *falsos autónomos* o cuentapropistas, siempre disponibles, con encargos esporádicos a través de una plataforma electrónica, atomizados y sin protección social.

Sería ilusorio suponer que estas transformaciones no tienen implicaciones políticas. Dani Rodrik (2011), como antes se mencionó, ha señalado que en el contexto de la globalización los actores estatales enfrentan un *trilema* irresoluble, en el que la globalización económica profunda, el Estado nación y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Desde la Segunda Guerra Mundial, al no existir una integración económica global profunda, el Estado nación y la política democrática fueron compatibles y viables, mediante lo que Rodrik denomina *compromisos de Bretton Woods*. Es el período en el que fueron posibles los pactos sociales de posguerra y las políticas económicas keynesianas, a partir de un modelo de producción fordista orientado al pleno empleo, el consumo de masas y el desarrollo de los Estados de bienestar.

Ya se ha señalado como ese modelo, tras la crisis de los setenta, dio paso a procesos de apertura y liberalización económica que iniciaron la globalización. Las crisis financieras de los años noventa en adelante pusieron de manifiesto que en condiciones de globalización profunda y Estados nación como *locus* del poder político, su agencia se debilita, y solo parece posible gobernar en función de las exigencias del mercado global postergando mandatos electorales relacionados con derechos sociales. A partir de 2008, la crisis financiera global actualizó la vigencia de este trilema, especialmente en la zona euro —con la unión monetaria al trilema es mucho más rígido, al no estar disponibles los instrumentos de la política monetaria— y en particular, en los países que, afectados por crisis de deuda soberana, fueron sometidos a duros programas de ajuste tutelados por la *troika*. Ello indicaría de nuevo que, como orden mundial, la globalización supone un modelo de gobernanza basado en la adaptación de los Estados —sus estructuras económicas, políticas y sociales; sus instituciones, y sus pactos sociales nacionales— a los requerimientos del mercado globalizado. Sería una nueva forma de *Estado neoliberal*, muy distinto al del período del fordismo (Cox, 1981). Se producirá, en particular, una amplia *constitucionalización externa* de las reglas que gobiernan los mercados, fuera del alcance de las políticas y actores nacionales (Gill, 1995), a través de las reglas de la OMC y, en mucha mayor medida, mediante la firma de acuerdos regionales de libre comercio y de los relativos a la protección recíproca de inversiones, en una forma de proyección global del *ordoliberalismo*, que Quinn Slobodian (2018, pp. 12, 266) denominara *ordoglobalismo*.

Los datos empíricos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o

lugar de residencia son o bien perdedores de la globalización o se perciben como tales, o rechazan los procesos de cambio sociocultural y mayor diversidad social que se asocian a la apertura y a la globalización. En términos socioeconómicos, han sido los trabajadores manufactureros cualificados en Europa o en Estados Unidos los que en mayor medida han experimentado o bien el cierre de empresas por efecto de la deslocalización, o bien la pérdida de capacidad negociadora y el estancamiento de los salarios ante la amenaza de cierre. Los trabajadores de baja calificación en sectores de bienes no transables —hostelería, servicio doméstico, agricultura, construcción...— y, por lo tanto, no susceptibles de ser deslocalizados también se consideran perdedores de la globalización, en tanto su salarios y estabilidad laboral se ven erosionados por la inmigración, y se tornan más críticos hacia ese proceso. De nuevo, como tendencia general, los sectores medios ligados a los servicios, los trabajadores con mayor calificación, y aquellos que disfrutaban de empleos más estables y protegidos —funcionarios públicos, profesiones liberales que se protegen a través de reglas y de colegios profesionales...— han sufrido menos los efectos de la globalización y tienden a tener una percepción más positiva y su actitud suele ser más abierta y cosmopolita ante ese fenómeno (*The Economist*, 2018a).

De hecho, la explicación socioeconómica, aunque contiene factores causales clave, no bastaría para explicar el fuerte ascenso de esas fuerzas. Höglinger, Wüest y Helblig (2012) destacan como los debates sobre la globalización no se limitan a las dimensiones socioeconómicas y también incluyen pugnas sobre aspectos socioculturales a través de una serie de enmarcados-tipo preferidos por los distintos actores políticos. Como se mencionó, Inglehart y Norris (2016), a partir de encuestas realizadas en 31 países, argumentan que otro importante factor estructural es un movimiento sociocultural reaccionario (*cultural backlash*), especialmente en las generaciones de mayor edad, los hombres blancos y los sectores menos calificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización. Esos grupos serían particularmente vulnerables al llamado de los populistas de derechas.

En el caso de países más tradicionalistas, se generan resistencias de los sectores tradicionales ante el ascenso socioeconómico de las clases subalternas —caso, por ejemplo, de Brasil (Natanson, 2018)— o la pérdida de estatus de las clases medias tradicionales, así como ante el cambio sociocultural hacia sociedades más igualitarias, abiertas y tolerantes con las cuestiones de género e identidad sexual, las minorías o la diversidad social, que amenazan los roles, conductas y valores tradicionales. Resistencias que la extrema derecha se ha apresurado a explotar cuestionando las políticas de inclusión social, lo que denominan la *ideología de*

género, el matrimonio igualitario, el aborto, o la educación sexual en las escuelas. Este sería el caso de algunos países de Europa central, en las que el apoyo a la extrema derecha está claramente asociado a posiciones más tradicionales en esos asuntos, en materia de religión, y se observa también un mayor nacionalismo cultural y un rechazo mayor a la población musulmana pese a que su presencia es mucho menor que en otros países de Europa Occidental (Pew Research Center, 2018). También sería el caso de las elecciones en Costa Rica o en Brasil en 2018, país en el que a ese factor se le suma un reclamo securitario de corte *punitivista*, en palabras de José Natanson (2018).

Ahora bien, como señalan Norris e Inglehart la distinción analítica entre factores socioeconómicos y la reacción cultural es artificial, pues ambos están relacionados:

[...] si los cambios estructurales en la fuerza de trabajo y las tendencias sociales en los mercados globalizados elevan la inseguridad económica, y si esto, a su vez, estimula una reacción negativa entre los tradicionalistas hacia los cambios culturales, no sería una cuestión de si es lo uno o lo otro, sino del peso relativo de ambos y de los efectos de su interacción. (Inglehart y Norris, 2016, p. 3).

La divisoria generacional, por ejemplo, es clave: las personas entre 18 y 44 años se muestran más proclives a la apertura y al cambio, pero las mayores de 45 son más reacias a aceptar la diversidad social y cultural, rechazan el cambio al asumir que no pueden adaptarse a sus exigencias (Marshall, 2017, pp. 35-37), y son más sensibles a las cuestiones sobre inmigración, *ley y orden*, derechos de las minorías y de las mujeres, o diversidad sexual (Khan, 2017, p. 41; *The Economist*, 2018a). En suma, ambos conjuntos de factores serían necesarios para explicar el creciente malestar social y la desafección ciudadana hacia la democracia y los partidos tradicionales, que los nuevos actores de la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para ganar peso electoral, poder parlamentario, y hacerse con el gobierno de algunos países.

5. Factores de agencia: líderes, discursos, retórica, redes y comunicación

Más allá de los cambios estructurales, para entender la pérdida de influencia de las élites dominantes y el declive electoral de los partidos tradicionales es necesario examinar los factores de agencia, y en particular, la actuación de una pléyade de partidos y líderes de extrema derecha nacionalista y xenófoba, y lo que ofrecen y cómo lo enmarcan, con estrategias y discursos de deslegitimación y de polarización que cabría calificar como *insurgentes* (Dennison y Pardijs, 2016). Aunque algunos de los partidos de derecha radical estaban ya activos en los años ochenta, se trata de movimientos que o bien se han redefinido y repositionado a partir de la crisis, o en muchos casos son de reciente aparición. En su mayoría están desconectados de los fascismos del siglo xx y no responden a esa caracterización, a menudo utilizada por sus oponentes, y en muy pocos casos han tenido experiencia de gobierno.

Como ha definido Hanspeter Kriesi (2012a, p. 108) o Martin Dolezal (2012, p. 134), en el ascenso de estas fuerzas hay que destacar la actuación de verdaderos *emprendedores* políticos que actúan a través de una lógica en la que cabría identificar tres pasos: el posicionamiento político; la selección o construcción de las agendas, a través de cuestiones que se caracterizan por su visibilidad y prominencia; y la movilización política a través de la polarización social en torno a esas cuestiones. Para ello, estos actores han sabido generar y difundir potentes narrativas o discursos de movilización y polarización para la movilización social, en muchos casos centradas más en la identidad y en la seguridad que en el empleo, pero que han encontrado un terreno abonado en la crisis social y el rechazo al *establishment* (Greven, 2016). Esas narrativas tienen varios componentes, que aparecen con distintas formas según las realidades de cada país.

En primer lugar, son narrativas antiélites —contra la clase política, los ricos o los *expertos*—, en las que el líder se presenta como alguien ajeno a la *clase* o *casta* política (Mudde y Rovira, 2017, p. 62), que se nutre de la crisis de legitimidad y de la falta de respuestas por parte de dichas élites a los problemas socioeconómicos de las clases medias y bajas. Como señala Pelfini (2017, p. 60), en un escenario de repolitización o de retorno de la política frente al dominio tecnocrático del neoliberalismo, cambia la retórica política y resurge lo *bajo* y lo plebeyo como discurso y estilo de liderazgo para simbolizar la cercanía al *pueblo*. Ese discurso y retórica, de la que Trump o determinados líderes de la extrema derecha europea, los *brexiteers*, o Bolsonaro, en el caso de Brasil, podrían ser buenos ejemplos, se alza como *auténticos* y *sin complejos* frente al discurso de las élites y los expertos, y frente a la retórica política convencional, presentada

como discurso de *corrección política*, que supone un rechazo a su semántica de tolerancia e inclusión y reconocimiento y respeto de la diversidad humana. Un componente clave de estas narrativas es el rechazo a la corrupción, que permite cuestionar al conjunto de la clase política. En el caso de las elecciones en Brasil, el rechazo al PT estaba en buena medida relacionada con el proceso *Lava Jato*2.

También son narrativas securitarias frente al terrorismo y la inmigración, que contraponen al *pueblo*, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al *otro*, construido como amenaza. Ello se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista antes descrito, que rechaza la diversidad social, y, en ocasiones, adopta expresiones abiertamente islamóforas y racistas (Bartoszewicz, 2016). En el caso de Brasil y otros países de América Latina, esta narrativa securitaria se refiere a los graves problemas de seguridad ciudadana, frente a los que se recurre, como se indicó, a visiones *punitivistas* con políticas de *mano dura* (Natanson, 2018).

La cuestión migratoria, en particular, se ha convertido en uno de los principales ejes de tensión a la hora de configurar el campo de juego de la política. En este se combinan, quizás como en ninguna otra cuestión, tanto factores socioeconómicos como socioculturales. El rechazo a la migración ha generado uno de los más efectivos discursos de movilización de los nuevos actores políticos de la extrema derecha tanto en Estados Unidos como en algunos Estados miembros de la UE. En un amplio estudio realizado en seis países de la UE, Grande et al. (2018) observan un significativo aumento de la politización de la cuestión migratoria desde los años noventa, y está relacionada más con factores de agencia, como la actuación de partidos *insurgentes* de la derecha radical, que con variables de estructura, como la proporción de población migrante, o el nivel de desempleo. Estos factores, siendo relevantes, no se traducirían automática o necesariamente en conflictividad política.

Por todo lo anterior, puede decirse que la crisis de los refugiados sirios de 2015 fue, en realidad, una crisis de gobernanza europea, que refleja que la pugna política al interior de la UE se ha subordinado a las narrativas securitarias sobre la inmigración impulsadas por el populismo xenóforo de extrema derecha, sea a través de los gobiernos de algunos Estados miembros, o de su creciente *normalización* en las posiciones y discurso de los partidos tradicionales (Sanahuja, 2016; Cecorulli y Lucarelli, 2017). En 2018, con una cifra de llegadas de apenas 55.000 personas —muy lejos de las más de un millón de tres años antes— el grado de polarización al interior de los Estados miembros, y entre ellos y las instituciones de la UE, fue aún mayor. También en 2018, la caravana de migrantes centroamericanos que a través de México se dirigía a Estados Unidos, en plena campaña electoral para las legislativas de ese país, se ha convertido en una cuestión de *seguridad nacional* que ha implicado incluso el despliegue de fuerzas militares.

En ese contexto, volviendo a la UE, la política migratoria y de asilo y refugio queda reducida a un problema de seguridad y control fronterizo, con el consiguiente riesgo de desnaturalizar y envilecer el proyecto europeo, al estar ese enfoque securitario en contradicción flagrante con sus principios, metas y, compromisos y obligaciones internacionales en materia de democracia, derechos humanos, y lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, son narrativas antiglobalización, incluyendo la variante euroesceptica, marcadamente nacionalistas, y que reclama políticas proteccionistas frente a las normas del *ordogloablismo*, y rechaza las sociedades abiertas y los valores cosmopolitas. Como se señala en la siguiente sección, la movilización social y política articulada en torno a estas narrativas han contribuido a definir un nuevo divisorio o *clivaje* político entre los partidarios de sociedades *abiertas* o *cerradas* (*The Economist*, 2016), en torno a valores cosmopolitas o nacionalistas, entre universalismo o particularismo, o entre políticas de integración o de demarcación (Kriesi et al., 2012b). En parte, ese *clivaje* también supone una reedición del más tradicional entre cosmopolitismo y comunitarismo (García Segura, 2011; Zürn y De Wilde, 2016) y se relaciona con las *guerras culturales* e identitarias entre liberalismo y tradición que de manera creciente polarizan el debate social y político tanto en los países avanzados como en los países emergentes al calor de los cambios sociales que comporta la globalización (Khan, 2017, p. 39).

En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave los medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales (Van Wyk, 2017), cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienden a generar bucles cognitivos autorreferenciales que potencian esos discursos y crean una esfera *posfactual*. Esa esfera transforma la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada y, por ello, la aleja aún más del ideal habermasiano de esfera pública abierta al contraste de argumentos racionales en la que habría de basarse una democracia deliberativa. En una visible paradoja, el aumento de los intercambios de datos que reflejan los indicadores sobre el avance de la globalización coexiste con una internet más fragmentada, parroquial y cerrada. A ello se añaden las mayores capacidades de segmentación y direccionamiento de los mensajes electorales utilizando la *minería de datos* y la inteligencia artificial, como lo ilustran casos como los de las empresas Palantir o Cambridge Analytica, del grupo SCL, sobre el uso de datos personales obtenidos de la red Facebook tanto en las elecciones estadounidenses que dieron la victoria a Donald Trump, como en el referéndum del *Brexit* (Peirano, 2018; Guimón, 2018; Hindman, 2018; *The Economist*, 2018b).

Frente a estos actores, relatos y dinámicas las élites dominantes se han mostrado a menudo insensibles e incapaces para reconocer ese descontento, afrontar los problemas sociales y reorientar las políticas que les dan origen. No han faltado voces de alarma, como el diagnóstico anual de riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos, que ha identificado de manera reiterada la desigualdad económica y la polarización política como uno de los más importantes riesgos sistémicos. Wolfgang Münchau (2016) señaló en *Financial Times* que el *establishment* al cuidado del orden liberal global parecía estar sumido en un momento *María Antonieta*, ajeno a un sistema financiero fuera de control o a los abusos fiscales de las multinacionales, abandonando a su suerte a parte de la ciudadanía, insistiendo en políticas irresponsables de austeridad o en relación con la migración, denigrando a los votantes que se inclinan hacia la extrema derecha como meros exponentes de un *voto irracional*, y con todo ello, se enajenan su apoyo y dan alas al ascenso de la extrema derecha.

Esa valoración no es exagerada. Ese cuestionamiento a las élites dirigentes se refleja de manera diáfana en distintas encuestas de opinión de cobertura mundial. Las encuestas antes mencionadas del programa de actitudes globales del Pew Global Research Center o de Ipsos registraban una clara divisoria entre el pesimismo reinante en los países avanzados y el optimismo de los emergentes a la hora de afrontar el futuro. Pero esas diferencias Norte-Sur desaparecen en cuanto a la valoración de las élites: datos de 2013 mostraban que el 64 % de la población de Asia y de América Latina, el 77 % en África subsahariana, el 60 % de los estadounidenses, y el 78 % de los europeos creían que el sistema económico en su país favorecía a los ricos (Pew Global Research Center, 2014). Las encuestas de Ipsos de 2016 muestran que en promedio el 76 % de la población mundial consideraba que el sistema económico de su país estaba sesgado a favor de los sectores más ricos y poderosos y no respondía al interés de la sociedad en su conjunto (Duffy, 2017, p. 21-23). De los 22 países considerados, tanto emergentes como avanzados —aunque con la notable ausencia de China—, la visión menos desfavorable de las élites correspondía a Suecia, con más de la mitad de la población suscribiendo esa visión crítica, y los índices máximos correspondían al 85 % de España, el 81 % de Brasil, o el 94 % de México, con los países del G8 muy cerca del promedio mundial. En relación con esos datos cabe mencionar que al inicio de 2018 la corrupción era el mayor motivo de preocupación a nivel mundial, mientras que el desempleo y la pobreza ocupaban el segundo y tercero, a escasa distancia, y en los dos años anteriores la corrupción se había situado en segundo lugar, por detrás del desempleo (Ipsos 2016, 2017, 2018). Finalmente, el Eurobarómetro de abril de 2018 mostraba que en el conjunto de la UE un 48 % de la población consideraba que las decisiones políticas no se aplicaban de manera igualitaria, y solo un 32 % consideraba lo contrario (Comisión Europea, 2018).

6. Globalización, nacionalismo y orden liberal: matrices y coaliciones ante el regionalismo y la política internacional

La irrupción de estas fuerzas de extrema derecha ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Se ha afirmado que, junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en ciertos valores y en los conflictos distributivos en el ámbito social y económico, aparece un nuevo eje o *clivaje* fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, entre *globalistas* y *patriotas*, o entre *abierto* y *cerrado*. Esa divisoria o *clivaje* reinterpreta o reenmarca los conflictos redistributivos en términos de ganadores y perdedores de la globalización, y los complejiza al introducir elementos de seguridad e identidad. Todo ello fragmenta y reajusta las preferencias de los votantes, supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social, y se proyecta al ámbito exterior (*The Economist*, 2016, Inglehart y Norris, 2016). Ese clivaje aparecería al interior de los países, en la arena política nacional, y también entre países, en arenas de política interestatal regional, o global, como en la política europea, entre los europeístas partidarios de la globalización, abiertos y cosmopolitas; y los euroescépticos que defienden sus respectivos Estados soberanos y cuestionan los poderes supranacionales de Bruselas. Es el plano internacional, es en cuestiones como la apertura a la globalización, la integración económica, los acuerdos de libre comercio, la política migratoria, los derechos humanos, o la política exterior y de seguridad frente a viejas y nuevas amenazas como el terrorismo, donde esa divisoria aparece con más claridad, erosionando y/o poniendo en cuestión el consenso existente en el centro político en torno al internacionalismo liberal y los valores cosmopolitas en los que se ha basado la globalización como forma de orden mundial.

Ese nuevo *clivaje* y los alineamientos políticos a los que da origen no son en modo alguno diáfanos y no deberían llevarse demasiado lejos en el análisis: la realidad es compleja y como se ha señalado admiten múltiples variantes y modulaciones discursivas en las que juegan un papel importante las mediaciones, actores y circunstancias de cada arena política local o nacional (*The Economist*, 2018a). En este trabajo esa divisoria se asume por su valor heurístico, en tanto elemento que permite modelizar y ordenar el escenario político de cada país, y entre países, en relación con el cuestionamiento del orden liberal internacional y la globalización como orden hegemónico.

En un sencillo ejercicio de modelización, si se cruzan los dos ejes o clivajes —pro y antiglobalización, e izquierda y derecha— en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro recuadros, con las grandes matrices de política

internacional que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales y de clase social, edad, etc... pueden definir el escenario de la política y el conflicto social en un momento de crisis de globalización, sea en el plano nacional o global, y permiten ubicar los nuevos conflictos surgidos de la repolitización y contestación a elementos del orden internacional liberal y a la globalización que antes se daban por sentados. De forma simplificada, a modo de modelos de análisis, se presentan a continuación:

- a. *Davos* o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada: proclives a profundizar la integración económica global, y partidarios del *statu quo* de la globalización. Su más clara expresión es el *globalismo* u *ordoglobalismo* ideológico y normativo (Slobodian, 2018) de las élites transnacionales vinculadas a la empresa y las finanzas globales reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Su expresión política se sitúa en el centro derecha y entre los sectores centristas de la socialdemocracia europea —ambas fuerzas, por ejemplo, apoyaron conjuntamente en su momento el TTIP en el Parlamento Europeo—, y los sectores más moderados del Partido Demócrata en Estados Unidos. Cuentan con el fuerte apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales. Su base electoral se encontraría en los sectores urbanos más cultivados y pudientes, más internacionalizados, así como en segmentos de la clase media vinculados al sector formal de la economía y los servicios, con intereses en la libre movilidad de factores, más intensivos en conocimiento y, por ello, relativamente más protegidos frente al libre comercio. Desde la crisis global los partidos que se alinean con *Davos* experimentan un marcado retroceso electoral, aunque en algunas regiones como América Latina, con Macri o Temer, hayan podido tener un resurgimiento relacionado con el fin del anterior ciclo de gobiernos progresistas. Frente al ascenso de los nacionalistas, estos actores, como se indicará, están tratando de articular nuevas coaliciones a favor de la globalización, pero están condicionadas por procesos electorales internos y la presión de las fuerzas de derecha en ascenso.

- b. *Porto Alegre* o los *globalistas progresistas*, que incluyen a sectores de la izquierda cosmopolitas que han planteado la necesidad de regular la globalización a través de reglas regionales o globales que protejan los derechos laborales y sociales, el medio ambiente —por ejemplo, a través de una concepción de ciudadanía global respetuosa de la diversidad, o de la agenda global de desarrollo sostenible—, con una regulación inclusiva de la inmigración, basada en el reconocimiento de derechos.

Para ello han promovido un regionalismo avanzado, con organizaciones regionales fuertes o un *nuevo multilateralismo* para la gobernanza justa e inclusiva de la globalización. Socialmente son también expresión de clases medias y medias altas urbanas y cultivadas, vinculadas al sector servicios, con mayor presencia de jóvenes y mujeres. Doctrinalmente se basarían en los aportes del altermundialismo y en lecturas pluralistas del cosmopolitismo neokantiano, que por ello han estado alejadas de otras lecturas que se han utilizado para sustentar el universalismo occidental (De Sousa, 2005). Incluye a los sectores progresistas de la socialdemocracia, a otras fuerzas de izquierda, a ONG globales, como Oxfam, y a movimientos como *Occupy Wall Street* o *Welcome Refugees*, a través de las coaliciones transnacionales organizadas en su momento en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre. En alza en los años 2000 como movimientos sociales, y en menor medida términos electorales, desde 2008 están en franco retroceso.

- c. *Atenas y Caracas*, o los soberanistas y *desglobalizadores* de izquierda, que agrupan fuerzas antieuropeas y antioccidentales —Syriza, en Grecia, o en un período anterior los movimientos *bolivarianos* agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América—, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, al libre comercio y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. En la estela de la crisis registran pequeños avances en algunos países avanzados, pero retroceden en otros lugares, como América Latina.
- d. Washington, Brasilia, Moscú y (con matices) Beijing constituirían ya un grupo de *nuevos patriotas* que representan una derecha soberanista y nacionalista, y en la UE, profundamente euroescéptica (Dennison y Paradijs, 2016); con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales; son tradicionalistas en materia de cultura, prácticas sociales y género, así como en materia religiosa; más sensibles a la *política del miedo* asociada al terrorismo islámico o la delincuencia común; recelosos de la diversidad social y contrarios al multiculturalismo, en mayor o menor medida nativistas, xenófobos, antiinmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Sus líderes electos serían una expresión de nuevas formas de *cesarismo*

surgidos de una crisis de hegemonía. Socialmente, agrupan a perdedores —reales o autopercebidos— de la globalización, como clases medias y medias bajas afectadas por el desempleo y la desindustrialización; y a sectores rurales y de mayor edad que rechazan el cosmopolitismo y el multiculturalismo. En el caso de China, defensores de un sistema social que ofrece empleo, orden y seguridad a cambio de libertades y conformidad social. En su visión del mundo y de la política exterior son marcadamente nacionalistas y cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático. En la defensa del interés nacional, en clave geopolítica, priman la seguridad, aunque para alcanzarla oscilan entre el aislacionismo o *retrenchment* y la política de poder de matriz hegemónica. Además de la extrema derecha de Europa y en Estados Unidos, el nacionalismo de Vladimir Putin en la Federación rusa, de Erdogan en Turquía, o en otros países en desarrollo, o nuevas fuerzas de derecha nacionalista, como Jair Bolsonaro en Brasil, o los grupos evangélicos en alza en América Latina son representativos de esta tendencia. Como se ha señalado, se trata de las fuerzas políticas más dinámicas, en términos de agencia, y están claramente en ascenso.

En ocasiones, algunos partidos políticos se encuentran divididos entre dos de estas matrices, y presentan distintas modulaciones de esos discursos (Dennison y Pardijs, 2016). Sería el caso de la socialdemocracia europea, escindida dentro de cada país, y entre países, entre *Davos* o el ordoliberalismo, por un lado; y el cosmopolitismo progresista, por otro, y puede alegarse que es una de las razones de su crisis; o de los demócratas en Estados Unidos, entre los partidarios de Hillary Clinton y de Bernie Sanders.

En la derecha nacionalista en ascenso también hay diferencias importantes entre, por ejemplo, los *brexiteers*, abiertamente liberales, que desean ver de nuevo al Reino Unido *surcando en solitario los mares del libre comercio*; el neoliberalismo descarnado que anuncia Paulo Guedes, ministro de Economía en el gobierno de Bolsonaro en Brasil; el más proteccionista Frente Nacional francés; o la más ambivalente o errática posición de Estados Unidos con Trump.

Algunos actores oscilan entre una u otra de estas matrices: es el caso de China, que apuesta por la globalización económica y al tiempo impulsa un desarrollo tecnocrático marcadamente nacionalista que, sin embargo, es bienvenido en un *Davos* más neoliberal que democrático. Este país, además, tiende a formas más autoritarias, como ilustran las reformas constitucionales de marzo de 2018 y la concentración del poder en Xi Jinping, y con ello se aleja de la apertura

democrática que según el clásico «libreto» liberal debía ser el resultado final de su desarrollo capitalista.

Estas divisorias también han sido conceptualizadas y modelizadas de otras maneras. Para Grande y Kriesi (2012, p. 3) puede ser definidas, por ejemplo, en términos de integración versus demarcación. Estos autores combinan esa divisoria con el par intervencionismo-liberalismo, lo que daría como resultado cuatro combinaciones con las correspondientes coaliciones políticas resultantes: los cosmopolitas intervencionistas (verdes, socialdemócratas, sindicatos...); los nacionalistas intervencionistas (populistas de extrema derecha, comunistas y socialistas de izquierda); los cosmopolitas neoliberales (partidos liberales, democristianos, conservadores, asociaciones empresariales...); y los nacionalistas neoliberales (populistas de derechas procedentes de antiguas fuerzas liberales y democristianas). En estos cuatro grandes grupos o coaliciones se estarían produciendo movimientos, tanto en la derecha neoliberal, como en la izquierda cosmopolita, para reposicionarse ante el mayor atractivo y capacidad de movilización de las propuestas más intervencionistas y nacionalistas (Grande y Kriesi 2012, p. 22). Esta conceptualización, sin duda sugerente y con un alto valor analítico para el examen de las posiciones y coaliciones en política interna, o en la UE, es sin embargo menos diáfana a la hora de explicar los realineamientos en política exterior y en torno a las normas e instituciones del orden internacional por lo que no se ha considerado en este análisis.

De igual manera, la arena política europea y el proceso de repolitización y polarización sociopolítica en torno a la integración europea supone enmarcados y narrativas específicas. En algunos casos, la integración europea se configura como aproximación o *proxy* del debate más amplio sobre la globalización —la «Europa que protege, empodera y defiende» de Juncker o Macron, así definida como narrativa para contrarrestar otras visiones o narrativas de la UE como *cárcel* o tecnocracia neoliberal, antidemocrática, o uniformizadora—, pero también establece divisorias y relatos específicos que organizan las posiciones de política exterior (Hutter, Grande y Kriesi, 2016). Sería también el caso del enmarcado el debate sobre las causas de la crisis de la eurozona y las políticas a aplicar, basado en fábulas morales de *cigarras* y *hormigas*; esto es, de países virtuosos, productivos y ahorradores del Norte, y países despilfarradores y viciosos del Sur. Como afirmó el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, en una infundada, tosca y machista declaración pública, estos países no pueden pedir ayuda europea después de haber gastado el dinero en «alcohol y mujeres» (Pérez, 2017). Es quizás el renovado liderazgo europeísta de Macron el que encarna de manera más directa esas contradicciones, con un compromiso globalista cada vez más lastrado por la oposición interna a la apertura y el libre comercio, sea la más tradicional del

sector agropecuario, la de la extrema derecha, o la que ha brotado desde finales de 2019 con la revuelta de los «chalecos amarillos».

Con todo lo anterior, la UE va a tener más difícil mantener sus valores e identidad como *potencia normativa* y su papel como pilar del internacionalismo liberal. Como ha señalado Mark Leonard, quedaría atrás la visión universalista de una UE cosmopolita con voluntad de transformar el mundo conforme a sus valores, dando paso a una UE basada en una nueva narrativa e identidad excepcionalista y defensiva —«una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano» (Leonard, 2017, p. 5)—, que reserva para sí sus logros sociales y políticos, y da prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un mundo hostil y renuente a ser reformado.

América Latina no es ajena a estas tendencias. El ascenso de las clases medias y la reducción de la pobreza de los años anteriores supone sociedades con mayores expectativas y demandas, y una creciente insatisfacción ante las barreras que impiden o dificultan el ascenso social y el acceso a la justicia y las instituciones, y rechazo hacia las élites que se han perpetuado en el poder y han capturado el Estado en su beneficio. En la región aparecen también nuevos clivajes políticos —nacionalismo vs. cosmopolitismo o *globalismo*; homogeneidad vs. diversidad social, cultural y de opción sexual; en cuanto a los derechos de las mujeres; pro o antimercado—, con lo que el conflicto social y político ya no se explica solo ni principalmente a través del eje izquierda-derecha.

Por ello, también en esta región se observa una creciente desafección democrática y una amplia crisis de confianza y de representación hacia las instituciones y los partidos políticos, que recogen con claridad las encuestas de opinión. El Latinobarómetro de 2018, por ejemplo, revela que en el conjunto de la región la adhesión a la democracia como la mejor forma de gobierno ya no llegaba a la mitad de la población, con un 48 % en promedio. En paralelo, la proporción de personas insatisfechas con el funcionamiento de la democracia cayó de 2009 a 2018 del 44 % al 24 % de la población, el nivel más bajo desde los años noventa (Corporación Latinobarómetro 2018). Estos datos ayudan a entender por qué en América Latina también se observa una creciente fragmentación política, la quiebra de los sistemas de partidos tradicionales y, en algunos casos, como Brasil, la aparición de fuerzas *iliberales* y de ultraderecha.

Es interesante observar cómo, tras el ciclo de gobiernos progresistas, se empieza a observar un viraje hacia la derecha, iniciado a finales de 2015 con la victoria electoral de Mauricio Macri en Argentina y, posteriormente, en agosto de 2016, con la llegada al poder de Michel Temer, tras la destitución de Dilma Rousseff en Brasil. Estos nuevos gobiernos liberal-conservadores adoptaron políticas

exteriores favorables a la globalización y el *regionalismo abierto*, supuestamente *desideologizadas* y *pragmáticas*, alineadas con el orden liberal y, en su propia retórica, deseosas de *volver al mundo y abrazar la globalización*. Un elemento importante de su propuesta es el desmantelamiento de las organizaciones regionales del anterior *regionalismo posliberal* como UNASUR, y *flexibilizar* las existentes, como Mercosur, reduciendo a casi nada su capacidad, institucionalidad y agencia, como ha podido verse en la crisis de Venezuela, que la región parece haber delegado, en la práctica, a actores foráneos y en particular a Estados Unidos.

Estos gobiernos, sin embargo, no han encontrado las respuestas favorables que esperaba tras ese *giro globalista* (Sanahuja y Comini, 2018) con un sistema internacional en el que los *nuevos nacionalistas* están contribuyendo a cerrar la fase histórica de la globalización y amenazan el orden liberal. Con la elección de Bolsonaro, de hecho, América Latina varios gobiernos latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y, sobre todo, Brasil) adoptan posiciones más conservadoras respecto a la migración, el género, la seguridad, o el regionalismo y la integración, como eco de las que resuenan en la UE o en Estados Unidos. La excepción a esta tendencia es, obviamente, la elección López Obrador en México. Sin embargo, es en gran medida la expresión de un *voto indignado*, en clave de la *rebelión contra las élites* que se observa a escala mundial, de la que se nutre, y a la vez retroalimenta el discurso *pueblo vs. élites* que también tiene su reflejo en otras latitudes.

De nuevo, estas tendencias se presentan en cada país de distinta forma, debido a particulares circunstancias y mediaciones nacionales. Pero en conjunto, más allá de las especificidades de cada momento y país, parecen sincronizar el ciclo político de América Latina, a partir de sus características, con la tendencia global de cuestionamiento de la democracia y del orden internacional liberal.

7. Conclusiones y perspectivas

Los procesos de contestación social y política que sustentan el ascenso de la ultraderecha y el nacionalismo parecen estar afectando más a los países avanzados que a los países emergentes, pero se trata de un ciclo global que muestra una creciente sincronización. La elección de Bolsonaro en Brasil, en particular, muestra que más allá de acentos y mediaciones nacionales existe una tendencia global de ascenso de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha que se configura como revuelta contra el orden internacional liberal, contra el *establishment* que lo respalda. A modo de *giro Polanyi*, emergen demandas de protección al Estado y se rechazan los elementos socioculturales que caracterizan a las sociedades abiertas. Esos procesos nacionales, al proyectarse al plano internacional vía

gobiernos, debilitan el mundo de Davos; es decir, el de las élites transnacionales que han sostenido la globalización y la integración regional, y minan el liderazgo que habían mantenido los países ricos, y en particular Estados Unidos y la UE, en el sostenimiento del orden internacional liberal.

Como se sostiene en este trabajo, la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía y, por lo tanto, gobernanza eficaz y legítima, que se expresa al interior de cada Estado así como en el plano internacional. A través de cambios de gobierno o de su desplazamiento a la derecha se observa una clara tendencia en las políticas exteriores a la adopción de posiciones nacionalistas, menos cooperativas, y con menor capacidad de afrontar los riesgos globales. Estos cambios no significan necesariamente el cierre abrupto de ese ciclo histórico. Más de cuatro décadas de integración económica a escala global y regional no desaparecen de un día para otro, y más bien, adoptarán nuevas formas con la revolución digital. En ese escenario, el ascenso de las fuerzas de extrema derecha comporta una clara erosión del entramado de normas e instituciones, presentes y futuras, necesarias para la gobernanza del sistema internacional, y cuestiona cualquier proyecto cosmopolita orientado a la necesaria reconstrucción del contrato social, y la formulación de una nueva narrativa de progreso humano para el siglo XXI.

Referencias

- ATKINSON, S. (2017). *The Optimism Divide*. En Ipsos (Ed.), *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp. 55-59). Londres, Reino Unido: Ipsos.
- BARTOSZEWICZ, M. G. (2016). Festung Europa: securitization of migration and radicalization of European Societies. *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialia*, 2, 11-37.
- BOURGUIGNON, F., MORRISON, C. (2002). Inequality among world citizens. *American Economic Review*, 92(4), 727-744.
- BOURGUIGNON, F. (2012). *La mondialisation de l'inégalité*. París, Francia: Seuil.
- CECORULLI, M., LUCARELLI, S. (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator*, 52(3), 83-102.
- COMISIÓN EUROPEA (2018). *Fairness, Inequality and Intergenerational Mobility. Special Eurobarometer 471*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- COX, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.

- DE SOUSA SANTOS, B. (2005). Beyond neoliberal governance: the World Social Forum as subaltern cosmopolitan politics and legality. En B. De Sousa Santos y C. A. Rodríguez Garavito (Eds.), *Low and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality* (pp. 29-63). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- DENNISON, S., PARDIJS, D. (2016). *The World According to Europe's Insurgent Parties: Putin, Migration and People Power*. ECFR Essays. Londres, Reino Unido: European Council on Foreign Affairs ECFR/181.
- DOLEZAL, M. (2012). Restructuring the national political space: the supply side of European electoral politics. En H. Kriesi, E. Grande, M. Dolezal, M. Helbling, D. Hoglinger, S. Hutter, y B. Wüest (Ed.), *Political Conflict in Western Europe* (pp. 127-150). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- DUFFY, B. (2017). The crisis of the elites. En Ipsos (Ed.), *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp. 21-23). Londres, Reino Unido: Ipsos.
- FOURASTIÉ, J. (1979). *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. París, Francia: Fayard.
- FUKUYAMA, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York, EE. UU.: Free Press.
- GARCÉS, M. (2017). *Nueva ilustración radical*. Barcelona, España: Anagrama.
- GARCÍA SEGURA, C. (2011). Unidad y pluralismo en la sociedad internacional, el debate contemporáneo entre cosmopolitismo y comunitarismo. En Á. J. Rodrigo, y C. García Segura (Ed.), *Unidad y pluralismo en el derecho internacional público y en la comunidad internacional* (pp. 84-105). Madrid, España: Tecnos.
- GUIMÓN, P. (27 de marzo de 2018). El Brexit no habría sucedido sin Cambridge Analytica. *El País*. Recuperado de <<https://bit.ly/2pG8IHx>>.
- GILL, S. (1995). Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium: Journal of International Studies*, 24(3), 399-423.
- GILL S. (2008). *Power and Resistance in the New World Order*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- GOLDIN, C., MARGO, A. (1992). The Great Compression: The Wage Structure in the United States at Mid-century. *Quarterly Journal on Economics*, 107(1), 1-34.
- GRANDE, E., KRIESI, H. (2012). The transformative power of globalization and the structure of political conflict in Western Europe. En H. Kriesi, E. Grande, M. Dolezal, M. Helbling, D. Höglinger, S. Hutter, y B. Wüest (Ed.), *Political Conflict in Western Europe* (pp. 3-35). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- GRANDE, E., HUTTER, S. (2016). Introduction: European integration and the challenge of politicisation. En S. Hutter, E. Grande, y H. Kriesi, (Ed.), *Politicising Europe. Integration and Mass Politics* (pp. 3-31). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- GRANDE, E., SCHWARZBÖZL, T., FATKE, M. (2018). Politizing immigration in Western Europe, *Journal of European Public Policy*, doi: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1531909>>.
- GREVEN, T. (2016). *The rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A comparative Perspective. Perspective*. Berlin, Alemania: Friedrich Ebert Stiftung.
- HINDMAN, M. (10 de abril de 2018). Cómo funcionaba el modelo de Cambridge Analytica según la persona que lo construyó. *El País*. Recuperado de <<https://bit.ly/2JAKQlu>>.
- HOBBSBAWN, E. (1995). *Historia del siglo XX (1914-1991)*. Barcelona, España: Crítica.
- HÖGLINGER, D., WÜEST, B., y HELBLIG, M. (2012). Culture vs. Economy: the framing of public debates over issues related to globalization. En H. Kriesi, E. Grande, M. Dolezal, M. Helbling, D. Höglinger, S. Hutter, y B. Wüest (Ed.), *Political Conflict in Western Europe* (pp. 229-253). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- HÖGLINGER, D. (2016). *Politicizing European Integration. Struggling with the Awakening Giant*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- HUTTER, S., GRANDE, E., y KRIESI, H. (Ed.) (2016). *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- IKENBERRY, J. (2018). The End of the Liberal International Order. *International Affairs*, 24(1), 7-23.
- INGLEHART, R. F., NORRIS, P. (2016). Trump, Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash. *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers RWP 16-026*, doi: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2818659>>.
- IPSOS (2016). *What worries the world*, Londres, Reino Unido: Ipsos.
- IPSOS (2017). *What worries the world*, Londres, Reino Unido: Ipsos.
- IPSOS (2018). *What worries the world*, Londres, Reino Unido: Ipsos.
- JAYASURIYA, K. (2010). The Strange Death of the International Liberal Order. *Economic and Political Weekly*, XLV(23), 75-85.
- JUDT, T. (2005). *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid, España: Taurus.

- JUNCKER, J. C. (2016). *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Bruselas; Bélgica: Unión Europea.
- KHAN, A. (2017). Me versus Us. Is the world Getting More or Less Liberal?. En Ipsos, *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp. 39-41). Londres, Reino Unido: Ipsos.
- KRIESI, H. (2012a). Restructuring the national political space: the supply side of national electoral politics. En H. Kriesi, E. Grande, M. Dolezal, M. Helbling, D. Höglinger, S. Hutter, y B. Wüest (Ed.), *Political Conflict in Western Europe* (pp. 96-126). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- KRIESI, H., GRANDE, E., DOLEZAL, M., HELBLING, M., HÖGLINGER, D., HUTTER, S., y WÜEST, B. (2012b). *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- KRUGMAN, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*. Nueva York, EE. UU.: W. W. Norton.
- LAKNER, C., MILANOVIC, B. (2016). Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *The World Bank Economic Review*, 30(2), 203-232.
- LEONARD, M. (2017). *L'Europe qui protège. Conceiving the next European Union*. ECFR Essays. Londres, Reino Unido: European Council on Foreign Affairs ECFR/227.
- MARSHALL, B. (2017). Uncertainty and Tradition. En Ipsos, *Global Trends 2017. Fragmentation, Cohesion, Uncertainty* (pp.35-37). Londres, Reino Unido: Ipsos.
- MILANOVIC, B. (2012). Global Income Inequality by the Numbers: In history and Now: an Overview. *Policy Research Working Paper n.º 6259*. Washington, EE. UU.: Banco Mundial.
- MILANOVIC, B. (2016). *Global inequality: A New approach for the Age of Globalization*. Cambridge, EE. UU.: Harvard University Press.
- MUDDE, C., ROVIRA, C. (2017). *Populism. A very short introduction*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- MÜNCHAU, W. (27 de noviembre de 2016). The elite's Marie Antoinette moment. Right response is to focus on financial sector and inequality. *Financial Times*. Recuperado de <<https://on.ft.com/2gruico>>.
- NATANSON, J. (2018). Brasil: la nueva potencia de la derecha mutante. *Nueva Sociedad*. Recuperado de <<https://bit.ly/2VWPWd2>>.
- NOAH, T. (2012). *The Great Divergence: America's Growing Inequality Crisis and What We Can Do about It*. Nueva York, EE. UU.: Bloomsbury Press.

- OCDE (2008). *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*. París, Francia: OCDE.
- OCDE (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París, Francia: OCDE.
- OCDE (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París, Francia: OCDE.
- PEIRANO, M. (22 de marzo de 2018). Palantir, el mayor invento de espionaje del mundo del megamillonario Peter Thiel. *El Confidencial*. Recuperado de <<https://bit.ly/2F7BPrV>>.
- PELFINI, A. (2017). Trump y la ilusión de la desglobalización. En D. García Delgado y A. Gradín (Ed.), *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (pp. 59-64). Buenos Aires, Argentina: CLACSO/FLACSO.
- PÉREZ, C. (22 de marzo de 2017). Dijsselbloem: No puedo gastarme el dinero en alcohol y mujeres y después pedir ayuda. *El País*. Recuperado de <<https://bit.ly/2W42AHg>>.
- PEW GLOBAL RESEARCH CENTER (2014). *Emerging and developing countries much more optimistic than rich countries about the future*. Washington, EE. UU.: PEW GLOBAL RESEARCH CENTER.
- PEW GLOBAL RESEARCH CENTER (2018) *Eastern and Western Europeans Differ on Importance of Religion, Views of Minorities, and Key Social Issues*. Washington, EE. UU.: PEW GLOBAL RESEARCH CENTER.
- PIKETTY, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, EE. UU.: Harvard University Press.
- POLANYI, K. (2007) [1944]. *La Gran Transformación. Los orígenes económicos y sociales de nuestro tiempo*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- RODRIK, D. (2011) *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, España: Antoni Bosch.
- SANAHUJA, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En M. Mesa (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013* (pp. 51-83). Madrid, España: CEIPAZ.
- SANAHUJA, J. A. (2013). Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015 En M. Mesa (Coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14* (pp. 61-100). Madrid, España: CEIPAZ.
- SANAHUJA, J. A. (2015). Los desafíos de la teoría crítica de las Relaciones Internacionales. En C. Arenal, y J. A. Sanahuja (Coord.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 157-188). Madrid, España: Tecnos.

- SANAHUJA, J. A. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización, y *diplomacia de chequera*. En M. Mesa (Coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016* (pp. 71-105). Madrid, España: CEIPAZ.
- SANAHUJA, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En M. Mesa (Coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-17* (pp. 35-71). Madrid, España: CEIPAZ.
- SANAHUJA, J. A. (2018). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y ‘diplomacia de chequera’. En M. Mesa (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-16* (pp. 71-105). Madrid, España: CEIPAZ.
- SANAHUJA, J. A. (2019) [En prensa]. América Latina: malestar democrático y retos de la crisis de la globalización. En AAVV, *Panorama Estratégico 2019*. Madrid, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- SLOBODIAN, Q. (2018) *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Harvard, EE. UU.: Harvard University Press
- TALEB, N. N. (2010). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Nueva York, EE. UU.: Penguin.
- THE ECONOMIST (30 de julio de 2016). Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed. *The economist*. Recuperado de <<https://econ.st/2Dvhqz2>>.
- THE ECONOMIST (16 de mayo 2018a). Some thoughts on the open v close divide: it is not as simple as it seems. *The economist*. Recuperado de <<https://econ.st/2W0aktK>>.
- THE ECONOMIST (22 de marzo de 2018b). The Facebook scandal could change politics as well as the Internet. *The economist*. Recuperado de <<https://econ.st/2UBhtlW>>.
- VAN WYK, J. (2 de junio de 2017). The politics of anger in a angry world. *Mail & Guardian*, p. 19.
- ZÜRN, M. (2014). The politicization of world politics and its effects: Eight propositions. *European Political Science Review*, 6(1), 47-71.
- ZÜRN, M., WILDE, P. (2016). Debating Globalization: Cosmopolitanism and Communitarianism as Political Ideologies. *Journal of Political Ideologies*, 21(3), 280-301.

El autor es el único responsable del artículo.

**EL BRASIL DE BOLSONARO,
LAS ORIENTACIONES POSIBLES DE SU
POLÍTICA EXTERIOR Y EL FUTURO DEL
REGIONALISMO EN SUDAMÉRICA**

*Bolsonaro's Brazil, possible orientations of its foreign
policy and the future of regionalism in South America*

Gerardo Caetano

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
gcaetano50@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5094-4152>

Camilo López Burian

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy
<https://orcid.org/0000-0003-1185-854X>

Carlos Luján

Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
carloslujan300862@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-4742-6696>

Recibido: 16/10/2018

Aprobado: 7/3/2019

Resumen: Este artículo propone un ejercicio analítico sobre las posibilidades actuales del regionalismo en Sudamérica. La mirada está puesta en este espacio subcontinental, en el marco de un escenario de indeterminación y transformación del sistema internacional, que interactúa con un momento de fuertes incertidumbres regionales. De modo particular se intenta analizar el papel que

Brasil tiene como actor clave en los procesos de la región y el que podría esperarse de él a la luz de los resultados electorales del 2018. Para ello se plantea el problema de investigación y las herramientas analíticas utilizadas, se propone luego una mirada de *larga duración* sobre la proyección del liderazgo brasileño, para culminar con algunas reflexiones sobre las posibilidades actuales del regionalismo sudamericano.

Palabras clave: Brasil, Bolsonaro, Sudamérica, regionalismo, política exterior.

Abstract: This article proposes an analytical exercise on the current possibilities of regionalism in South America. The focus is set on this subcontinental space, within a scenario of indetermination and transformation of the international system, which interacts with strong regional uncertainties. In particular, the article tries to disentangle the role that Brazil has as a key actor in the regional processes and the one that it could assume in the light of the electoral results of 2018. The paper presents the research problem and the analytical tools applied to approach it, proposes a *long-term* view on the projection of the Brazilian leadership and develops some reflections on the current possibilities of South American Regionalism.

Keywords: Brazil, Bolsonaro, South America, regionalism, foreign policy.

1. Introducción

Este artículo propone un ejercicio analítico en el que se interroga sobre las posibilidades del regionalismo en el espacio sudamericano, en el marco de un escenario de indeterminación y transformación del sistema internacional, que interactúa con un momento de fuertes incertidumbres en la región. De modo particular se procura analizar el papel que tiene Brasil como actor clave en los procesos regionales y el que podría esperarse de él a la luz de los resultados electorales del 2018.

En la primera parte del trabajo se plantea el problema de investigación y se explicita la forma en que se utilizan algunas herramientas analíticas de la historia, la ciencia política y las relaciones internacionales, a la vez que se describen los métodos utilizados y los datos recogidos, procesados y analizados para la realización de este ejercicio analítico.

Posteriormente se da paso al análisis, que se estructura a partir de una primera mirada que recoge aspectos de larga duración en el relacionamiento de los países sudamericanos, a partir de una particular atención a la cuenca del Río de la Plata como área clave. A continuación, se analiza la coyuntura que marca un ciclo de proyección del liderazgo brasileño o, al menos, de intento de concreción de este liderazgo.

Luego se da paso al análisis del *tiempo corto*: el acontecimiento. Con el foco puesto en el proceso electoral brasileño, se analizan las posiciones políticas sobre el regionalismo, así como las posturas en materia de política exterior y de relaciones internacionales presentes en esta disputa. A partir del escenario de estas elecciones de octubre del 2018 se proponen reflexiones sobre el regionalismo en Sudamérica, al menos en cuanto posibilidad, dado el grado de indeterminación que el escenario actual presenta.

2. El problema de investigación y la caja de herramientas para abordarlo

A inicios de la década de 1970, el secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger afirmó, al pensar en nuestra región, que: «Allí donde vaya Brasil, allí irá América Latina». El problema de investigación que aquí se aborda tiene a la afirmación anterior como piedra angular del rompecabezas que busca componer. Como la literatura del análisis de política exterior más clásica ha señalado, los factores domésticos y sistémicos interactúan, generándose un juego de dos niveles —externo y doméstico— con mutuos condicionamientos.¹ El escenario político doméstico de Brasil, a la luz del ciclo electoral 2018, así como el actual momento de reconfiguración de la estructura y los modos de interacción a nivel del sistema internacional, enmarcan este ejercicio analítico que tiene al regionalismo como asunto central. El propio concepto de regionalismo hoy se encuentra en debate y aquí no se distinguirá del concepto de integración regional, ya que el abordaje de los procesos regionales que se realiza busca historizar estas categorías y, por lo tanto, problematiza sus conceptualizaciones en el devenir concreto de su espacio-temporalidad. El regionalismo o la integración, tanto en su enunciación como en su concreción empírica, viven un momento de disputa e indefinición, por eso cabe preguntarse por su posibilidad, es decir, por su estado de indeterminación actual y sus posibles derroteros futuros.

La estrategia analítica hace dialogar la historia con la ciencia política y las relaciones internacionales. Las conceptualizaciones y las perspectivas teóricas se insertan en el análisis que se expone a partir de una proyección histórica en tres tiempos. El primero de ellos es el que da cuenta de la *estructura* (Vilar, 1980) y de la *larga duración* (Braudel, 2002), en tanto elementos estables durante muchas generaciones, en que la ubicación geográfica, las mentalidades y sus prácticas, a la vez que su realidad material, se transforman en condicionantes para las transformaciones posibles. El segundo es la *coyuntura*, en cuanto delimitación de un ciclo. Como conjunción de lo particular y lo general expresa el diálogo de factores concretos en interacción con tendencias hijas de la *larga duración*; nos invita a mirar más allá de las fronteras y cuestiona sobre la *fase* en la que se ubica el último de los tiempos analizados: el acontecimiento.

Este último, la actualidad del resultado electoral brasileño en el marco regional y global es analizado en diálogo con la historicidad antes recogida. Se busca así registrar la interacción entre lo pasado y lo presente como forma de proyección futura, en el sentido que el historiador francés Pierre Vilar (1980) subrayaba

1 Entre otros, ver el ya clásico artículo de Putnam 1988.

a propósito del practicar una *historia razonada*, que tuviera como objetivo conocer y comprender, como una diáda dialéctica.

Para analizar el acontecimiento, que es la actual peripecia del proceso regional sudamericano, la situación brasileña y sus impactos sobre el regionalismo, se recurrió a hacer interactuar una serie de herramientas de recolección, procesamiento y análisis de datos con el fin de construir información, la que se triangula para dar contenido a la discusión propuesta. Para ello se exploró una serie de fuentes secundarias de carácter histórico y disciplinares, tanto politológicas como resultantes del trabajo de internacionalistas, con el fin de trabajar aspectos de la larga duración y la coyuntura.

Para el análisis de los escenarios posibles sobre el regionalismo, a partir del ciclo electoral brasileño, se consultaron fuentes secundarias de prensa y análisis de académicos. También se estudiaron las propuestas programáticas de los candidatos y trabajos específicos de académicos brasileños realizados a partir de analizar esta documentación.

Con el fin de conocer las posibles matrices desde las que los candidatos orientarían su política exterior, se realizó una consulta dirigida a un centenar de académicos brasileños que forman parte de prestigiosos institutos, departamentos y programas de posgraduación en Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Ciencias Sociales. Se construyó una muestra finalística a juicio de experto que incluyó universidades públicas y privadas de cinco regiones de Brasil definidas por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estas son agrupamientos de unidades federales (estados o distritos) definidos por proximidad territorial y similitud en características geográficas: Centro-Oeste (Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso del Sur y Distrito Federal); Nordeste (Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Río Grande del Norte y Sergipe); Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins); Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo); y Sur (Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catarina).²

La tasa de respuesta fue del 64 %. Todas las regiones están representadas en el universo de las respuestas recibidas. Los académicos que respondieron pertenecen a universidades ubicadas en Bahía, Brasilia, Mato Grosso del Sur, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Río Grande do Sul, Río de Janeiro, Roraima, Santa Catarina y São Paulo. La región con menor cobertura de respuestas es la Norte y las que registran mayor cantidad de respuestas son la Sudeste y la Sur, siendo esta última la única que tiene respuestas de académicos de todas las unidades federales que componen la región.

2 Debe señalarse que para conceptualizar la región Sudeste se tomaron en cuenta aspectos como el grado de desarrollo industrial y urbano.

Mediante la aplicación, pues, de la técnica Delphi de análisis, a los académicos se les consultó sobre la ubicación ideológica en el eje izquierda-derecha y las actitudes frente a la globalización de los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones brasileñas de 2018. La consulta se realizó en el contexto de la primera vuelta electoral, recogiendo respuestas entre el 2 y el 11 de octubre. La forma en que se procesaron y analizaron estos datos se encuentra en el apartado en que se da tratamiento a este asunto.

A continuación, se da paso al análisis a partir de la propuesta de pensar el problema de investigación desde un esquema de tres tiempos históricos: larga duración, coyuntura y acontecimiento.

3. Estructura y larga duración: el cambio de la matriz de relacionamiento en la cuenca del Plata y en América del Sur

En términos geográficos, pero también históricos, el territorio de la cuenca del Plata ha presentado un contorno dual, en el que se distinguen dos polos hegemónicos, uno conformado por los *grandes* Estados de Argentina y Brasil, y una zona de frontera, conformada por los tres *pequeños* países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay).³ La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta la década de los ochenta del siglo xx. Por su parte, los restantes *Estados frontera* básicamente *pendularon* —aunque de manera diversa— entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay *originario* en la guerra de la Triple Alianza. Sin salida al mar luego de la también condenable guerra del Pacífico, Bolivia tanto como Paraguay, quedaron en cierto modo convertidos en *prisioneros geopolíticos*, con las consecuentes severas restricciones de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del estuario platense, pudo tener otras posibilidades de inserción regional e internacional, aunque su historia no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, al devenir de la región. A este respecto ha señalado con acierto Paulo R. Schilling en uno de sus textos:

3 Un análisis posible y complementario al que aquí se presenta incluiría un recorrido de las discusiones sobre el desarrollo, el papel del Estado y las élites desde una perspectiva histórica y de la economía política de Brasil. Dado el enfoque asumido no se optó por este camino.

La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: *prisioneros geopolíticos* [...]. Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada. (Schilling, 1978, p. 133 *apud* Zugaib, 2005, p. 42).

Esta dualidad configuró, sin duda, una de las claves para entender los avatares políticos de la región platense a lo largo de su historia. La gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tuvo que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos *Estados hegemónicos* y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres *Estados fronteras*, que buscaron aprovechar la disputa de sus vecinos *gigantes* y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región.

De todos modos, como muchos autores y actores han venido señalando, ha habido un cambio fundamental en la geopolítica de la región platense en el último medio siglo. Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, cambio histórico que terminó de concretarse con el acercamiento entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín a mediados de los ochenta, Brasil pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza.⁴ Luego de las intensas disputas por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada *era geopolítica* (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib:

Brasil podía considerarse de hecho vencedor de tres diferendos. Había consumado la política de los corredores de exportación, que minaba la utilidad de los canales tradicionales de comercio; había concretado Itaipú, que impedía la optimización del uso de los recursos de la cuenca e interrumpía la navegabilidad, aguas arriba del Paraná; además había conquistado, como sustentan algunos autores, *tutelajes más o menos discretos* sobre Bolivia y Paraguay. De ese modo, Brasil, de forma progresiva, se había transformado en *dominador* de la cuenca. (Zugaib, 2005, p. 56)

4 Este cambio del paradigma del conflicto geopolítico hacia una pauta cooperativa entre Argentina y Brasil, en más de un sentido puede ser considerado como parte de una *prehistoria* del Mercosur anterior al Tratado fundacional de 1991: está sintetizada sobre todo en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre del año 1985, firmada entre los entonces presidentes Sarney y Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración con alcances más vastos, por cierto, distintos al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991.

Una larga tendencia revela la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la región del Plata. Mientras Argentina defendía el principio del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación, tanto solo o en forma bilateral, en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la cuenca, Argentina solo disponía de Salto Grande, compartida con Uruguay. La evolución de los respectivos PBI (que en el entorno de 1900 mostraban a Argentina duplicando en este rubro a Brasil y hoy perfilan a este último triplicando a su viejo rival sureño) indicaba, entre otras cosas, un muy desigual aprovechamiento de los recursos de la cuenca. Este liderazgo de Brasil ya había sido reconocido por los EE. UU., país con el que la nación nortea había desarrollado una política de cercanías desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, situación fuertemente contrastante con lo ocurrido en relación con la Argentina, promotora bajo el peronismo de una visión primero neutralista y luego de no alineamiento. En los tiempos de Richard Nixon y de Henry Kissinger, cuando los EE. UU. definían su política exterior global eligiendo *socios privilegiados* en los principales *barrios del mundo*, no dudaron en elegir a Brasil en América Latina, bajo aquella famosa sentencia ya antes referida: «Allí donde vaya Brasil, allí irá América Latina».

Esta transformación histórica que varió de modo radical la pauta de las relaciones entre Argentina y Brasil proyectó sus implicaciones de cambio no solo en la cuenca platense, sino que coadyuvó a alterar de manera significativa los ejes del equilibrio regional en el conjunto de Sudamérica. Ni siquiera Argentina y Brasil han terminado de asumir en su totalidad las variadas repercusiones de su nuevo relacionamiento asociativo, como tampoco lo han podido descifrar desde sus respectivas perspectivas los restantes *Estados frontera* de la región platense y los otros países sudamericanos. Mientras Brasil en las últimas décadas ha devenido cada vez más en un emergente *actor global*, lo que por lo menos reformula el nivel de sus compromisos e intereses en la región, Argentina no parece terminar de acertar en definir sus nuevos niveles de aportes y exigencias en esa nueva relación de bilateralidad asimétrica con su otrora rival. No resulta sencillo imaginar en la práctica modalidades no excluyentes para el despliegue concreto de esa bilateralidad preferencial argentino-brasileña. En cualquier caso, la vieja ecuación entre dos *Estados hegemónicos* en competencia y tres *Estados frontera* —muy diversos, pero con lógicas pendulares más o menos parecidas— ya no resulta vigente para describir la geopolítica rioplatense. Reiteremos que este cambio también ha repercutido y repercute a nivel de los prospectos y de los nuevos equilibrios sudamericanos.

4. La coyuntura histórica: Un ciclo de liderazgo brasileño o su intento de construcción

4.1 El *factor* Brasil: de Mercosur y Unasur al Grupo de Lima

Parece pues plausible la noción de que, para la mayoría de los países sudamericanos, Brasil es un país decisivo en términos de su política exterior y de sus estrategias de inserción internacional. Asimismo, tampoco resulta una novedad el interés estratégico de Brasil en afirmar una proyección sudamericanista, aun cuando esa estrategia histórica hoy se encuentre en severo entredicho por la política exterior del gobierno de Temer durante el último bienio 2016-2018. Ese tropismo sudamericanista había formado una piedra angular de la política exterior durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). Así lo enfatizaba en 2011 el Embajador Samuel Pinheiro Guimarães, por entonces Alto Representante del Mercosur:

Brasil tiene interés muy fuerte en el desarrollo de toda la región pese a las asimetrías entre los distintos países. No es un imperio, no quiere serlo ni quiere repetir los errores de los imperios. Al contrario. [...] Tenemos muchos vecinos. Si no contamos a los Estados Unidos, que creen tener 191 vecinos, estamos después de China y Rusia. Ellos tienen 14. Nosotros, 10. Con ese número tan grande, está claro que es mejor tener vecinos estables, en buenas condiciones y en paz. [...] Nosotros no quisimos el ALCA, en 2005, no solo por razones comerciales. El ALCA era una política económica completa, que abarcaba comercio, inversiones, negocios y propiedad intelectual. [...] Unasur es (también) un modo de mantener cerca nuestro a países que comercialmente optaron por otras políticas. Es bueno que todos integremos el Consejo Sudamericano de Defensa. A mí me despierta sospechas escuchar cuando me recomiendan que no nos preocupemos por nuestra defensa, que otro se va a ocupar. Somos pacíficos, pero no tenemos por qué estar desarmados cuando otros tienen armas y las desarrollan y cuando sabemos que la industria militar es clave para el desarrollo tecnológico. (Granovsky, 10 de mayo de 2011).

Como bien señala Pinheiro Guimaraes, la geografía o mejor dicho, la geopolítica, constituían por entonces el primer factor que vinculaba a Brasil con una perspectiva de integración sudamericana. Esta era ya una línea rectora de la política exterior de Brasil desde los tiempos del Barón de Río Branco y aún antes. Por otra parte, convergían en esa dirección intereses políticos, económicos y de seguridad para afirmar un bloque sudamericano.

Temas decisivos para el gigante sudamericano como por ejemplo la seguridad de sus fronteras, la consolidación de su influencia a nivel de zonas estratégicas como la Amazonia o la cuenca del Plata, la proyección de obras de infraestructura que le resultaban ya imprescindibles como los corredores bioceánicos para

comunicar el Atlántico y el Pacífico, su ecuación energética, entre otros muchos, eran —y son— factores que empujan con fuerza en la misma dirección.⁵

Sin embargo, había una serie de condiciones, prioritariamente dirigidas hacia Brasil, cuyo cumplimiento resultaba muy relevante a los efectos de consolidar esa apuesta como vector de la política exterior del resto de los países sudamericanos. En primer lugar, la integración sudamericana en general y Unasur en particular debían ser complementarias y no alternativas al Mercosur. A partir de sus estatutos y de sus definiciones originarias, teóricamente Unasur siempre pudo hacer menos cosas que el Mercosur.⁶ Más allá de su muy comprometida existencia actual, puede ser un espacio de concertación política que garantice paz y estabilidad democrática en el continente. Puede ser un escenario ideal para la convergencia de políticas públicas regionales en temas especialmente estratégicos como energía y medio ambiente, infraestructuras e integración física, migraciones, entre otros. También puede ser un foro político de mucha relevancia, tanto para facilitar la convergencia de posturas comunes a promover en organismos multilaterales, como para establecer acuerdos de contingencia ante coyunturas internacionales amenazantes. No puede ser en cambio una *unión aduanera* como idealmente sí lo puede ser —pese a sus demoras y perforaciones— el Mercosur, en tanto espacio integrado de desarrollo y bloque capaz de participar en negociaciones comerciales con países y bloques extra zona. Un temor extendido entre algunos analistas era desde hace años que la apuesta brasileña a la Unasur terminara flexibilizando hasta la vacuidad al Mercosur desde sus objetivos más ambiciosos, en particular como *unión aduanera*.

Una segunda condición tenía que ver con las capacidades de liderazgo de Brasil y los modos específicos de su ejercicio. También respecto a este punto Samuel Pinheiro Guimarães se anticipaba en 2011 a responder las previsibles sospechas acerca de las siempre temidas aspiraciones hegemónicas o *imperialistas* de Brasil en la región. Su rechazo enfático a cualquier aspiración —directa o indirecta— en ese sentido resultaban indispensables, pero por cierto requerían de acciones efectivas del Estado brasileño en el sentido realista de su compromiso necesario con el desarrollo integral de sus socios sudamericanos.

5 En la senda teórica propuesta por Herz (1950) dentro del realismo clásico, los planteos de Waltz (1979) en el marco del realismo estructural, y los posteriores desarrollos de los realistas defensivos (Walt, 1985 y Taliaferro, 2000, entre otros), puede pensarse el caso brasileño en la larga duración en clave de dilema de seguridad y su correlato en la activación de los equilibrios de poder en Sudamérica. Esto supone una acción de Brasil por evitar el conflicto, ya que si ocurriese con un vecino podría incentivar a una alianza de otros Estados de la región contra Brasil. Dada la dificultad de defender sus extensas fronteras a la vez, la paz en la región se constituye en un objetivo clave. Se agradece a un evaluador anónimo el señalamiento de este punto.

6 Un antecedente de la construcción institucional sudamericana es la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica de 1995. El análisis de Antiquera (2006) señala que Brasil buscó crear una institucionalidad débil bajo el supuesto que esta característica favorecería el poder informal brasileño.

Pero los acontecimientos giraron en una orientación completamente diferente y en algún sentido inesperada. Ante las diferencias políticas entre los Estados latinoamericanos (acrecentadas por la crisis venezolana), el nuevo gobierno de Michel Temer surgido luego del *impeachment* contra Dilma Rousseff, lideró la constitución del Grupo de Lima, que comenzó a avanzar en decisiones que involucran a la región desde la absoluta transgresión de los circuitos institucionalizados de carácter regional.⁷ En un mismo sentido, nuevamente bajo el liderazgo de Brasil, se *dinamitó* la Unasur, definida en forma sarcástica por Benzi y Narea (2018) como «un viejo anhelo de los estrategas geopolíticos brasileños, desempolvado por esa banda de ilusionados del Partido de los Trabajadores». Esto ocurrió en la segunda quincena de abril de 2018 con el anuncio conjunto del *retiro temporal* de seis Estados parte: los mercosureños Brasil, Argentina y Paraguay (con la resistencia de Uruguay), y los tres socios sudamericanos de la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú y Chile). Se sospechaba que la acefalía en la secretaría ejecutiva de la Unasur, que venía ocurriendo desde fines de enero de 2017, podía ser el preámbulo de su quiebre o de su disolución. «Era un ‘hospital cerrado’ y ahora lo han terminado de explotar», como dijo por entonces Ernesto Samper, el último secretario ejecutivo del organismo. Pero, de todos modos, resultaba un fuerte indicador del viraje profundo de la estrategia internacional de Brasil y de su impacto en los realineamientos en el continente.

Para comprender en forma más cabal esta situación cabe consignar que hay una prehistoria de Unasur que se remonta a 2004. Fue entonces que, por iniciativa fundamentalmente de Luiz Inácio Lula da Silva, por entonces presidente de Brasil, se conformó la Comunidad Sudamericana de Naciones en la ciudad de Cuzco. Su primer secretario general fue el ex presidente argentino Eduardo Duhalde, quien, convencido por Lula, asumió la conducción de un proyecto que fundamentalmente expresaba la visión geopolítica brasileña, que como se ha señalado, siempre ha sido sudamericana antes que latinoamericana. El afincamiento sudamericano afirmaba una región distante de Estados Unidos y un liderazgo brasileño sin el reto del único país latinoamericano que podía disputarle por entonces la hegemonía: México.

Fue sin embargo en 2008 que terminó de confirmarse la Unasur como institución regional. Brasil tuvo entonces tres grandes socios en ese emprendimiento: el Chile del primer gobierno de Michelle Bachelet, el Ecuador ya gobernado por Rafael Correa y la Venezuela de Hugo Chávez. Pero presuponer que la Unasur

7 El llamado Grupo de Lima es una instancia multilateral informal que se estableció tras la denominada Declaración de Lima, del 8 de agosto de 2017, a propósito de la crisis política venezolana. A partir de ello se ha seguido reuniendo, con el aval manifiesto de los EE. UU., la Unión Europea (UE) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

nació como *un club de amigos* entre los gobiernos progresistas implica desconocer la historia. La iniciativa y la propuesta siempre respondieron a esa visión geopolítica brasileña, punto central de afinamiento regional para proyectarse al mundo como actor global. Esa visión ya estaba mucho antes de Lula y de su Partido de los Trabajadores, mucho antes del ciclo progresista.

Resultaba entonces muy expresivo del nuevo contexto del continente que Brasil fuera el principal promotor de esta salida. No hay instrumento de integración o de regionalismo sudamericano que pueda sobrevivir sin Brasil, y aun menos sin Brasil ni Argentina. Que se haya sumado Paraguay dejaba a Uruguay en una situación de aislamiento dentro del Mercosur, aunque se pueda decir que son dos escenarios diferentes y que Uruguay no tiene mayores diferencias, en el Mercosur, con esos tres socios. Debe advertirse el fuerte impacto geopolítico que supone esta suerte de *disolución* de la Unasur, en un continente pleno de inestabilidad y de desafíos de toda índole, donde una de las cosas que más se necesitan son plataformas diplomáticas viables para buscar acuerdos, que presionen por un retorno a la legalidad democrática hoy interrumpida en Venezuela, pero que no estimulen las peores derivas, como la guerra civil o la intervención extranjera, es decir, estadounidense.⁸

El giro político de Brasil tras el *impeachment* de 2016 y las reorientaciones del gobierno de Temer, en ratificación de la centralidad del impacto de lo que ocurre en el gigante sudamericano respecto a la región, han contribuido en forma decisiva a que en este momento de América Latina y de América del Sur se produzca el desbordamiento de casi todas las institucionalidades integracionistas y regionalistas en el continente. Todo parece haber quedado convertido en una *sopa de letras*: han vuelto a perder legitimidad la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unasur se quiebra. En su lugar aparece, autoconvocado y excluyente, el llamado Grupo de Lima, que se pronuncia contra la Venezuela de Nicolás Maduro, pero nada dice ni hace frente al presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, de legitimidad cuestionada tras su controvertida reelección. Si se reivindica un lugar institucional de los países del continente para mediar y contribuir a una

8 Brasil, desde los albores del siglo XX, comenzó su acercamiento a EE. UU. mediante una estrategia de *bandwagoning* (Rodríguez, 2015, p. 376). Incluso, hasta inicios de la década de 1960 la política exterior brasileña fue guiada por el paradigma “americanista”, que tenía a EE. UU. como eje de su política (Lima, 1994, p. 35). Pinheiro (2004) identifica la influencia del *americanismo* hasta fines del siglo XX. Debe señalarse también que Brasil en diferentes momentos de su historia buscó ganar autonomía con relación a EE. UU. (Moniz Bandeira 1986 y Amorim Neto 2012), transitando de una estrategia de *bandwagoning* a un *soft-balancing*, consonante con el *revisionismo moderado* de la orientación de la política exterior brasileña señalado por Lima (1994). Para un análisis de las relaciones entre ambos países pueden verse por ejemplo (Almeida y Barbosa, 2006; Hirst, 2009; Moniz Bandeira, 1986, 2003, 2004 y 2010; y Silva y Spohr, 2015).

salida mínimamente negociada ante la tragedia venezolana, ¿es razonable irse y dinamitar la Unasur? ¿Dónde queda aquello de que no puede haber integración genuina entre democracias desde una rígida afinidad ideológica de los gobiernos? ¿Resulta razonable, incluso para los intereses más específicos de Brasil, dinamitar las instituciones regionales en este preciso momento?

4.2 El peso de Brasil en los balances y cambios en el regionalismo sudamericano en los tiempos recientes

José Antonio Sanahuja y Nicolás Comini (2018) han priorizado en el análisis del cambio de modelos regionalistas en América Latina, el impacto del «giro liberal frente a una globalización en crisis», lo que a su juicio promovería en países como Argentina, Brasil o Colombia una «desvinculación progresiva de plataformas integracionistas como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) o la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur)», asociado con un nuevo *regionalismo uniaxial*, orientado al eje económico-comercial y a sus socios correspondientes (EE. UU., UE, Canadá, Corea del Sur, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o Alianza del Pacífico). En el caso específico de Brasil, estos autores observan «un enfoque regionalista [cada vez más] afín a la defensa de la globalización, [...] [con] una integración ‘abierta’ y transparente compatible con el orden económico global». (Sanahuja y Comini, 2018, p. 39).

Distintos autores habían identificado en lo que va del siglo la propuesta de un *regionalismo posneoliberal* —principalmente en América del Sur—, impulsado por los gobiernos progresistas, con algunas características definitorias de su programa:

[...] primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; el retorno de la agenda de desarrollo; un mayor papel de los actores estatales; un énfasis mayor en la agenda positiva de la integración; una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo; mayor preocupación por [...] la infraestructura regional; más énfasis en la seguridad energética; la búsqueda de fórmulas para promover [...] la legitimación social de los procesos de integración. (Sanahuja, 2008, p. 32-33)⁹

A partir de los acontecimientos y procesos más recientes, las discusiones en torno a los límites y alcances efectivos de estas formas de *regionalismo posliberal*, también señalado como *poshegemónico* (Riggirozzi y Tussie, 2012), se

9 Para una profundización en esta caracterización cfr. Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2013. En particular ver el capítulo de Sanahuja en esta compilación 2018, p. 19-72. También del mismo autor, 2008, p. 11-54. Para enfoques críticos respecto a esta caracterización pueden citarse como ejemplos Lander, 2004 y Briceño Ruiz, 2016.

perfilan en la actualidad como el escenario de un fuerte debate. Desde un balance crítico y a la luz de lo ocurrido en los últimos años, las evidencias parecen inclinarse a fundamentar la opinión que —más allá de logros parciales—, ni las convergencias ni mucho menos esta pauta de regionalismo programático *posliberal* pudieron avanzar en los hechos desde esa *afinidad ideológica* tantas veces invocada por los *gobiernos progresistas*. Se trató en todo caso de proyectos invocados con ambición pero que luego no pudieron confirmarse. Desde un análisis especialmente crítico han señalado sobre este particular Benzi y Narea:

[...] una selva de adjetivos ha dominado los principales debates para caracterizar el regionalismo latinoamericano durante la última década. Sin embargo, parecería que poco o nada queda de ellos después de la *marea rosada*. [...] A estas alturas, sería ingenuo poner en duda que otra etapa del regionalismo latinoamericano haya entrado en su recta final. (Benzi y Narea, 2018, p. 106-119)

La mayoría de los líderes de los gobiernos progresistas latinoamericanos, tal vez con particular énfasis en el Mercosur, llegaron a advertir en el discurso la crucialidad de este punto. Autores como José Antonio Sanahuja, Pía Riggiozzi y Diana Tussie han fundado el registro de ese nuevo *regionalismo posliberal* en asociación directa con la acción de los gobiernos progresistas de la *década social* (2004-2014). Pero una cosa han sido las declaraciones y aun las resoluciones tomadas en las Cumbres y otra muy distinta la conducción efectiva y la administración cotidiana del bloque.¹⁰

La persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas para avanzar en proyectos comunes en materia de complementación productiva y en infraestructura, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos construidos desde el espacio de los Estados nacionales de espaldas a la región, la no superación de las asimetrías de los socios, el incumplimiento frecuente de lo acordado, la emergencia de contenciosos bilaterales, la falta de concertación de posturas en organismos multilaterales¹¹, así como los casi nulos avances en materia de agenda externa común, terminaron por quitar credibilidad

10 En este sentido, Jenne, Schenoni y Urdinez (2017) recientemente han mostrado a través del análisis cuantitativo de los discursos de los presidentes en la Asamblea General de la ONU entre 1994 y 2014 que los presidentes distinguen entre las diferentes formas de regionalismo, integración y cooperación, y que enmarcan la región geográfica a la que se refieren en consecuencia. Entre las variables que explican por qué diferencian integración y cooperación, encuentran la ideología y el desempeño democrático como factores cruciales.

11 Un ejemplo ilustrativo de ello ha sido la participación de Argentina, Brasil y México en el G20 financiero. No solo no intentaron investir la representación oficiosa de América Latina en dicho Foro, sino que tampoco llegaron a concertar sus posiciones entre sí.

al nuevo enfoque de integración y regionalismo *posliberal*¹², precisamente en un momento de fuertes desafíos externos y de reconfiguración geopolítica.

No resulta casual que muchas de las medidas más significativas del *programa contrarreformista* de los nuevos gobiernos de derecha o centro derecha en el continente (reformas laborales, previsionales, congelamiento de la inversión pública y del gasto social, reformulación de las políticas de inserción internacional, etc.) se presenten como consecuencias *naturales* de un ajuste indispensable al *nuevo mundo*.¹³

Para analizar las dimensiones del giro político de Brasil y en particular las dimensiones del viraje de su política exterior en el continente, resulta indispensable revisar la bibliografía académica más reciente en relación con temas como la pérdida de centralidad de Itamaraty (Belém Lopes y López Burian, 2018a), los debates sobre la efectividad del liderazgo brasileño en la región (tanto desde quienes afirman su concreción¹⁴, como de parte de quienes la cuestionan¹⁵), u otros enfoques que focalizan las variaciones en la orientación de la política exterior brasileña dando a los partidos y sus preferencias una particular importancia (Onuki y Oliveira, 2010).

Pero los debates no solo se han dado en el ámbito académico y político partidario. Desde el ámbito generalmente opaco y cuidadoso de Itamaraty, dos auténticos caudillos de la política exterior y de la diplomacia brasileña en las últimas décadas como Celso Lafer y Celso Amorim han debatido públicamente entre sí.¹⁶ El primero ha acusado a Lula de «falta de realismo» con su política exterior de gran «actor global», mientras que el segundo le ha replicado a Lafer con la acusación de portar una tendencia «nanomaníaca». Si bien los analistas tienden a advertir que la política exterior brasileña *perdió prioridad* durante los dos gobiernos de Dilma Roussef, coinciden en señalar que el gran cambio se dio a partir de la asunción presidencial de Temer (Belém Lopes y López Burian, 2019). Sin embargo, más allá de la retórica integracionista, las perspectivas reales de un Mercosur con doble membresía, *geometría variable* y *dos velocidades*, con

12 Si se incluyese el análisis de la agenda social del Mercosur pueden subrayarse una serie de avances relevantes.

13 El actual presidente brasileño Temer, en su discurso pronunciado en el Foro Económico Global Mundial de Davos, realizó una contundente defensa de las reformas liberales emprendidas por su gobierno, al tiempo que observaba al *nuevo* Brasil como «un Brasil de responsabilidad, no de populismo», y abogó por la «apertura» y en contra del «aislacionismo».

14 Ver Saraiva, 2010; Pinheiro y Gaio, 2014, entre otros.

15 Ver Burges, 2015; Flandes, 2009; Flandes y Wojciewski, 2010; Flandes y Wehner, 2015; y Malamud, 2011; entre otros.

16 El primero fue canciller durante los gobiernos de Fernando Collor (1992) y de Fernando Henrique Cardoso (2001-2002), mientras que el segundo fue canciller durante los dos gobiernos de Lula (2003-2010) y Ministro de Defensa de Dilma Roussef (2011-2015).

mayor flexibilidad comercial, profundización en variables políticas y ampliación con menores exigencias para los nuevos socios, pareció en efecto prefigurarse como una tendencia posible durante el segundo mandato inconcluso de Dilma Rousseff.¹⁷

Lo cierto es que fue en el contexto de fines del 2015 y del primer trimestre de 2016, con una arremetida desestabilizadora contra el gobierno de Dilma Rousseff (facilitada por los escándalos de corrupción que alcanzaban en forma directa al Partido de los Trabajadores y cruzaban prácticamente todo el espectro político brasileño), cuando comenzó a concretarse el territorio abonado para un cambio más radical en la política exterior brasileña, enmarcada claro está en la perspectiva de un nuevo gobierno completamente diferente, impulsado tras el alejamiento de Dilma a través del instrumento del *impeachment*. Tal vez como síntesis de todo este clima de radicalización aperturista puedan recogerse las siguientes palabras de Rubens Barboza¹⁸, presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) y todo un referente del empresariado paulista, dichas ya en enero de 2016:

En caso de que los acuerdos EE. UU.-Unión Europea y de EE. UU. con países asiáticos sean concluidos, el Mercosur quedará alejado de los dos mayores flujos de comercio internacional. La eliminación de tarifas entre los países miembros de esos dos bloques afectará aún más la competitividad de los productos brasileiros que, prácticamente, quedarán excluidos de esos mercados. La Alianza del Pacífico (Chile, México, Perú y Colombia) representó una acción geoeconómica importante por la aproximación de los EE. UU. y de Asia. El Mercosur, que pidió ser observador de la Alianza, se encuentra en una situación de casi total aislamiento. En los últimos diez años el bloque firmó apenas tres acuerdos de libre comercio, con Israel, Egipto y con la Autoridad Palestina, además de acuerdos de preferencia arancelaria con India y Sudáfrica. La negociación del grupo con la Unión Europea pasa a ser crucial para poder estar en sintonía con esas transformaciones globales. (Barboza, 12 de setiembre de 2015)¹⁹

Con la separación inicial de Dilma de la presidencia efectivizada en mayo, la asunción del gobierno provisorio de Michel Temer y, en particular, con la designación de José Serra como nuevo canciller, todo quedó muy bien servido para

17 Durante los últimos procesos electorales que enfrentaron al Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y al Partido de los Trabajadores (PT), la integración regional ha sido un parteaguas entre ambos. El primero cuestionándola y el segundo colocándola como uno de los ejes centrales de la política exterior (Onuki y Oliveira, 2006 y 2010).

18 Fue embajador de Brasil en Washington en el período 1999-2004.

19 Las expresiones de Barboza resaltaban su significación pues también representaban un cambio de posición de la FIESP, a la que Dilma venía otorgando beneficios para proteger sus industrias a los efectos de contrarrestar los embates de sus otros enemigos en el sector empresarial y político. Cabe señalar, que la FIESP fue un activo actor a favor de la destitución de Rousseff.

una aceleración profunda en los cambios de la política exterior, con un fuerte impacto sobre las posibilidades de cualquier tipo de regionalismo en el continente.²⁰ En ese marco, las incertidumbres devenidas en el muy complejo e incierto escenario electoral de octubre de 2018, mientras se escribía este artículo, ratifican la hipótesis central manejada —el carácter decisivo para el continente y sus espacios de regionalismo de lo que ocurra en Brasil—, aunque ningún análisis permita proyectar las consecuencias últimas de los futuros posibles.

5. El acontecimiento: Brasil, elecciones y después. ¿Hay un regionalismo posible?

La pérdida de relevancia de la política exterior —y por consiguiente de su dimensión regional— se remonta al segundo gobierno de Dilma Rousseff y al inicio del proceso de crisis que vive Brasil desde entonces. Aunque los cambios de orientación parecían más marcados *a priori* en los discursos, igualmente algunas acciones muestran variaciones relevantes (Belém Lopes y López Burian, 2018a). Brasil vio disminuidas sus capacidades materiales para atender su proyección internacional. Comenzó a darse una situación crítica que generó distracciones, hubo recortes presupuestarios y la situación política y económica afectó la reputación del país.

El escándalo que tiene a la empresa Odebrecht en el centro aportó tensión a las relaciones de Brasil en la región, a la vez que la crisis de Venezuela aportó un asunto que agregó más tensión al debate político sobre la dimensión regional de la política exterior. Durante el gobierno de Michel Temer, Brasil lideró el proceso de suspensión de Venezuela. Y, aunque el discurso inicial del canciller José Serra podía prever un abandono de la prioridad regional, la política hacia la región se mantuvo entre los asuntos centrales de la agenda, aunque tuvo características particulares.

El eje comercial ganó centralidad en la agenda brasileña del proceso mercosuriano, particularmente en la búsqueda de impulsar la agenda externa del bloque, tanto con el acercamiento a la UE en la búsqueda de avanzar en un acuerdo que lleva mucho tiempo de negociaciones intermitentes, así como en el impulso al acercamiento con la Alianza del Pacífico. Esta aproximación con el proceso del Pacífico constituyó un cambio en relación con la construcción del *liderazgo*

20 Serra fue diputado federal y senador. ministro de Planificación y Ordenamiento y ministro de Salud durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. Prefeito de San Pablo y gobernador del Estado de San Pablo. Expresidente del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y candidato presidencial en las elecciones de 2002 y 2010.

atlántico de un Brasil que proyectaba su influencia prioritariamente en esa clave, no solamente en Sudamérica sino también allende el océano. A este cambio se suma una búsqueda brasileña de estrechar lazos económicos bilaterales con México y Chile, ambos protagonistas del proceso en el área del Pacífico, siendo el primero un posible actor desafiante de la influencia brasileña en la región.

La agenda sudamericana, desde la asunción de Serra y luego mantenida durante la gestión de Aloysio Nunes, tuvo un impulso en su contenido relacionado a la securitización de las fronteras, presentado como un asunto de cooperación.²¹ Esto tuvo también un impacto institucional. Itamaraty institucionalizó el manejo de asuntos de seguridad y defensa de una manera más concreta dentro de su estructura y se encuentra en un diálogo más fluido con actores estatales vinculados a estos temas, incluidos los de inteligencia, a la vez que posee mayor cercanía y diálogo con las Fuerzas Armadas.

Una lectura del discurso público del secretario general de Relaciones Exteriores de Brasil, el embajador Marcos Galvão, muestra que existe una voluntad de mantener la presencia brasileña en espacios como Celac y Unasur, aunque se subraya el «problema de la ideologización» y sobre el segundo se señala la necesidad de reformular este proceso, entre otras formas, buscando el nuevo desarrollo de una agenda sudamericana en temas concretos vinculados al desarrollo, por ejemplo sobre infraestructura (Galvão, 12 de setiembre de 2018).

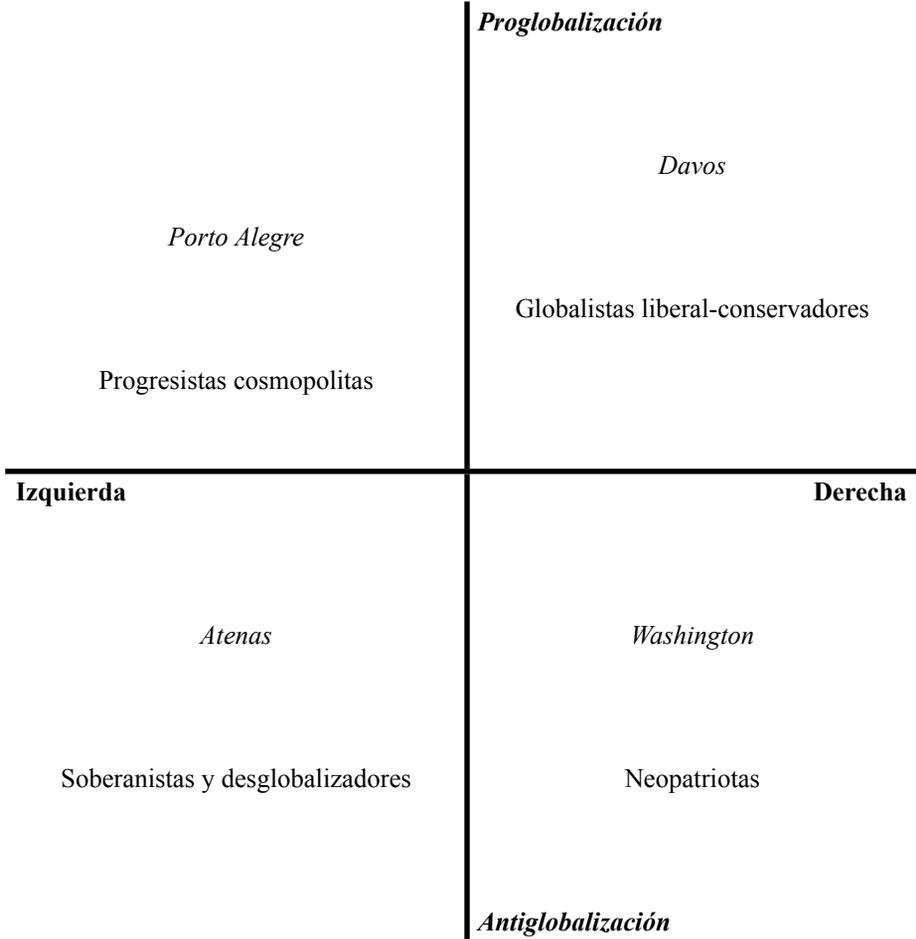
Pero la incertidumbre actual sobre la orientación que la política exterior brasileña tendrá en el próximo gobierno es muy grande. El presidencialismo de coalición brasileño (Abranches, 1988) hace que los programas de gobierno se vean reconfigurados a partir de la formación de las coaliciones de apoyo al presidente, a la vez que desde la oposición pueden agruparse posturas en torno al asunto y construir un discurso articulado de discordancia. Para analizar esto, se abordan a continuación matrices de política exterior que sirven para interpretar posibles orientaciones. Como insumo se analizan las respuestas recibidas de los académicos consultados a partir de ubicar a los candidatos presidenciales, en el contexto de sus fuerzas partidarias, en una tipología que cruza dos ejes: ideología izquierda-derecha y posicionamiento favorable o de rechazo de la globalización. La descripción de los cuatro tipos presentados realizada por Sanahuja es la siguiente:

Davos o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada: proclives a profundizar la integración económica

21 Nunes fue diputado federal y senador. Fue ministro-jefe de la Secretaría General de la Presidencia de la República y ministro de Justicia durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. Fue candidato a vicepresidente por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) en la elección presidencial de 2014.

global, y partidarios del *statu quo* de la globalización. [...] *Porto Alegre* o los *progresistas cosmopolitas*, que incluyen a sectores de la izquierda que pretenden regular la globalización a través de reglas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente —por ejemplo, a través de una concepción de *ciudadanía global* respetuosa de la diversidad, o de la agenda global de desarrollo sostenible—, con una regulación inclusiva de la inmigración, construyendo organizaciones regionales fuertes o un *nuevo multilateralismo* para la gobernanza justa de la globalización. [...] Soberanistas y *desglobalizadores* de izquierda, que agrupan fuerzas antieuropeas y antioccidentales —Syriza, en Grecia, o en un período anterior los movimientos bolivarianos agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América—, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, libre comercio y actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. [...] Los *nuevos patriotas*, soberanistas y nacionalistas, y en la UE, profundamente euroescépticos; con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales; son más tradicionalistas en materia de cultura, prácticas sociales y género, así como en materia religiosa; más sensibles a la *política del miedo* asociada al terrorismo islámico o la delincuencia común; recelosos de la diversidad social, nativistas, xenófobos, antiinmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Serían una clara expresión de nuevas formas de *cesarismo* surgidos de una crisis de hegemonía. (Sanahuja, 2018, p. 56-57).

Gráfico 1: Tipología de posicionamiento internacional según ideología y actitud ante la globalización



Fuente: Elaboración propia con base en Sanahuja (2018).

Cuadro 1: Posicionamiento ideológico de los principales candidatos presidenciales de Brasil

Posicionamiento Candidato Presidencial	Izquierda – Derecha									Promedio	Desvío Estándar
	1	2	3	4	5	6	7	s/d			
Fernando Haddad	1	11	43	8	1					3,0	0,7
Jair Bolsonaro						13	51			6,8	0,4
Geraldo Alekmin				5	40	19				5,2	0,6
Ciro Gomes		4	36	24						3,3	0,6
Marina Silva			8	38	14	3	1			4,0	0,8
Henrique Meirelles					37	25	2			5,5	0,6
Guilherme Boulos	27	37								1,6	0,5
João Amoêdo				1	9	46	8			6,0	0,6
Álvaro Dias		1		10	24	25	4			5,3	0,9
Cabo Daciolo			1	7	24	12	18	2		5,6	1,1

Fuente: Encuesta a académicos de Brasil.

Cuadro 2: Posicionamiento ante la globalización de los principales candidatos presidenciales de Brasil

Posicionamiento Candidato Presidencial	Proglobalización - Antiglobalización									Promedio	Desvío estándar
	1	2	3	4	5	6	7	s/d			
Fernando Haddad	3	9	17	18	12	5				3,6	1,3
Jair Bolsonaro	12	8	3	6	10	18	6	1		4,1	2,1
Geraldo Alekmin	22	26	11	2	2					2,0	1,0
Ciro Gomes	3	10	15	20	11	4		1		3,6	1,3
Marina Silva	10	13	13	22	5					2,9	1,2
Henrique Meirelles	31	20	6	3	1		1	2		1,7	1,1
Guilherme Boulos	2	2	3	12	13	15	16	1		5,2	1,5
João Amoêdo	46	11	2	2	1		1	1		1,5	1,1
Álvaro Dias	19	18	14	10	1		1			2,3	1,1
Cabo Daciolo	4	5	3	15	9	13	14	1		4,8	1,8

Fuente: Encuesta a académicos de Brasil.

La posición de los diez candidatos presidenciales considerados en el estudio puede ser analizada a través de la tipología elaborada por Sanahuja (2018). En tal sentido, como puede verse en el cuadro 1, el análisis en el eje izquierda-derecha ubica a Jair Bolsonaro con 6,8 puntos en 7, esto es, casi cuatro quintos de los académicos encuestados lo consideran de extrema derecha y el resto de derecha. Por su parte, Fernando Haddad, su principal contendor, recibe 3 puntos, lo que significa que es percibido como un político de centro izquierda neto; esta opinión es compartida por dos tercios de los encuestados, dividiéndose los restantes casi por partes iguales entre los que lo ven como un político de izquierda y los que lo ven como un centrista.²²

Respecto a los restantes candidatos, Ciro Gomes, con 3,3 puntos, es también visualizado en la centroizquierda, con casi tres quintos de los encuestados que lo ven como de centroizquierda y dos quintos que lo visualizan de centro.

Por su parte, Marina Silva es ubicada en el centro del espectro (4,0 puntos), producto de que tres quintos de los encuestados la ven en el centro del espectro, un quinto en la centroderecha, y el restante quinto se divide en una proporción de dos a uno, hacia la izquierda o la derecha del espectro ideológico.

Geraldo Alckmin, evaluado con 5,2 puntos, es visto como un político de centroderecha, tres quintos de los encuestados ratifican dicha evaluación y tres de cada diez lo ubican directamente en la derecha.

Álvaro Dias, con 5,3 puntos, es catalogado también como un político de centroderecha, tres cuartos de los académicos lo consideran de centroderecha o derecha por partes iguales, aunque un sexto lo posicionan en el centro.

Henrique Meirelles, quien recibió 5,5 puntos es ubicado entre la centroderecha y la derecha del espectro ideológico, con casi tres quintos de los encuestados que lo posicionan en la centroderecha y el resto en la derecha o incluso en la extrema derecha.

Una posición similar es la que ocupa Cabo Daciolo con 5,6 puntos: la mitad lo ven como de centroderecha o incluso centro, pero la otra mitad de los encuestados lo califican de derecha o extrema derecha.

João Amoêdo, con 6 puntos, es ubicado en la derecha; esta evaluación es compartida por tres cuartos de los encuestados mientras que los restantes lo sitúan en la extrema derecha o la centro derecha, en similares proporciones.

Finalmente, Guilherme Boulos, con 1,6 puntos, se encuentra en un lugar casi equidistantes entre la izquierda y la extrema-izquierda del espectro, producto de

22 Haddad asumió la candidatura presidencial por el PT luego de ser inhabilitado Luiz Inácio Lula da Silva, quien tuvo una fuerte influencia en la campaña y en las posiciones sostenidas.

que casi tres quintos de los encuestados lo consideran como un político netamente de izquierda y los restantes lo perciben en la extrema izquierda.

En el eje de la globalización, el 1 representa el mayor nivel de acuerdo y 7 el mayor desacuerdo. Como puede observarse en el cuadro 2, Jair Bolsonaro es evaluado con 4,1 puntos, esto es una posición neutra prácticamente perfecta. No obstante, este puntaje esconde una distribución bimodal de las opiniones de los académicos encuestados: la mitad lo ve en posiciones antiglobalización (con un promedio de 6 puntos, puntaje que es uno de los modos de la distribución de opiniones en la escala de globalización), mientras que la otra mitad lo ubica en un promedio de 2 puntos (siendo 1 punto el extremo proglobalización, donde se da el otro modo de la distribución).

En otras palabras, existen dos imágenes especulares: el Bolsonaro fuertemente antiglobalización, contrario a las migraciones, nacionalista, con grandes semejanzas con Donald Trump; y el Bolsonaro partidario acérrimo de la globalización, aperturista, proestadounidense y promercado a ultranza, imagen probablemente unida al ultraliberal candidato a Ministro de Hacienda que ha promovido últimamente, Paulo Guedes.²³ El promedio de ambos es una media de 4 puntos donde, en realidad, prácticamente nadie lo ubica. Seguramente Bolsonaro conjugue esas dos imágenes simultáneas y, según las alianzas y coaliciones de apoyo sociopolítico e incluso militar que construya, se posicione en uno u otro lugar, desde el más firme defensor o el más enconado atacante de una inserción internacional del Brasil en clave globalista.

Por su parte, Fernando Haddad, el otro contendiente relevante en la carrera presidencial, es ubicado en 3,6: ni marcadamente pro ni marcadamente antiglobalización. Así lo refleja también la distribución de opiniones de los académicos consultados: casi tres cuartos lo ubican como neutro o a lo sumo moderadamente pro o antiglobalización.

Ciro Gomes, también con 3,6 puntos, es ubicado en la misma posición que el candidato del PT respecto a la globalización, sea que se mida por la media o por la distribución de las opiniones de los académicos encuestados, dado que un tercio lo ve como neutro, poco más de dos quintos lo ven como proglobalización y casi un cuarto como antiglobalización.

Por su parte Marina Silva alcanza 2,9 puntos, lo que la posiciona como una moderada partidaria de la globalización, por encima de los dos candidatos anteriores. Si bien un tercio de los encuestados la ubican en una posición neutral, un quinto la ve como moderadamente proglobalización, un quinto opina que está

23 El concepto de *soberanistas-desglobalizadores* puede interpretarse como *antiglobalistas*.

fuertemente comprometida con la globalización, y un sexto considera que representa la posición más extrema de defensa de la globalización.

Geraldo Alckmin es visto como un político fuertemente defensor de la globalización (2 puntos), un tercio de los encuestados lo ven como un globalizador a ultranza, dos quintos como fuertemente comprometido con la globalización, y solo un sexto como un globalizador moderado.

Henrique Meirelles, con 1,7 puntos, es ubicado también en la familia de los políticos proglobalización: la mitad de los encuestados visualizan a Meirelles con un compromiso total con ella y casi todos los demás lo perciben con un fuerte compromiso con la inserción global del Brasil o a lo sumo moderado.

João Amoêdo, con 1,5 puntos, es el más firme partidario de la globalización entre los candidatos presidenciales, con siete de cada diez de los encuestados que lo ubican en el extremo favorable y un sexto que lo ven como un fuerte impulsor de la globalización.

Álvaro Dias, también con 2,3 puntos, es un político defensor de la globalización en un grado importante: tres de cada diez lo ven como un globalizador neto, más de un cuarto lo visualizan como fuerte impulsor de la globalización y casi dos quintos como un impulsor moderado o neutro a la globalización.

Cabo Daciolo recibe 4,8 puntos y es ubicado en la familia de los políticos antiglobalización; no obstante, hay que señalar que, si bien más de la mitad de los encuestados lo perciben en una posición antiglobalización, casi un cuarto lo ven como neutro.

Finalmente, Guilherme Boulos, con 5,2 puntos, queda situado en una posición antiglobalización; la mitad de los encuestados lo colocan como un fuerte oponente (incluso extremo) de la globalización, pero casi dos quintos lo ven como un opositor moderado o incluso neutro ante esta.

Cuando se toma la tipología de Sanahuja (2018) en sus dos dimensiones y se combinan las variables *ubicación en el espectro ideológico* y *posicionamiento respecto a la globalización* (gráfico 1), surge con claridad que hay candidatos en los cuatro cuadrantes con una desigual distribución entre ellos (gráfico 1).

Cuatro de los candidatos son ubicados en el cuadrante *Davos*, o sea, tanto João Amoêdo como Henrique Meirelles, Geraldo Alckmin y Álvaro Dias son políticos proglobalización y de derecha.

Uno de los candidatos presidenciales, Guilherme Boulos, se encuentra en el cuadrante *Atenas*, el cuadrante antisistémico, caracterizado por posiciones antiglobalización y de izquierda, y simétrico en ambas dimensiones del anterior.

Y otro de los candidatos presidenciales, Cabo Daciolo, se halla en el cuadrante *Washington*, el de los neopatriotas, que son a la vez antiglobalización y de derecha, simétrico especularmente al primero, *Davos*, en lo que al posicionamiento con respecto a la globalización refiere, pero que comparte una visión de derecha del mundo.

Dos candidatos presidenciales, Fernando Haddad y Ciro Gomes, se ubican en el tipo *Porto Alegre*, el cosmopolita socialdemócrata, por ser proclives a la globalización y de izquierda; este cuadrante es simétrico a *Davos*, el más poblado de los cuadrantes en el posicionamiento ideológico, con el que coincide en la inserción global del Brasil.

Marina Silva se ubica en la frontera entre el tipo *Porto Alegre* y *Davos*, dado su inclinación proglobalización y su ubicación en el centro del espectro ideológico.

Finalmente, Jair Bolsonaro se encuentra en la frontera entre los tipos *Davos* y *Washington* pues, si bien es indiscutiblemente de derecha, para casi la mitad de los encuestados es proglobalización o neutro, y para la otra mitad es antiglobalización. Esta posición fronteriza podría ser interpretada como un ir y venir entre ambos cuadrantes según los temas de inserción internacional y regional, y según las restricciones y límites que le impongan los apoyos políticos más proclives al primer cuadrante, o los sociales y económicos más cercanos al segundo, por la composición de su base electoral y por los apoyos corporativos que recibe.

El análisis de la ubicación relativa de los candidatos presidenciales muestra que, en la diagonal principal de la tipología, en un extremo se ubica Guilherme Boulos y en el otro João Amoêdo; en posiciones centrales se encuentran Fernando Haddad, Ciro Gomes y Marina Silva. Al subir por la diagonal se distingue un continuo formado por Álvaro Dias, Geraldo Alckmin y Henrique Meirelles (en ese orden), mientras que en la parte inferior derecha de la diagonal secundaria se ubica Cabo Daciolo.

Jair Bolsonaro se ubica sobre el eje horizontal de la tipología, sobre el borde derecho. Si se promedian las opiniones que sobre él se recogen o si se tiene en cuenta el carácter bimodal de la distribución de frecuencias, en lo que refiere a su posicionamiento ante la globalización está en el extremo de las diagonales. Es el más fuerte partidario de la globalización conservadora de todos los candidatos presidenciales, más incluso que João Amoêdo; o se ubica en la diagonal secundaria y es el más firme propulsor del neopatriotismo en Brasil, bastante más allá de la posición asumida por Cabo Daciolo.

En torno a los dos principales candidatos presidenciales emergen dos agrupamientos: uno integrado por Haddad, Gomes y Silva que son políticos de cen-

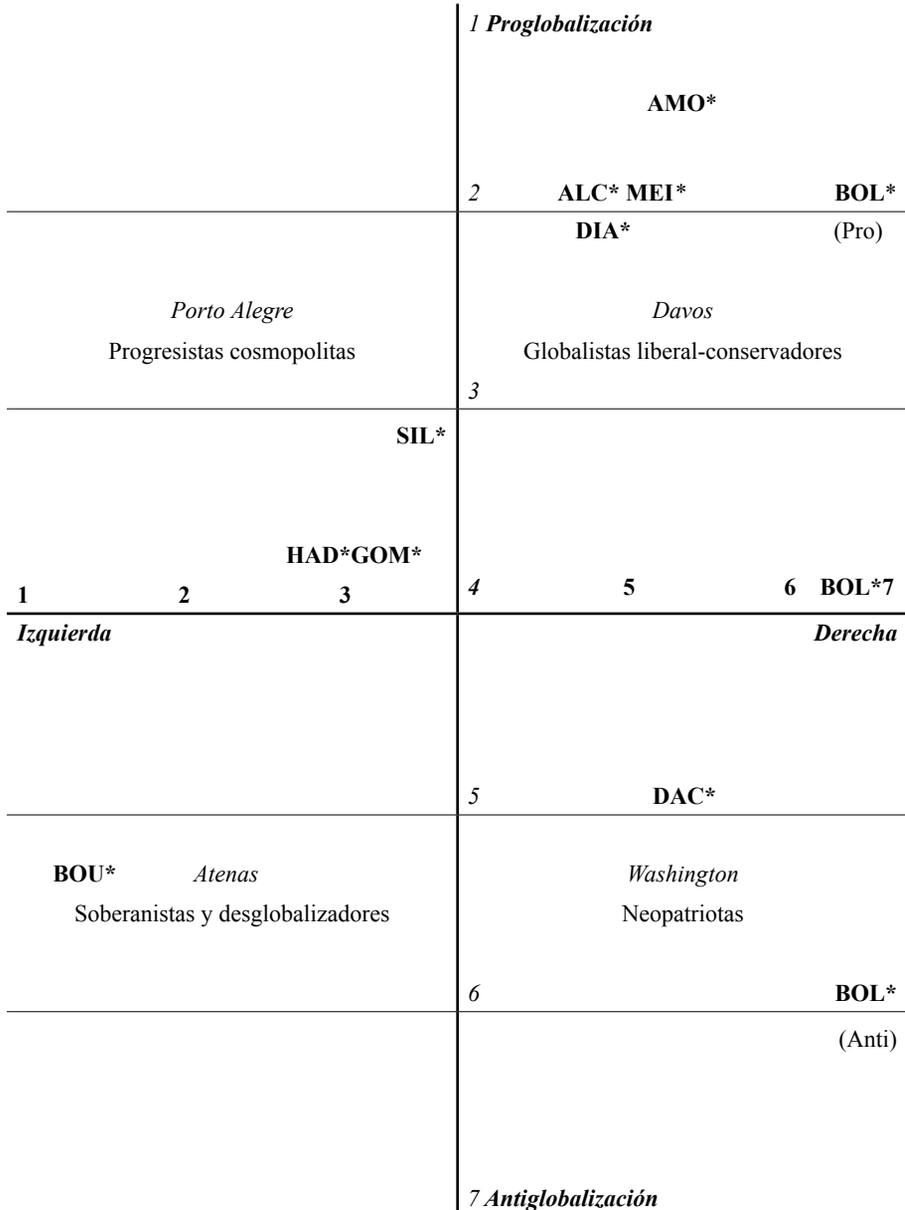
troizquierda o de centro, moderadamente proglobalización; y el otro formado por un Bolsonaro de extrema derecha tan proglobalización como los derechistas Amoêdo y Meirelles, y los centroderechistas Alckmin y Dias. La otra posibilidad es la de un Bolsonaro neopatriota cercano a un derechista y moderadamente antiglobalización como es Daciolo.

En síntesis, los dos candidatos presidenciales, uno devenido presidente y el otro su principal opositor, se ubican en cuadrantes diametralmente opuestos: uno en el cuadrante de cosmopolitismo progresista, el otro en el cuadrante de neopatriotismo de nuevo cuño. En otros términos, un candidato se ubica en la izquierda moderada y el otro en la derecha extrema y, simultáneamente, están en posiciones simétricas respecto a la globalización (levemente proglobalización uno y levemente antiglobalización el otro). Por tanto, el clivaje de la confrontación entre ambos líderes y sus respectivos partidos y coaliciones de apoyo será un enfrentamiento de base ideológica, de lucha de dos visiones antagónicas sobre los destinos del país: la de la izquierda progresista y la de la derecha conservadora.

En contraposición, si adscribimos a la idea de la convivencia de dos imágenes especulares de Bolsonaro en su postura sobre la globalización, se pueden configurar dos escenarios: que se produzca un enfrentamiento entre la globalización a ultranza y la moderación en temas comerciales entre Bolsonaro y Haddad; o que se establezca una confrontación entre una postura de moderada aceptación de la lógica globalizadora y una férrea oposición a ella entre Fernando Haddad y Jair Bolsonaro en temas como la migración regional o el multilateralismo como guía del accionar internacional del Brasil.

En otras palabras, en esta visión dualista de Jair Bolsonaro, el enfrentamiento con seguridad será multidimensional: la confrontación no será exclusivamente entre posiciones de izquierda y de extrema derecha, sino que incluirá diversos aspectos de la inserción internacional del Brasil a nivel mundial y regional.

Gráfico 2: Ubicación de los principales candidatos presidenciales de Brasil en la tipología de posicionamiento internacional según ideología y actitud ante la globalización



Fuente: elaboración propia con base en Sanahuja (2018) y encuesta a académicos de Brasil.

De forma complementaria a este relevamiento de las percepciones de académicos brasileños, se recopilaron y analizaron los programas de gobierno de los presidenciables, atendiendo principalmente a sus propuestas en el ámbito de la política exterior. Mientras se realizaba esta tarea, se publicó un completo estudio sobre la dimensión regional de la política exterior en los programas partidarios.²⁴ De estos ejercicios analíticos pueden extraerse algunas conclusiones generales. La primera es que la integración regional aparece con diferente intensidad entre los candidatos y con signos de orientación divergentes.

Mientras el programa de Bolsonaro es el que hace referencias más difusas al tema, Alckmin y Haddad presentan propuestas que contraponen rumbos. El primero hace énfasis en la agenda comercial, ve al Mercosur básicamente como una plataforma para proyectar la agenda externa y planea insertarse en la dinámica plurilateral transpacífica, en cambio, el programa de la candidatura de Haddad proyecta una acción de fortalecimiento de las cadenas productivas regionales y rechaza las negociaciones plurilaterales de nueva generación. En parte, la visión industrialista del programa de Haddad tiene puntos de encuentro con la de Ciro Gomes, quien pone énfasis en la política económica industrial y conjuga esta acción con una búsqueda de profundización del libre comercio en el Mercosur.²⁵

El tipo de proyección sudamericana y latinoamericana, con sus implicaciones sobre Unasur y Celac, también es un asunto que muestra divergencias. El programa de Bolsonaro, como se profundiza más adelante, es poco explícito sobre el tema y deja entrever su posicionamiento contrario a gobiernos que ideológicamente rechaza. Igual que en el tema anterior, el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña) y el PT exponen programas con orientaciones divergentes. Mientras el primero señala la importancia de reevaluar la actuación brasileña en ambos espacios y ve el espacio sudamericano básicamente como un campo para explorar la bilateralidad comercial, el programa del PT subraya la importancia de retomar el protagonismo en Unasur, como forma de impulsar un posicionamiento autonomista, hace mención directa al Consejo Sudamericano de Defensa, a la importancia de buscar instrumentos de financiación de la infraestructura regional como base de la integración, a la vez que coloca el tema de la Amazonia como un asunto estratégico regional. Además, se vuelve a la idea de impulsar la Celac, a partir del acercamiento, en clave cooperativa, con el México gobernado por Andrés Manuel López Obrador.

24 El trabajo fue realizado por el Observatório de Regionalismo del Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (Unesp/ Unicamp/ PUC-SP), bajo la coordinación de Karina Mariano.

25 Un análisis más detallado puede encontrarse en Mariano 2018. Sobre la propuesta programática de Ciro Gomes ver Loss de Araujo y da Motta Baptista 2018. Sobre la de Fernando Haddad ver Maciel Junqueira y Guimarães Ferreira 2018. Sobre el programa de Alckmin ver Neves y Borba 2018. Sobre la propuesta programática de Jair Bolsonaro ver Silveira de Souza y Telarolli 2018.

Como bien señala Junqueira (2018), el programa de la candidatura de Haddad propone una vuelta a la senda de la política exterior *activa y altiva* inaugurada durante el primer gobierno de Lula por el canciller Celso Amorim. En materia de regionalismo, tanto Celac, Unasur y Mercosur aparecen priorizados. Particularmente la dimensión sudamericana aparece como clave, ya que es el espacio desde donde el liderazgo brasileño regional propone su proyección en clave de autonomía. Como señala el plan de gobierno que inicialmente fue divulgado en el marco de la candidatura del expresidente Lula:

A América Latina e Caribe, especialmente, a América do Sul, se tornaram aptos para resolver os próprios conflitos e, portanto, menos propensos a sofrer intervenções indevidas de potências externas. Para tanto, foi de relevo especial a criação do Conselho de Defesa, no âmbito da Unasul. É necessário recuperar os avanços na integração. Isso exigirá forte vontade política. O novo Governo Lula promoverá a integração das cadeias produtivas regionais, o desenvolvimento da infraestrutura e o fortalecimento de instrumentos de financiamento do desenvolvimento, como Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul —FOCEM e o Banco do Sul. Nesse contexto, serão priorizados esforços para fortalecer o Mercosul e a União das Nações da Sul-americanas —Unasul— e consolidar a construção da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos —Celac—, potencializada com a histórica vitória de Lopez Obrador nas eleições mexicanas. (PT, PCDOB y PROS, 2018, p.11).

Por su parte, la propuesta de Jair Bolsonaro tiene pocas referencias directas a la política exterior. Pero, como señala Junqueira (2018), hay aspectos de su propuesta programática general que nos permiten pensar algunas posibles líneas en esta área. La idea de soberanía aparece de forma reiterada, incluso en referencia al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y se encuentra con asuntos variados como la *desideologización* de la política exterior. El comercio aparece como un vector clave, en el que la reducción de aranceles y otras barreras no arancelarias emergen como instrumentos para obtener este resultado. Bajo el título «O novo Itamaraty», en el programa de Bolsonaro se señala:

A estrutura do Ministério das Relações Exteriores precisa estar a serviço de valores que sempre foram associados ao povo brasileiro. A outra frente será fomentar o comércio exterior com países que possam agregar valor econômico e tecnológico ao Brasil. Deixaremos de louvar ditaduras assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália. Não mais faremos acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais. Além de aprofundar nossa integração com todos os irmãos latino-americanos que estejam livres de ditaduras, precisamos redirecionar nosso eixo de parcerias. Países, que buscaram se aproximar, mas foram preteridos por razões ideológicas, têm muito a oferecer ao Brasil, em termos de comércio, ciência, tecnologia, inovação, educação e cultura. Ênfase nas relações e acordos bilaterais.

Una lectura general del programa de Bolsonaro permite proyectar una imagen congruente con los datos arrojados por la consulta a académicos brasileños: hay propuestas que muestran un fuerte énfasis liberalizador, pero otras lo aproximan al perfil de *nuevo patriota*. El armado del gobierno, dadas las características centrales del presidencialismo de coalición brasileño, condicionará, posiblemente, cuál será la dinámica pendular entre estos *dos Bolsonaros*, o si uno de ellos finalmente será predominante sobre el otro.

6. Conclusiones

Bajo cualquier hipótesis, sea cual sea el presidente Bolsonaro que predomine en la política exterior brasileña, pro o anti globalización en sus múltiples dimensiones, el alejamiento de Brasil de la región y la disminución de la proyección de su liderazgo en los procesos regionales parece el escenario esperado.

De todos modos, si el Bolsonaro proglobalización predomina, bajo la fuerte influencia del ortodoxo economista neoliberal Paulo Guedes —candidato a ministro de Hacienda en 2019—, es esperable que la actuación regional brasileña sea uniaxial. El vector económico comercial en el centro de la agenda permite pensar en un Mercosur *fenicio*, que busque en su agenda externa el acercamiento a la Alianza del Pacífico y, por lo tanto, al centro más dinámico del comercio internacional. La relación con la Unión Europea y, particularmente, con EE. UU., podría formar parte de las prioridades de la agenda, tanto con la región o a través de dinámicas de bilateralización de la agenda brasileña.

Muy probablemente, el futuro presidente logre contar con una coalición de apoyo parlamentario mayoritaria en la Cámara. Estos apoyos incluyen sectores del capitalismo menos moderno y más tradicional, vinculados al agronegocio y al extractivismo minero. Esos intereses presentes en su base de apoyo legislativo pueden ejercer una fuerza en sentido de promover una agenda fuertemente conservadora.

En la dimensión política, el Bolsonaro neopatriota será con seguridad un fuerte crítico de la situación de Venezuela. Incluso cabría preguntarse, desde la prevalencia de su matriz neopatriota, cuán restrictiva será su posición en el tema migraciones. Finalmente vale la pena pensar cómo será la constelación de actores que conduzcan la política exterior brasileña. ¿Continuará Itamaraty teniendo un papel central en la coordinación de la política exterior? ¿Cuál será el papel de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y las Fuerzas Armadas? ¿Cuál será la importancia relativa del Congreso y de los *lobbies* que actúan en él, en especial de parte de las tres bancadas más conservadoras —del *Buey*, la *Bala* y la *Biblia*—

a las que puede sumarse el poderoso sector empresarial —tanto de la industria como de las finanzas?

El presidencialismo de coalición brasileño presupone que el presidente logre negociar apoyos legislativos en el marco de un Congreso fragmentado a partir de la integración de aliados al gabinete. La coalición posible de Bolsonaro, ubicado a la extrema derecha, podrá contar con políticos de derecha e incluso de centro derecha, pero mayoritariamente favorables a la globalización. Esto podría impactar en el posicionamiento de la política exterior del gobierno si logran traer al presidente hacia estas posiciones, probablemente más enfocadas en la dimensión económico-comercial. Pero un presidente con vastos recursos institucionales podría también liderar la política exterior en dirección a sus preferencias neopatriotas, encolumnando tras de sí una coalición heterogénea.

La oposición puede pensarse en dos posibles centros articuladores. Uno que gire en torno al PT y grupos de centro izquierda e incluso centristas, y otro de izquierda radical, más cercana a los movimientos sociales más contestatarios que a los partidos políticos.

En cualquier caso, las incertidumbres de la coyuntura más actual son muchas. Y, como dice Christopher Clark en su libro *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*, el factor *acontecimiento* será decisivo.

7. Post scriptum

Este texto fue concluido entre la primera y segunda vuelta electoral brasileña de 2018. No se realizaron ajustes analíticos para actualizar hechos ni procesos políticos. El gobierno de Bolsonaro, a inicios de marzo de 2019, aún durante su período de *luna de miel*, presenta algunos aspectos que merecen ser señalados. Se vienen registrando diferentes tensiones entre el presidente, su partido y el propio elenco de gobierno. Algunas de estas tensiones podrían poner en riesgo el necesario apoyo legislativo para reformas clave que se incluyen en la agenda gubernamental.

En el ámbito de la política exterior, la dimensión económica comercial parece tener una menor visibilidad dado el predominio del conflicto venezolano en la agenda. En el plano comercial emergen planteos sobre el acercamiento a EE. UU., sea bilateralmente o en el marco de un Mercosur reformulado. En lo político, el inicial alineamiento de Brasil a EE. UU. en su política exterior, en relación con la posibilidad de dar espacio a una base militar en territorio brasileño, en la convergencia de posiciones sobre la resolución del conflicto en Venezuela y sobre el posible traslado de la embajada en Israel a Jerusalén, generó tensiones dentro del

gobierno, y emergió la figura del vicepresidente, el general reservista Hamilton Mourão, como un actor de creciente protagonismo en la política exterior, aunque también en otros temas de alta relevancia como la relación con China.

Tanto en los matices en el acercamiento con EE. UU. como en la relación sino-brasileña o en asuntos vinculados a los países islámicos, Mourão aparece como una figura pragmática, y ello hace visible una tensión y posible disputa solapada con las orientaciones del canciller Ernesto Araújo, quien no parece lograr el apoyo de Itamaraty, dado que representa una visión antiglobalista, que no tiene eco relevante en las tradiciones diplomáticas brasileñas. Si bien el canciller es cercano a las posiciones del presidente, Mourão crece en relevancia como posible figura visible de los militares en el gobierno, sin que eso signifique atribuirle liderazgos dada la presencia de otros prestigiosos militares como el general reservista Augusto Heleno, Ministro Jefe del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia.

Mientras tanto, el 18 de febrero de 2019, el presidente Bolsonaro sustituyó a su ministro de la Secretaría General de la Presidencia, Gustavo Bebianno, después de una polémica en las redes sociales que envolvió a su hijo menor, Carlos Bolsonaro, y al propio Jair Bolsonaro, y que tuvo como principal asunto las irregularidades en el financiamiento de campaña.²⁶ El 19 de febrero el general reservista Floriano Peixoto asumió como Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, lo que lleva a ocho el número de cargos de estatus ministerial ocupados por personas de origen militar en un total de veintidós.

Referencias

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados* 31(1). 3-55.
- ALMEIDA, P. R. de, BARBOSA, R. (Orgs.) (2006). *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo, Brasil: Saraiva.
- ANTIQUERA, D. de Campos (2006). *A Amazonia e a politica externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazonica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)* (Tesis de maestría). Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), Brasil.
- BARBOZA, R. (12 de setiembre de 2015). Revolución comercial. *El País*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2WiS8vu>>

26 Bebianno es expresidente del Partido Social Liberal (PSL), por el cual fue electo Jair Bolsonaro.

- BELÉM LOPES, D., LÓPEZ BURIAN, C. (2018a). La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. En D. Abente Brun y C. Gómez Florentín (Eds.). *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual* (pp. 99-129). Asunción del Paraguay, Paraguay: CONACYT - Prociencia - Universidad Nacional de Asunción.
- BELÉM LOPES, D., y LÓPEZ BURIAN, C. (2019-en edición). De Rousseff a Temer, o de cómo la política doméstica condiciona la política exterior. En A. Busso (Comp.), *La inserción internacional argentina en una doble transición*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario – UNR Editora.
- BENZI, D., NAREA, M. (2018). El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos». El fin del ciclo y los fantasmas globales. *Nueva Sociedad* 275. 106-120.
- BRAUDEL, F. (2002). La larga duración. En F. Braudel. *Las Ambiciones de la Historia* (pp. 147-177). Barcelona, España: Crítica.
- BRICEÑO RUIZ, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo, posneoliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En M. Ardila (Ed.). *¿Nuevo multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna* (pp. 23-66). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- BURGES, S. (2015). Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, 52(2), 193-207.
- CLARK, C. (2014). *Sonámbulos. Cómo Europa fue a la guerra en 1914*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg - Círculo de Lectores Barcelona.
- FLEMES, D. (2009). Brazilian foreign policy in the changing world order. *South African Journal of International Affairs*, 16(2), 161-182.
- FLEMES, D., WEHNER, L. (2015). Drivers of strategic contestation: The case of South America. *International Politics*, 52(2), 163-177.
- FLEMES, D., y WOJCZEWSKI, T. (2010). *Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. Hamburgo, Alemania: GIGA Working Paper 121.
- GALVÃO, M. (12 de setiembre de 2018). *O Brasil e a circunstância internacional*. Conferencia dictada por el Secretario General de Relaciones Exteriores de Brasil en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo.
- GRANOVSKY, M. (10 de mayo de 2011). Samuel Pinehiro Guimaraes, número uno del Mercosur. Brasil no quiere repetir los errores de los imperios. *Página 12*. Recuperado de: <<https://bit.ly/2Y1gmel>>

- HERZ, J. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, 2(2), 157-180.
- HIRST, M. (2009). *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro, Brasil: FGV.
- JENNE, N., SCHENONI, L., URDINEZ, F. (2017). Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2-3), 195-215.
- LANDER, E. (2004). ¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares. *OSAL*, 5(15), 45-56.
- SOARES DE LIMA, M. R. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, 1(2), 27-46.
- LOSS DE ARAUJO, F., DA MOTTA BAPTISTA, J. V. (2018). Ciro Gomes. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentes nas eleições 2018* (pp.7-12). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- MACIEL JUNQUEIRA, E., GUIMARÃES FERREIRA G. (2018). Fernando Haddad. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentes nas eleições 2018* (pp.13-18). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- MALAMUD, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- MARIANO, K. (Coord.) (2018). *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentes nas eleições 2018*. San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- MONIZ BANDEIRA, L. (1986). Continuidade e mudança na política externa brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 24(2), 91-98.
- MONIZ BANDEIRA, L. (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro, Brasil: Revan.
- MONIZ BANDEIRA, L. (2004). *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula)*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- MONIZ BANDEIRA, L. (2010). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.

- NEVES, B., BORBA, J. (2018). Geraldo Alckmin. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentiáveis nas eleições 2018* (pp.19-24). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- ONUJI, J., DE OLIVEIRA, A. (2006). Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política* 27, 145-155.
- ONUJI, J., DE OLIVEIRA, A. (2010). Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, 19(1), 144-185.
- PANTOJAS GARCÍA, E. (2007). El ALCA: Un inventario de su proceso. En A. Sebin, P. I. Contreras y L. Peña (Eds.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp.37-45). Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- PINHEIRO, L. (2004). *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro, Brasil: Jorge Zahar.
- PINHEIRO, L., GAIO, G. (2014). Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), 8-30.
- PT, PCDOB, PROS (2018). *Plan de gobierno 2018 – Brasil feliz de nuevo*. Brasil. PT, PCDOB, PROS.
- PUTNAM, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42, 427-460.
- RIGGIROZZI, P., TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres, Reino Unido: Springer.
- RODRÍGUEZ, J. C. C. (2015). A política externa brasileira. En L. Avelar y A. O. Cintra (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução* (pp. 373-388). San Pablo, Brasil: Konrad Adenauer Stiftung.
- SANAHUJA, J. A. (2008). Del *regionalismo abierto* al *regionalismo posliberal*. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez, L. Peña, M. Vázquez (Eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009* (pp. 11-54). Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- SANAHUJA, J. A. (2012). Regionalismo *postliberal* y multilateralismo en Sudamérica. En A. Serbin, L. Martínez, y H. Ramanzini Júnior (Comps.). *El regionalismo 'postliberal' en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas y nuevos desafíos*. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (pp. 19-72). Buenos Aires, Argentina: CRIES.

- SANAHUJA, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Barcelona, España: Icaria Editorial.
- SANAHUJA, J. A., COMINI, N. (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad* 275, 34-46.
- SARAIVA, Miriam (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53(spe), 151-168.
- SCHILLING, P. (1978). *El expansionismo brasileño*. México: El Cid Editor.
- SERBIN, A., MARTÍNEZ, L., RAMANZINI JÚNIOR, H. (Comps.) (2012). *El regionalismo 'postliberal' en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas y nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- SILVA, A. L. Reis da, PIFFERO SPOHR, A. (2015). Os percalços ao diálogo estratégico: as relações entre o Brasil e os Estados Unidos desde 2003. *Monções*, 4(7), 69-91.
- SILVEIRA DE SOUZA, L. E., TELAROLLI, M. L. (2018). Geraldo Alckmin. En K. Mariano (Coord.), *Política Externa e Regionalismo: os programas dos presidentes nas eleições 2018* (pp.19-24). San Pablo, Brasil: Observatório de Regionalismo. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais «San Tiago Dantas» (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).
- TALIAFERRO, J. (2000). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited. *International Security*, 25(3), 128-161.
- VILAR, P. (1980). *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Barcelona, España: Crítica.
- WALT, S. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, 9(4), 3-43.
- WALTZ, K. (1979). *Theory of international politics*. London, Reino Unido: Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- ZUGAIB, E. (2005). *A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil*. Brasília; Brasil: Instituto Rio Branco.

Los tres coautores participaron de forma equitativa en las etapas de diseño de la investigación, recolección de datos, procesamiento, análisis y elaboración del texto.

LO BUENO, LO MALO, LO FEO
Y LO NECESARIO: PASADO, PRESENTE
Y FUTURO DEL REGIONALISMO
LATINOAMERICANO

*The good, the bad, the ugly and the necessary:
past, present and future of Latin American regionalism*

Detlef Nolte

German Institute of Global and Area Studies (GIGA)

Universidad Hamburgo

detlef.nolte@giga-hamburg.de

<https://orcid.org/0000-0003-2014-272X>

Recibido: 3/10/2018

Aceptado: 12/02/2019

Resumen: En el contexto de la crisis actual del regionalismo latinoamericano este artículo analiza, tanto los avances como las limitaciones estructurales del regionalismo latinoamericano en los últimos 30 años. Describe algunos elementos estructurales para entender mejor la crisis del regionalismo pos-hegemónico. Además discute estrategias y pasos para hacer frente a la crisis actual, y para dar nuevos impulsos al regionalismo latinoamericano. Se discuten las opciones para confrontar la porosidad de la región y para aprovechar las nuevas oportunidades de establecer alianzas de cooperación económica entre países en diferentes regiones del mundo. El artículo aboga por un regionalismo pragmático y apoya la propuesta de crear un área de libre comercio latinoamericana.

Palabras clave: regionalismo latinoamericano; integración regional; regionalismo comparado.

Abstract: In the context of the current crisis of Latin American regionalism, the first part of the article analyses both the advances and structural limitations of Latin American regionalism during the past 30 years. The second part describes some structural elements for a better understanding of the crisis of post-hegemonic regionalism. The third part discusses strategies and steps to overcome the current crisis and to give new impetus to Latin American regionalism. It discusses options how to confront the porosity of the region, and how to take advantage of the new opportunities to establish alliances for economic cooperation between countries in different world regions. The article argues in favor of pragmatic regionalism and supports the proposal to create a Latin American free trade area.

Keywords: Latin American regionalism; regional integration; comparative regionalism.

1. Introducción

El título de este artículo hace referencia a una película famosa del género *spaghetti western* (o *western europeo*). Por ello el artículo no quiere decir que el regionalismo latinoamericano esté transitando de tiempos gloriosos a tiempos más complicados. Más bien, lo que quiere enfatizar, es que siempre ha habido contradicciones y tensiones en el regionalismo latinoamericano, a pesar de las diversas formas que pueda adoptar a lo largo del tiempo. Entonces, lo bueno del regionalismo latinoamericano son los factores que le han dado continuidad, así como sus avances. Lo malo, son las limitaciones estructurales —o fisuras— del regionalismo; lo feo, los desafíos y los conflictos, especialmente los de tipo coyuntural; y lo necesario (es lo nuevo de esta película), son los pasos y las estrategias que se deberían tomar para hacer frente a la crisis actual y para hacer resucitar el regionalismo latinoamericano.

El pasado del regionalismo latinoamericano no tiene fecha determinada, algunos autores lo remontan al período de la independencia. Hay antecedentes de proyectos regionales que datan de los siglos XIX y XX (Briceño-Ruiz, 2012; 2013; 2018; Paikin, Perrotta, y Porcelli, 2016; Rivarola, 2012; Rivarola y Briceño-Ruiz, 2013), especialmente desde fines de los años 1950. Pero en este artículo, cuando se habla del pasado, se refiere a los últimos 30 años. El punto de partida del estudio es la década de 1990, durante la cual los avances en el regionalismo (de la segunda ola) se manifiestan en la creación de nuevas organizaciones regionales y en la reorientación de organizaciones ya existentes. Por el presente, el artículo describe el regionalismo poshegemónico —que incluye la fase actual de paralización de proyectos regionales—; y cuando se habla del futuro, se hace referencia a los escenarios que se presentarán para fines de esta década y el comienzo de la siguiente.

2. Lo bueno: una larga historia de proyectos regionales y una gran variedad de organizaciones regionales

Existen muchos factores que han dado continuidad al regionalismo latinoamericano, los cuales justifican las expectativas actuales de que sobrevivirá y resurgirá de la crisis actual.

- Pese a ser categorizada como una región de *paz violenta* (Mares, 2001) y aunque persisten algunos conflictos fronterizos (Mares, 2012), América Latina ha sido una zona sin mayores conflictos bélicos. Asimismo, la región está libre de armas nucleares, y sigue una tradición legalista y de respeto al derecho internacional, basada en la existencia de un orden internacional regulado y en la resolución de disputas entre los Estados por mecanismos de la diplomacia (Kacowicz, 2005).
- Desde la independencia, ha habido varios proyectos de integración en la región. Por lo que puede decirse que América Latina destaca por la larga experiencia que ha acumulado en proyectos regionales (Briceño-Ruiz, 2018; Rivarola y Briceño-Ruiz, 2013). Esto se ha reflejado no solo en instituciones regionales, sino también en un *corpus* de ideas y principios de cooperación regional, así como en una comunidad epistemológica intelectual, que ha analizado y nutrido al regionalismo latinoamericano (Perrotta, 2018). El título de un artículo reciente de Alberto van Klaveren (2018), «El eterno retorno del regionalismo latinoamericano», es muy acertado.
- Ha habido una línea de continuidad de proyectos regionales durante los últimos 60 años. Existe una dependencia del trayecto (*path dependency*) tanto en lo bueno como en lo malo del regionalismo latinoamericano. Aunque han surgido crisis recurrentes, no ha ocurrido una ruptura definitiva. Como ejemplo están los casos del Mercado Común Centroamericano o el Pacto Andino (convertido en Comunidad Andina en 1996), que han sobrevivido etapas difíciles (como la guerra de las Cien Horas entre El Salvador y Honduras, o la salida de Chile del Pacto Andino y de Venezuela de la Comunidad Andina).
- En otras palabras, América Latina tiene la experiencia acumulada tanto de constelaciones de crisis como de la subsecuente recuperación de proyectos regionales.
- Además, varios estudios —de corte cuantitativo— demuestran que los acuerdos de comercio preferencial subregionales han impulsado la in-

tegración regional a través de sus efectos positivos sobre el comercio interregional (Mesquita, 2018), especialmente en los años 1990.

- Cuando ha existido la necesidad y el interés de los gobiernos de la región, América Latina ha demostrado ser una región propicia y abierta para la implementación de nuevos proyectos regionales. Desde el año 2000, el número de nuevas organizaciones regionales en América Latina ha superado al de otras regiones del mundo (Börzel y Risse, 2016, pp. 624-629). Desde principios de este siglo, se han creado cuatro nuevas organizaciones regionales —ALBA, Unasur, Celac, y Alianza del Pacífico. Por tanto, podemos decir que América Latina ha sido la región más dinámica en la creación de nuevas organizaciones regionales.
- Más aún, la región se caracteriza por llevar a cabo proyectos nuevos, originales y creativos. Un ejemplo de ello es la Unasur, cuya estructura es flexible (y expandible), lo que permite que haya cooperación en diferentes áreas de políticas públicas (en sus consejos sectoriales). Otro ejemplo es la Alianza del Pacífico, que promueve la *marca país* (*nation branding*) aunque en forma colectiva (Nolte, 2016). Asimismo, tiene trece veces más países observadores que países miembros. En este aspecto constituye un caso muy particular.
- El regionalismo latinoamericano y la gobernanza regional no solo abarcan lo económico, sino también otras áreas (para el caso de Sudamérica, véase Riggiozzi y Wylde, 2018): seguridad (Mares y Kacowicz, 2016; Battaglino, 2018; Nolte y Wehner, 2014; Nolte y Weiffen, 2018), infraestructura (Palestini y Agostinis, 2015), salud (Bianculli, 2018; Herrero y Tussie, 2015; Riggiozízazi, 2015; 2014), migración (Margerithis, 2018), entre otras. Estas áreas compensan lo endeble que pueden llegar a ser las bases económicas del regionalismo latinoamericano (véase la próxima sección).
- Más importante aún, los ciudadanos latinoamericanos apoyan la integración regional. De acuerdo con la encuesta INTAL/Latinobarómetro 2017 (Basco, 2017; Beliz y Chelala, 2016), alrededor del 60 % (2016: 60 %; 2017: 62 %) de los latinoamericanos está a favor de la integración política de su país con otros países de la región. Asimismo, un 77 % de los ciudadanos se expresa a favor de la integración económica y del libre comercio de bienes y servicios con otros países de la región. Estos valores se han mantenido constantes entre el 2016 y el 2017, no obstante, es notable destacar que el apoyo al libre comercio aumentó (2016: 69 %).

- Por último, vale la pena mencionar que varios actores externos apoyan los procesos de cooperación e integración regional. Dado que buscan interlocutores regionales en América Latina y el Caribe, les conviene que la integración sea entre un mayor número de países. La integración facilita el diálogo interregional, y evita el proceso de negociar con cada país latinoamericano por separado. Por ejemplo, la Unión Europea ha preferido establecer negociaciones con organizaciones regionales y subregionales; y de hecho, siempre ha apoyado a los procesos de integración en América Latina. Sin embargo, otros países, como China también han optado por establecer diálogos con los países latinoamericanos en foros multilaterales (como el foro China-Celac).

3. Lo malo: las fisuras y limitaciones del regionalismo latinoamericano

Las fisuras del regionalismo latinoamericano radican en los desafíos estructurales que existen para la realización de proyectos regionales. Estos desafíos o limitaciones estructurales tienen tanto una dimensión interna (inherentes a la región) como externa (ajenos a la región). Entre los desafíos más importantes se encuentran los siguientes:

- América Latina es una región fragmentada, en la que se sobreponen diferentes tipos de integración regional y subregional. Las tensiones entre los proyectos de integración latinoamericana y sudamericana son latentes y en muchos casos explícitas (Malamud C., 2015). Además, la integración de América Latina —y la del Caribe— siempre ha estado en tensión con la integración de todo el continente (esto es, las Américas, incluidos Estados Unidos y Canadá). Y el proceso de fragmentación no ha parado como hacen hincapié Quiliconi y Salgado (2017, p. 37):

[...] the current situation seems to be a construction of new regionalism through new regionalization processes that are redefining the previous regional identities and stimulating the projection of new actors in a multipolar world. It is possible to see a multiplicity of identities, namely a Pacific identity, a South American identity, a Bolivarian identity, as well as a new Latin American identity that previously seemed to be in crisis.

- Conceptos como regionalismo poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) o regionalismo heterodoxo (Van Klaveren, 2012, p. 137) y los diversos subtipos del regionalismo latinoamericano demuestran que no existe un regionalismo latinoamericano todo-abarcador.

- El establecimiento de límites (geográficos) a los proyectos de integración ha sido un desafío permanente en la región. A ello debe sumársele el desafío de manejar el solapamiento (*overlapping*) de diversas organizaciones regionales. Esto ha resultado en muchos casos en conflictos interorganizacionales y en la implementación de estrategias para debilitar o esquivar la jurisdicción de estas organizaciones regionales por parte de los países miembros (Weiffen, Wehner, y Nolte, 2013; Weiffen, 2017; Nolte, 2018).
- Aunque el comercio intrarregional ha crecido, el regionalismo latinoamericano se caracteriza por una baja regionalización económica. Los niveles de comercio intrarregional son magros en comparación con los de otras regiones (Burges, 2005; Malamud A., 2015; Defraigne, 2016; Nolte, 2017). Según cifras recientes (ECLAC, 2017), en 2016 y 2017, el comercio intrarregional latinoamericano llegó a ser el 16 % del comercio total (si se excluye México, la cifra alcanza entre el 21 y el 22 %). El valor del comercio intrarregional alcanzó su valor máximo (desde 1991) en 1994, con el 21,9 %.¹ Los porcentajes son aún más bajos si solo tomamos en cuenta a los sistemas de integración subregionales (CAN 8-9 %; Mercosur 12-13 %; MCCA 26-28 %; Alianza del Pacífico 3 %).² Las ventajas de alcanzar una mayor liberalización del comercio —objetivo central de muchos proyectos tradicionales de integración regional— han sido vistas como limitadas.
- La fragmentación de los acuerdos de comercio preferencial en América Latina en subregiones ha reforzado los efectos negativos que se presentan dado el tamaño limitado y la similitud de las ventajas comparativas de las economías involucradas (Mesquita, 2018).
- En América Latina no se han cumplido las promesas del regionalismo abierto, esto es, los acuerdos de comercio preferencial no han impulsado la competitividad de las empresas locales y sus exportaciones al mercado global. Las exportaciones extrabloque de productos del sector manufacturero no han crecido de forma significativa (Mesquita, 2018, p. 46). Además, varias estimaciones estadísticas demuestran que el

1 Esto no es nuevo. Ya los primeros estudios comparativos sobre la integración regional en América Latina, de los años 1960, hicieron hincapié al limitado tamaño del comercio. Por ejemplo, entre 1960 y 1966 el porcentaje del comercio (exportaciones) entre los miembros fundadores (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, y Uruguay) de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) aumentó de 6 % a 10 %, y después se estancó en los dos años siguientes (Wionczek, 1970, p. 54).

2 Las estadísticas se refieren al primer semestre de 2016 y de 2017.

margen de expansión del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe sigue siendo bastante limitado (Mesquita, 2018). Tampoco se han creado cadenas regionales de valor como, por ejemplo, entre Argentina y Brasil en el marco del Mercosur (Viola y Lima, 2017).

- La predominancia del sector primario en las exportaciones de los países latinoamericanos ha sido un obstáculo de gran envergadura para alcanzar una mayor regionalización económica basada en sectores industriales interesados en la creación de cadenas de valor regionales (Natanson, 2017; Viola y Lima 2017). Las empresas involucradas en el comercio intraindustrial pueden llegar a convertirse en un importante grupo de presión a favor de una mayor integración regional y en contra de tendencias proteccionistas (Defraigne, 2016). En América Latina, el *boom* de los recursos naturales provocó —no por primera vez— un efecto contrario: disminuyó el peso del sector manufacturero en las economías.³ Como resultado: «La desunión latinoamericana es, más que cualquier otra cosa, una suma de primarizaciones nacionales» (Natanson, 2017). En la misma dirección argumentan Viola y Lima (2017) respecto a Brasil y la integración en el Mercosur.⁴
- Como consecuencia los países latinoamericanos tienen vínculos económicos extrarregionales más fuertes que lazos económicos intrarregionales. Un contraejemplo es la Unión Europea (pero también Asia del Este y el Pacífico) donde el porcentaje del comercio intrarregional (60 %) es mucho mayor que el porcentaje del comercio extrarregional. En total, entre 1990 y 2014, el comercio intrarregional (de todas las regiones) tuvo una participación de 45 % en el comercio global. En contraste, el comercio intrarregional en América Latina y el Caribe como porcentaje del comercio total no superó el umbral del 20 % (Bown, Lederman, Pienknagura, y Robertson, 2017, p. 46; IMF, 2017, p. 44).
- América Latina siempre ha sido una región porosa. Estados Unidos ha sido y todavía sigue siendo un actor importante en el regionalismo latinoamericano. La integración regional ha sido estimulada —principal-

3 Al mirar el desarrollo económico de los años 1960 Wionczek (1970, p. 61) expresa: «*Paradoxically, the third major obstacle to regional cooperation arises from the improvement in the international commodity trade picture, registered in recent years under the impact of conditions of economic boom in the advanced countries. Contrary to the pessimistic ECLA predictions, the external demand for Latin America's traditional commodities improved in the 1960s*».

4 *We show that there has been a decrease in Brazil's trade with Mercosur, with manufactured exports being the main reason for the decline. We show that, besides the effects of China in the 2000s, there has been structural movement of Mercosur economies, mainly regarding Brazil, which supports a hypothesis of primarization or deindustrialization.* (Viola y Lima, 2017, p. 3)

mente como reacción a la influencia estadounidense— en el caso del regionalismo poshegemónico, así como bloqueada por la hegemonía estadounidense (por ejemplo, a través de la estrategia estadounidense de establecer acuerdos económicos bilaterales con países latinoamericanos después del fracaso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA). Actualmente, la influencia económica de China en América Latina tiene un efecto centrífugo en el intercambio y la cooperación intrarregional. En contraste con el regionalismo europeo que responde más a incentivos intrarregionales, en el regionalismo latinoamericano la dimensión externa (como reacción a influencias e incentivos de afuera) es el motor (Riggirozzi y Tussie, 2018, p.15).

- La porosidad de la región ha provocado el surgimiento como contratendencia de la ultra defensa de la soberanía y la búsqueda de mayor autonomía (Briceño-Ruiz y Simonoff, 2015). La protección de la soberanía en contra de todo tipo de intervenciones e injerencias externas a la región ha sido un motivo importante que ha llevado a la creación de organizaciones regionales. Al respecto, autores como Deciancio (2016, p. 108) señalan que las ideas latinoamericanas sobre los proyectos de integración regional *«have a long-standing history, being pioneering, both as an expression of autonomy and as way of resisting great power intervention»*.
- Las nociones sobre soberanía nacional —en el sentido westfaliano—⁵ y sobre la igualdad de los Estados están bien enraizadas en la tradición latinoamericana, así como en el principio de no intervención (Kacowicz, 2005; Serbin, 2010) La protección de la soberanía (y la independencia) habla de «una obsesión con las normas de soberanía e independencia» (Serbin, 2010, p. 8), constituye un elemento clave en el regionalismo latinoamericano.
- Se definen los empeños a favor de la protección colectiva y mutua de la soberanía de los países latinoamericanos como intentos por salvaguardar o complementar las soberanías (Ferrer, 2013); y no para juntar y compartir soberanía (lo que en inglés se denomina *pooling of sovereignty*). La protección de la soberanía tiene un fuerte componente dirigido hacia el exterior —es decir, en contra de las influencias ajenas a la región—, pero también está dirigido en contra de posibles injerencias

5 Por ejemplo, en el preámbulo del tratado fundacional de la Unasur se describe «que tanto la integración como la unión Sudamericana se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía [...]».

por parte de países vecinos y de socios en los proyectos de integración regional.

- En consecuencia, la protección de la soberanía nacional «sigue constituyendo una limitación importante para la profundización de los procesos de integración regional» (Serbin, 2010, p. 18). Ciertamente, no ha habido una renuncia del derecho de veto (o de aceptar las decisiones de la mayoría) dentro de las organizaciones regionales; y se evita «cualquier clase de cesión de soberanía a entidades fuera del Estado nacional» (Levi y Reggiardo, 2016, p. 196).
- Esta orientación soberanista frena el surgimiento de una integración más profunda y la creación de instituciones regionales que sean fuertes y tengan cierto grado de independencia. La existencia de una burocracia supranacional puede dar continuidad y sustentabilidad a las actividades regionales en tiempos de crisis cuando no hay consenso entre los presidentes y existen conflictos intergubernamentales (Malamud A., 2015). Con eso no se quiere decir que organismos supranacionales son una garantía absoluta en tiempos de crisis contra la desintegración. El Brexit y la crisis de migración en Europa son contraejemplos, aumentan los costos de salida de una organización regional.
- Así, el regionalismo latinoamericano es tanto intergubernamental como interpresidencial. Esta combinación ha dado impulso a la integración regional, particularmente en épocas de fuertes liderazgos presidenciales y de afinidades políticas entre los presidentes. Sin embargo, estas características del regionalismo latinoamericano han dado lugar a bloqueos y retrasos en tiempos de polarización y de falta de consensos políticos.
- En un escenario de multipolaridad descentrada (*decentred multipolarity*) (Garzón, 2017) en el ámbito económico internacional, existen muchas fuerzas centrifugas que son adversas a la integración regional económica. Las interacciones económicas no están concentradas en la potencia regional de forma radial (*hub-and-spoke*). Más bien, se extienden fuera de la región y apuntan a todas las direcciones. Por un lado, esto hace que potencias emergentes en otras regiones puedan expandir o proyectar su influencia y sus lazos más allá de su región de referencia (por ejemplo, China hacia América Latina). Por otro lado, esto conlleva a que las potencias menores dentro de una región busquen la cooperación extrarregional para aumentar su autonomía y disminuir su dependencia con respecto a la potencia regional (Garzón, 2017,

p. 117). Estas estrategias pueden llegar a resultar en un regionalismo cruzado en lo económico, es decir, entre países localizados en diferentes regiones (Garzón y Nolte, 2018).⁶ Un ejemplo de ello es la participación de tres países latinoamericanos en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

- Estos mismos incentivos sistémicos estimulan a que las potencias regionales (Brasil en el caso de Sudamérica) prescindan de las ventajas que tiene la integración regional y, por tanto, actúen de manera unilateral con el fin de maximizar los beneficios en sus relaciones con países externos a la región. Puede decirse, desde la teoría de los juegos, que estas potencias regionales se convierten en *Rambos regionales*, ya que prefieren adoptar estrategias de no cooperación y salirse del juego (Krapohl, Meissner y Muntschick, 2014). Un ejemplo de ello es la decisión unilateral de Brasil en 1999 de dejar flotar y depreciar la moneda nacional, lo que tuvo repercusiones negativas en otras economías del Mercosur.
- El regionalismo latinoamericano —mejor dicho, las organizaciones regionales latinoamericanas— se han caracterizado a lo largo del tiempo por incumplir los objetivos y las decisiones pactadas. Tal es el caso del Mercosur: entre 1991 y 2006 la mitad de las decisiones de su Consejo no fueron incorporadas al derecho de los países miembros, debido a la falta de ratificación en las legislaturas nacionales (Malamud A., 2015).
- En América Latina hay una tendencia por externalizar la solución de controversias y conflictos —tanto comerciales como de otra índole, por ejemplo, sobre la delimitación de las fronteras— y no recurrir a los mecanismos de solución de las organizaciones o mecanismos regionales. Existe el temor de que al recurrir a estos mecanismos surja un efecto divisorio para la organización. Esto lleva a los países latinoamericanos a apelar con mayor frecuencia a organizaciones externas y *neutras*, como la Corte Internacional de Justicia.⁷ De hecho, casi la mitad de los casos que han sido remitidos a la Organización Mundial del Comercio y en los que han estado involucrados países latinoamericanos, consis-

6 «'Cross-regionalism' is the label given to the observed phenomenon of an increasing number of small-scale bilateral trade agreements between countries belonging to different regions of the world» (Garzón y Nolte, 2018, p.175).

7 En junio de 2018, cinco de los trece casos que estaban pendientes en la Corte Internacional de Justicia involucraban a países latinoamericanos. Dos casos involucraban a Chile y Bolivia, dos más a Colombia y Nicaragua, y solo un caso a Venezuela y Guyana (<<http://www.icj-cij.org/en/pending-cases>>). Desde 2000 a la fecha, ha habido once casos en los que han estado involucrados solamente los países latinoamericanos (<<http://www.icj-cij.org/en/list-of-all-cases>>).

ten en conflictos comerciales intrarregionales, que no han podido ser solucionados a través de mecanismos de arbitraje regionales (Morillo, 2017, p. 8).⁸

- El regionalismo latinoamericano padece de una sobredosis de política simbólica. Un ejemplo son los parlamentos regionales que tienen pocas competencias.⁹ Paradójicamente, América Latina es la región del mundo con el número más alto de parlamentos regionales (Malamud C., 2015): el Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento Centroamericano, el Parlasur, el Parlamento Amazónico y el Parlamento Indígena. El ejemplo más ilustrativo es el del Parlamento Sudamericano que forma parte de la Unasur. Aunque a mediados de septiembre el presidente de Bolivia Evo Morales inauguró en Cochabamba el edificio que albergará a esta institución, no existió en este momento un estatuto sobre la función que tendría dicho parlamento, ni se habían designados parlamentarios. Además, la mitad de los miembros de Unasur ya no participa en las actividades de la organización.

4. Lo feo: la crisis del regionalismo poshegemónico

La postergación indefinida de la cumbre Celac-UE (prevista para octubre de 2017 en San Salvador), la no invitación por parte del gobierno peruano a Venezuela a la cumbre de las Américas (celebrada en Lima, en abril de 2018), y finalmente, la decisión de la mitad de los miembros de la Unasur (en ese mismo mes) de suspender su participación y los pagos hechos a la organización, son algunos de los síntomas que revelan la grave crisis del regionalismo latinoamericano. Se puede añadir la decisión del nuevo gobierno de Colombia, en agosto de 2018, de salir de Unasur, como también el anuncio del gobierno de Ecuador de destinar el edificio de Unasur a otra tarea y de salir del ALBA. Existe el riesgo que se desintegre Unasur (Mijares y Nolte, 2018). Como dice Andrés Malamud (2018, p. 167) con su particular estilo: «*So much have we been discussing adjectives that we have lost sight of the noun - and regionalism may have been surreptitiously receding rather than transforming*».

8 Al respecto, vale la pena mencionar que la prescindencia de mecanismos de escape y de imposición o recompensa diferencian al régimen de comercio de la Unión Europea de otras experiencias de integración regional, como la latinoamericana. La Unión Europea no permite que contramedidas comerciales se utilicen como recompensa entre sus miembros (Phelan, 2015).

9 Andrés Malamud (2013, p.7) describe al parlamento del Mercosur de la siguiente forma: «*In fact, Parlasur has no legislative competences, no oversight capacities, is not demographically proportional, and has virtually no transnational party polices*».

La crisis del regionalismo latinoamericano se debe tanto a factores coyunturales como a causas estructurales. Entre los factores estructurales, se enumeran los siguientes:

- En el siglo XXI la integración regional no ha dado un mayor impulso al comercio intrarregional. Por el contrario, el comercio intrarregional disminuyó un 26 % entre 2012 y 2017 (Mesquita, 2018)
- La desconcentración del poder en el sistema internacional ha resultado tanto en una mayor autonomía regional como en una mayor autonomía nacional. Por un lado, esto ha facilitado la integración regional, pero, por el otro lado, también la ha limitado —especialmente en lo referente al surgimiento de una institucionalidad supranacional. Víctor Mijares se refiere a esta contradicción como la *paradoja de la autonomía* (Mijares y Nolte, 2018). El resultado son instituciones débiles que casi no ponen límites a la actuación de los Estados miembro de las organizaciones regionales. Manda el principio del consenso, que otorga un veto a cada Estado miembro. Todo esto puede dar lugar a un bloqueo de las organizaciones regionales, como fue el caso de la (no)elección del nuevo secretario general de Unasur.
- La tendencia en los procesos de integración regional es que tengan una estructura institucional cada vez más ligera. Mientras en los años 1990 la creación de instituciones supranacionales era un tema en boga en el regionalismo latinoamericano, en los primeros años del siglo XXI, el *regionalismo ligero* fue el concepto dominante (Sanahuja, 2008). En la década actual, la gobernanza regional se caracteriza por tener instituciones con atribuciones aún menos vinculantes. Ya no se crean parlamentos que en el pasado eran considerados como un elemento fundamental de los proyectos de integración regional. Ni el ALBA, ni la Celac, ni la Alianza del Pacífico contemplan la creación de un parlamento. Y, el parlamento de Unasur —una organización que tiene ya 10 años de vida— existe solamente en el papel (como una declaración de buenas intenciones y con un edificio vacío en Cochabamba). Asimismo, aunque las secretarías técnicas del Mercosur y la Comunidad Andina no son muy fuertes (Closa y Casini, 2016), son más fuertes que la secretaría de Unasur (que actualmente no cuenta ni con secretario general, ni con recursos). No existen secretarías técnicas en la Celac, el ALBA, o la Alianza del Pacífico.
- Como se dijo antes, la tendencia que tienen los Estados miembro por preservar lo más posible su autonomía en las organizaciones regionales

se combina con el interpresidencialismo del regionalismo latinoamericano. La cooperación regional ha sido facilitada por la constelación de sintonía ideológica entre los gobiernos de la región en los tiempos de la *marea rosa* en América Latina. Después, América Latina entró en una fase en la que había mayores conflictos ideológicos entre sus presidentes, lo que resultó en un bloqueo de nuevas iniciativas regionales y en un estancamiento de los procesos de integración regional. Esto es evidente en el impacto que ha tenido la crisis venezolana en organizaciones regionales como Celac, Unasur y ALBA.

- En el presente, no existe un liderazgo lo suficientemente fuerte en América Latina (ni singular, ni compartido) que pueda promover proyectos regionales o ponga fin a la parálisis por la que atraviesan algunas de las organizaciones regionales. Con la muerte de Chávez y la transición de Lula a Dilma Rousseff, América del Sur ha carecido de un liderazgo fuerte que impulsara la cooperación regional. A partir de la destitución de Dilma Rousseff, la atención de Brasil se ha volcado hacia la esfera nacional o doméstica. Con excepción de la Alianza del Pacífico, no se ha dado el caso de un liderazgo compartido entre diferentes gobiernos.
- Se han reforzado las tendencias hacia un regionalismo cruzado (García y Nolte, 2018) y hacia la promoción de acuerdos minilaterales entre países en diferentes regiones (por ejemplo, el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP o TPP-11). Eso puede llegar a tener un efecto centrífugo en los procesos de integración. De hecho, la creación de la Alianza del Pacífico en 2012 provocó una reconfiguración en el regionalismo poshegemónico sudamericano (Briceño-Ruiz y Morales, 2017). Esta organización está más orientada hacia afuera que hacia adentro, como lo ilustra la categoría de Estados asociados (los candidatos son Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur).

5. El futuro del regionalismo latinoamericano: lo necesario y lo posible

En un artículo publicado antes de la crisis de Celac y Unasur, Carlos Malamud (2015, p. 112) argumentaba «*regional integration is in crisis and the entire region's governments —or at least the major ones— should promote a profound debate about the characteristics such a process should have*». En la situación actual, ese reclamo no solo está vigente, sino también es urgente. Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que: «Si los gobiernos de la región están realmente comprometidos en fortalecer los fundamentos políticos y económicos en favor de la integración, el tiempo lamentablemente, no está de su lado» (Mesquita, 2018, p. 136). Existe un fundamento para reactivar el regionalismo latinoamericano, pero hay que tomar en cuenta las limitaciones mencionadas anteriormente, así como también los nuevos desafíos de la coyuntura política y económica actual.

Entre los factores positivos en la coyuntura actual cabe mencionar que la ciudadanía todavía apoya ampliamente los procesos de integración regional. De igual forma, muchos actores extrarregionales, como la UE, incluso China, apuestan a que haya una mayor integración regional en América Latina. Además, todavía hay organizaciones latinoamericanas regionales que funcionan, por ejemplo, la Alianza del Pacífico o el Mercosur. En el presente, estas organizaciones son el núcleo del regionalismo latinoamericano. Otras organizaciones regionales, como la Unasur y la Celac, siguen paralizadas, pero aún no han sido disueltas. De hecho, pueden reactivarse si las circunstancias políticas lo permiten. Alternativamente el regionalismo latinoamericano se puede reconfigurar. De no solucionarse la crisis política en Venezuela, es poco probable que haya una reactivación de la Unasur; asimismo, la Celac quedaría bloqueada para muchas decisiones. Lo que implica que otras organizaciones como el Mercosur y la Alianza del Pacífico jugarán un papel más importante en el futuro a costo de organizaciones que están en declive.

También existen factores limitantes. El futuro del regionalismo latinoamericano depende, en primer lugar, de la inserción que tiene la región en la economía y la política internacional, la que a su vez determina qué tan autónoma es la región. La autonomía de América Latina es relativa. La porosidad que tiene la región no va a desaparecer, por lo tanto, el riesgo de que aumenten las fuerzas centrifugas en la región es elevado. Se puede mencionar dos influencias centrifugas: China y otros países asiáticos, y Estados Unidos.

1. China y otros países asiáticos consolidarán su posición como socios comerciales de gran importancia (en algunos casos, los socios más im-

portantes) para América Latina. En consecuencia, es previsible que los acuerdos de libre comercio con el área Asia-Pacífico aumenten —el TPP 11 es un buen ejemplo de ello— e influyan en los flujos comerciales latinoamericanos. Los acuerdos cruzados entre regiones constituyen un elemento para reaccionar frente a los cambios en la economía global; pero este tipo de acuerdos también provocará tendencias centrífugas dentro del regionalismo latinoamericano.

2. El gobierno de Donald Trump en Estados Unidos ha delineado una agenda puramente negativa hacia América Latina (de hecho, se puede hablar de una hegemonía negativa). No obstante, Estados Unidos sigue siendo un actor económico importante para muchos países latinoamericanos. La nueva política comercial belicosa de Estados Unidos puede tener un efecto negativo en muchos países de la región. América Latina no saldrá ilesa en caso de que haya una guerra comercial entre Estados Unidos y China o Europa (o mejor dicho, con el resto del mundo). Además, existe el riesgo de que los conflictos globales entre EE. UU. y China se expandan o tengan repercusiones negativas en América Latina. En la nueva estrategia de seguridad nacional (de diciembre de 2017) del gobierno estadounidense se menciona a China (y Rusia) como una amenaza para los intereses estadounidenses en el hemisferio occidental. Al igual que en la Guerra Fría, América Latina puede llegar a convertirse nuevamente en el campo de batalla entre dos potencias extrarregionales.

No cabe duda de que América Latina tiene que confrontar su porosidad. La región debe definirse a la vez en términos exclusivos —esto es, solamente América Latina y el Caribe. Asimismo, necesita de mejores mecanismos que le permitan articular y defender sus intereses de cara al mundo. Por otro lado, la región debe aprovechar las nuevas oportunidades que un mundo *multiplex* (Acharya, 2014) o de multipolaridad descentrada (Garzón, 2017) le ofrece, por ejemplo, oportunidades para establecer estrategias y alianzas entre países en diferentes regiones.

- Por un lado, América Latina debe reforzar (o reanimar) a las organizaciones regionales para representar y defender la región hacia afuera. Celac y Unasur deberían jugar este rol para América Latina y Sudamérica. La alternativa son organizaciones subregionales como el Mercosur. De igual forma, los foros China-Celac y las cumbres EU-ALC se insertan en esta lógica.
- Por el otro lado, organizaciones como la Alianza del Pacífico pueden ser fundamentales para aprovechar las nuevas oportunidades ofrecidas por el regionalismo cruzado.

- Para que toda América Latina se beneficie a través de esta nueva estrategia, es necesario que las economías de la Alianza del Pacífico formen parte de un mercado latinoamericano ampliado (o de un Tratado de Libre Comercio de América Latina y del Caribe).

Una política de integración exitosa debe combinar lo político con lo económico y lo comercial. Las críticas que se han hecho al regionalismo abierto fueron justificadas. La integración regional es más que solo comercio. Además, la base económica y comercial del regionalismo latinoamericano es muy débil. Pero, también se puede argumentar que un proyecto de integración que no toma en cuenta la dimensión comercial no es un proyecto completo. Un proyecto regional completo necesita tener a la dimensión comercial como la base sobre la que se generará una mayor regionalización económica (Nolte, 2017), que también es beneficiaria para una estrategia de integración a la economía mundial (Bown et al., 2017; IMF, 2017).

La propuesta hecha por diferentes organizaciones regionales de crear una zona de libre comercio latinoamericana (Bown et al., 2017; Powell, 2017) puede ser un camino para seguir.¹⁰ Un tratado de libre comercio para América Latina y el Caribe tendría un mercado de alrededor de USD 5 billones (cerca de 7 % del PIB mundial) (Mesquita 2018, p. 81). Además, esta opción no parece ser tan difícil. De acuerdo con el Banco Mundial (Bown et al., 2017), en el 2000, los países latinoamericanos y del Caribe tenían firmado acuerdos comerciales preferenciales con, en promedio, cuatro socios en la región. Hasta el 2013, el número promedio de acuerdos por país aumentó a diez. De igual forma, el Banco Inteamericano (Powell, 2017) señala que existen 33 acuerdos comerciales entre los Estados miembro de la región y que alrededor del 85-90 % del comercio intrarregional se lleva a cabo en términos preferenciales (Mesquita, 2018). Además, se han establecido más reducciones de aranceles para el futuro; y se espera que la mayoría de los acuerdos preferenciales subregionales alcancen su potencial máximo de liberalización comercial en el año 2020 (Estevadeordal, Giordano y Ramos, 2016). En suma, hay que recoger las cosechas de los avances ya logrados.

Dicho esto, existe una brecha importante en los acuerdos de comercio preferenciales en la región. No hay un acuerdo entre México y los países del Mercosur que pueda vincular a las dos economías más importantes latinoamericanas. Esto

¹⁰ Mesquita (2018, p. 134) hace alusión a estas alternativas de la siguiente forma: «En una economía mundial que está cada vez más dominada por megaeconomías y megaacuerdos, pero que también enfrenta el desafío de una reacción proteccionista, el mosaico de pequeños ACP intrarregionales de ALC le deja pocas alternativas a la región: o bien estos ACP adquieren una masa crítica económica o enfrentarán una muerte lenta o, lo que es peor, se tornarán irrelevantes. Si los gobiernos de ALC quieren aferrarse a sus objetivos de integración regional, la respuesta es la convergencia».

es importante, considerando que tanto México como Brasil exportan productos de mayor valor agregado y podrían facilitar la formación de cadenas de valor regionales (Mesquita, 2018, p. 34). Un acuerdo de libre comercio entre los países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur sería un importante primer paso para cerrar la brecha en las redes de acuerdos de comercio preferencial.

Aunque el impacto inmediato de un área de libre comercio latinoamericano y del Caribe para el comercio intrarregional (en su conjunto) no es tan alto (con un aumento promedio del 3,5 %), el aumento que se puede dar en los mercados de bienes intermedios es mayor (alrededor del 9 %). Además, en caso de que haya mayores fricciones en el comercio mundial, un tratado de libre comercio latinoamericano puede mitigar los efectos negativos que habría sobre las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe, hasta en un 40 % (Mesquita, 2018).

Lo más importante ahora es que se eliminen las barreras no arancelarias y se amplíen y acumulen las reglas de origen entre los acuerdos existentes. Esto puede sentar las bases para crear cadenas regionales de valor. Actualmente existen 47 reglas de origen contempladas en 33 acuerdos comerciales de preferencia (Mesquita, 2018, p. 34). Además, se puede facilitar el comercio a través de la armonización de las normas técnicas y fitosanitarios; y la reducción de los costos de transporte dentro de América Latina.

La crisis de Unasur y la reorientación de la política exterior mexicana abre nuevamente el debate sobre cuáles son los objetivos de la integración: ¿la integración sudamericana o la integración latinoamericana? Unasur fue un proyecto regional que tenía un liderazgo regional claro en Brasil. Se trataba del modelo clásico de cooperación regional: una potencia regional promueve y lidera un proyecto regional (Mattli, 1999). No obstante, Brasil nunca cumplió de manera perfecta con esta función: No cargó —como *paymaster*— con la mayor parte del proyecto de integración regional en Sudamérica, ni tampoco ejerció un liderazgo institucional fuerte (Mouron y Onuki, 2015). De hecho, no había el apoyo doméstico suficiente para que ejerciera el rol de líder regional; tampoco los brasileños se identificaban mucho con la región (Onuki, Mouron y Urdinez, 2016). En el futuro, los esfuerzos de integración en la región no deben depender demasiado del liderazgo de un solo país. Se necesita de un liderazgo compartido (o colectivo) —que, de cierta manera, caracteriza a la Alianza del Pacífico (Chaves García, 2018).

En el futuro se necesita un regionalismo pragmático y flexible (Chaves García, 2018 en referencia a la Alianza del Pacífico) tanto hacia adentro como hacia afuera. Un regionalismo pragmático y flexible:

- Está basado en organizaciones regionales existentes, las refuerza, y trata de crear vínculos (y sintonía) entre ellas.
- Define a las políticas de integración como políticas de Estado —por ejemplo, es el caso de los miembros de la Alianza del Pacífico (Chaves García, 2018)— y no tanto como políticas cortoplacistas de los gobiernos de turno (Malamud C. 2015, p. 113).
- Acepta que las limitaciones comerciales justifiquen o hagan necesario que la cooperación regional se amplíe y cubra varios sectores de políticas públicas.
- Reconoce que no se puede desatender la dimensión comercial, ya que los lazos comerciales pueden crear vínculos (e intereses) transfronterizos fuertes.
- Hace frente a la porosidad de la región a través del reforzamiento de los vínculos intrarregionales; y aprovecha las posibilidades de interconexión entre países en diferentes regiones en el marco de un regionalismo cruzado.
- Está fundamentado en que no todos los países de la región tienen que participar en todas y cada una de las iniciativas de integración regional. De esta manera, se evitan los bloqueos y los compromisos con un denominador común bajo.
- Posee flexibilidad institucional y se basa en una geometría variable (Hofmann y Mérand, 2012) que le permite tener *velocidades diferenciadas* de cooperación (Muñoz, 2014).
- Reconoce que la integración económica necesita de una base latinoamericana, que incluya a México como la segunda economía regional y como la economía que está más integrada a las cadenas globales de valor. Brasil y México podrían ser como Alemania y Francia en Europa y constituir el eje del proceso de integración latinoamericano (Malamud C., 2015). Tanto el proyecto de integración sudamericano de Brasil, como el proyecto mexicano de apostar todo en el mercado norteamericano, parecen ser callejones sin salida.
- Reconoce que la gobernanza necesita de una base institucional que no necesariamente imite a la institucionalidad europea. Gobernanza regional es un proceso a través del cual se generan y establecen reglas y normas en diferentes áreas de políticas públicas. Sin embargo, una gobernanza regional que sea eficiente debe incluir también mecanismos que puedan hacer que estas normas y reglas prevalezcan.

En lo que se refiere a la futura institucionalidad del regionalismo latinoamericano, hay que tomar en cuenta las limitaciones basadas en las trayectorias históricas (por ejemplo el alto valor que se atribuye a la defensa de la autonomía y soberanía), pero también las experiencias positivas y negativas con diferentes proyectos regionales, así como las exigencias y limitaciones de la economía-política internacional.

Hay un consenso con respecto a una institucionalidad regional ligera que no requiere de instituciones supranacionales. El Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2017 del Banco Interamericano sintetiza, de alguna forma, esta nueva corriente dominante en el pensamiento latinoamericano:

Si algo se puede aprender en más de medio siglo de integración, es que una arquitectura compleja, como una unión aduanera con instituciones supranacionales debería evitarse. El objetivo debería ser una zona de libre comercio básica (*plain vanilla*) que se concentre en bienes y servicios. Con el tiempo, pueden contemplarse otros elementos [...] Esta arquitectura institucional debe tener fundamentalmente un carácter de tipo intergubernamental más que supranacional, con una comisión compuesta de ministros o funcionarios de alto nivel que supervisen la implementación y el funcionamiento del acuerdo, y orienten su evolución futura. (Powell, 2017, p. 71-74)

Hay que incluir algunos de los elementos que han resultado ser los más exitosos en las organizaciones regionales existentes, como la estructura sectorial de la Unasur; o las condiciones que impone la Alianza del Pacífico en materia de afiliación a la organización —exige el cumplimiento estricto con los criterios de acceso antes de otorgar el estatus de miembro pleno. Esta combinación parece ser prometedora. Puede ser una estrategia para conformar un núcleo de países en los que haya un consenso básico amplio sobre los objetivos de la cooperación regional y haya una cierta sintonía en políticas socioeconómicas. Esto es, los nuevos miembros que se unan a la organización en el futuro deberán cumplir con las exigencias y atribuciones básicas de la organización. Sería un procedimiento similar al acceso a la Unión Europea. Lo que se necesita son reglas claras en lo que se refiere al acceso y a la membresía de las organizaciones regionales. Desde esta perspectiva el Mercosur y la Alianza del Pacífico se pueden convertir en los ejes de la integración latinoamericana (con lazos con las organizaciones regionales de Centroamérica y del Caribe). Hay que ver si Unasur se recupera. Tal vez es más probable que se reanimen algunos consejos sectoriales (que han funcionado), siempre y cuando exista la necesidad o el interés de cooperación sectorial (plus vínculos con actores y redes sociales que promuevan esta cooperación).

Ante la crisis que enfrentan hoy en día la Unasur y la Celac, es necesario reabrir el debate y la discusión sobre las tensiones entre los principios de no

intervención y la defensa de la soberanía, así como la necesidad de que haya un consenso sobre las normas básicas entre una comunidad de Estados. Se debe recrear o generar un nuevo consenso sobre cuáles son los valores democráticos de América Latina —esto no representa un problema solo para Venezuela, sino también para otros países. Asimismo, hay que generar y fortalecer a las instituciones regionales que protejan y promuevan la democracia y los derechos humanos. De igual forma, el regionalismo latinoamericano necesita de mejores instituciones de arbitraje e incluso tribunales regionales.

Bibliografía

- ACHARYA, A. (2014). *The End of the American World Order*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- BASCO, A. I. (2017). *La tecno-integración de América Latina Instituciones, comercio exponencial y equidad en la era de los algoritmos*. Nota Técnica IDB-TN-1340. Buenos Aires, Argentina: INTAL/Latinobarómetro, BID.
- BATTAGLINO, J. (2018). Governing security in South America: From the Inter-American treaty of reciprocal Assistance to the South American Defence Council. En P. Riggiozzi, y C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 99-110). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- BELIZ, G., y CHELALA, S. (2016). *The DNA of Regional Integration. Latin Americans' Views on High-Quality Convergence: Innovation, Equality, and Care for the Environment*. Buenos Aires, Argentina: INTAL/Latinobarómetro.
- BIANCULLI, A. C. (2018). From free market to social policies? Mapping regulatory cooperation in education and health in Mercosur. *Global Social Policy*, 18(3), 249-266, doi: <<https://doi.org/10.1177/1468018118780085>>.
- BOWN, C. P., LEDERMAN, D., PIENKNAGURA S., y ROBERTSON, R. (2017). *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*. Washington, DC, EE. UU.: World Bank.
- BÖRZEL, T. A., y RISSE, T. (2016). Three Cheers for Comparative Regionalism. En T. A. Börzel, y T. Risse (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 621-647). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. En J. Briceño-Ruiz, A. Rivarola Puntigliano P., y Á. M. Casas Gragea (Eds.), *Integración latinoamericana y caribeña* (pp. 27-58). Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.

- BRICEÑO-RUIZ, J. (2013). The Andes: a long tradition of thought and practice about regional integration. En A. Rivarola Puntigliano y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *The Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy* (pp. 146-182). Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.
- BRICEÑO-RUIZ, J., y SIMONOFF, A. (Eds.) (2015). *Integración regional y cooperación en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.
- BRICEÑO-RUIZ, J., y MORALES, I. (2017). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa.
- BURGES, S. W. (2005). Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3), 437-454.
- CHAVES GARCÍA, C. A. (2018). Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 30(1), 21-45.
- CLOSA, C., y CASINI, L. (2016). *Comparative Regional Integration*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- DECIANCIO, M. (2016). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 18(1), 106–119.
- DEFRAIGNE, J. C. (2016). Is a strengthening south-south regional integration possible? The case of Mercosur and Latin America. *Fédéralisme Régionalisme*, 16. Recuperado de <<https://bit.ly/2J0aLx>>.
- ECLAC (2017). *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2017: Recovery in an uncertain context*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL/ECLAC.
- ESTEVADEORDAL, A., GIORDANO, P., y RAMOS, B. (2016). Trade and Economic Integration. En J. I. Domínguez y A. Covarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp.249-264). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- FERRER, A. (27 de enero de 2013). Transformaciones de América Latina. *Página 12*. Recuperado de <<https://bit.ly/2LgUoCl>>.
- GARZÓN, J. F. (2017). Multipolarity and the future of economic regionalism. *International Theory*, 9(1), 101-135.

- GARZÓN, J., y NOLTE, D. (2018). *The new minilateralism in regional economic governance: Crossregionalism and the Pacific Alliance*. En P. Ruggirozzi y C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 173-189). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- HERRERO, M. B., y TUSSIE, D. (2015). Unasur Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*, 15(3), 261-277.
- HOFMANN, S., y MÉRAND, F. (2012). Regional Organizations à la Carte: the Effects of Institutional Elasticity. En T. V. Paul (Ed.), *International Relations Theory and Regional Transformation* (pp. 133-157). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2017). *Cluster Report - Trade Integration in Latin America and the Caribbean*. IMF Country Report, 17/66. Washington, DC, EE. UU.: IMF.
- KACOWICZ, A. M. (2005). *The Impact of Norms in International Society. The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame, EE. UU.: University of Notre Dame Press.
- KRAPOHL, S., MEISSNER, K., y MUNTSCHICK, J. (2014). Regional Powers as Leaders or Rambos? The Ambivalent Behaviour of Brazil and South Africa in Regional Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, 52(4), 879-895.
- LEVÍ CORAL, M., y REGGIARDO, G. (2016). La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 187-204.
- MALAMUD, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-64.
- MALAMUD, A. (2013). *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. EUI Working Paper RSCAS 2013/20. Florence, Italia: EUI.
- MALAMUD, A. (2015). Interdependence, Leadership and Institutionalization: The Triple Deficit and Fading Prospects of Mercosur. En S. Dosenrode (Ed.), *Limits to Regional Integration* (pp. 163-178). Farnham, Reino Unido: Ashgate.
- MALAMUD, A. (2018). Book Review: Regionalism with Adjectives in Latin America. *Latin American Policy*, 9(1), 164-168.
- MALAMUD, C. (2015). Regional Integration and Cooperation in Latin America: diagnosis and Proposals. *Global Journal of Emerging Market Economies*, 7(2), 92-120.

- MARES, D. R. (2001). *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. Nueva York, EE. UU.: Columbia University Press.
- MARES, D. R. (2012). *Latin America and the Illusion of Peace*. Londres, Reino Unido: IISS.
- MARES, D. R., y KACOWICZ, A. M. (Eds.) (2016). *Routledge Handbook of Latin American Security*. Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- MARGHERITIS, A. (2018). International migration in South America: Emerging forms of governance. En P. Ruggirozzi y C. Wylde (Eds.), *Handbook of South American Governance* (pp. 415-427). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- MATTLI, W. (1999). *The Logic of regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Reino Unido: Cambridge University Press.
- MESQUITA, M. (Coord.) (2018). *Conectando los puntos. Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Washington D.C., EE. UU.: BID.
- MJARES, V., y NOLTE, D. (2018). Regionalismo poshegemónico en crisis ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 105-112.
- MORILLO, J. (2017). *WTO Dispute Settlement System: Latin American countries behavior in the period 1995-2017*. Working Paper n.º 21/2017. Recuperado de <<https://bit.ly/2H46f1x>>.
- MOURON, F., y ONUKI, J. (2015). ¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. *Estudos Internacionais*, 3(1), 9-25.
- MUÑOZ, H. (12 de marzo de 2014). Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile. *El País*. Recuperado de <<https://bit.ly/11ZkeGL>>.
- NATANSON, J. (febrero de 2017). La integración es un elefante blanco. *Le Monde diplomatique*. Recuperado de <<https://bit.ly/2VD0d0Z>>.
- NOLTE, D. (2016). The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organizations. *GIGA Focus Latin America* 04/2016.
- NOLTE, D. (2017). Trade: The Undervalued Driver of Regional Integration in Latin America. *GIGA Focus Latin America*, 05/2017. Recuperado de <<https://bit.ly/2w5YNfx>>.
- NOLTE, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of OAS and Unasur. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153.

- NOLTE, D., y WEHNER, L. (2014). Unasur and Security in South America. En S. Aris y A. Wenger (Eds.), *Regional Organisations and Security. Conceptions and practices* (pp. 183-202). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- NOLTE, D., y WEIFFEN, B. (2018). Competing Claims for Security Governance in South America. En S. Aris, A. Snetkov, y A. Wenger (Eds.), *Inter-organizational Relations in International Security: Cooperation and Competition* (pp. 109-126). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- ONUKEI, J., MOURON, F., y URDINEZ, F. (2016). Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. *Contexto Internacional*, 38(1), 433-465.
- PAIKIN, D., PERROTTA, D., y PORCELLI, E. (2016). Pensamiento latinoamericano para la integración. *Crítica y Emancipación*, 8(15), 49-80.
- PALESTINI, S., y AGOSTINIS, G. (2015). Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy. *Journal of International Relations and Development*, 21(1), 1-29.
- PERROTTA, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, 38, 9-39.
- PHELAN, W. (2015). Enforcement and Escape in the Andean Community: Why the Andean Community of Nations is Not a Replica of the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 840-856.
- POWELL, A. (2017). *Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2017*. Washington D.C., EE. UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- QUILICONI, C., y SALGADO ESPINOZA, R. (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? *Colombia Internacional*, 92, 15-41.
- RIGGIROZZI, P. (2014). Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, 43(3), 432-454.
- RIGGIROZZI, P. (2015). Regionalism, activism, and rights: new opportunities for health diplomacy in South America. *Review of International Studies*, 41(2), 407-428.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (Eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht, Holanda: Springer Netherlands.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (Eds.) (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano. Fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 6-21.

- RIGGIROZZI, P., y GRUGEL, J. (2015). Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of Unasur. *International Affairs*, 91(4), 781-797.
- RIGGIROZZI, P., y WYLDE, C. (Eds.) (2018). *Handbook of South American Governance*. Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- RIVAROLA, A. (2012). Tres vertientes del pensamiento integracionista en Latinoamérica. En J. Briceño-Ruiz, A. Rivarola Puntigliano, y Á. M. Casas Gra-ga (Eds.), *Integración latinoamericana y caribeña* (pp. 79-102). Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- RIVAROLA, A., y BRICEÑO-RUIZ, J. (Eds.) (2013). *The Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.
- SANAHUJA, J. A. (2008). Del *regionalismo abierto* al *regionalismo posliberal*. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez, A. Lázaro Peña, M. Vázquez (Coord.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe n.º 7, año 2008-2009* (pp.11-54). Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- SERBIN, A. (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*. Documentos CRIES 15. Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- VAN KLAVEREN, A. (2012). América Latina en un nuevo mundo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 100, 131-150.
- VAN KLAVEREN, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad* 275, 62-72.
- VIOLA, E., y SANTOS LIMA, J. (2017). Divergences Between New Patterns of Global Trade and Brazil/Mercosur. *Brazilian Political Science Review*, 11(3), 1-31.
- WEIFFEN, B. (2017). Institutional Overlap and Responses to Political Crisis in South America. En M. A. G. Suarez, R. Duarte Villa, y B. Weiffen (Eds.), *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (pp. 173-199). Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- WEIFFEN, B., WEHNER, L., y NOLTE, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and Unasur. *International Area Studies Review*, 16(4), 370-389.
- WIONCZEK, M. S. (1970). The Rise and decline of Latin American Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, 9(1), 49-66.

LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA
EN LA ENCRUCIJADA ENTRE
LA IDEOLOGÍA Y EL PRAGMATISMO

*The South American integration at the crossroads
between ideology and pragmatism*

Miriam Gomes Saraiva

Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales
Universidad del Estado de Rio de Janeiro
miriamgsaraiva@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8212-5509>

Lorena Granja Hernández

Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales
Universidad del Estado de Rio de Janeiro
lorenagranja@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-4314-0818>

Recibido: 16/10/2018

Aceptado: 21/02/2019

Resumen: El trabajo plantea el abordaje conceptual de la *gobernanza regional* para reflexionar sobre la encrucijada en que se encuentra la integración sudamericana. Ese concepto es articulado, en un continuo en el que los diferentes actores interactúan-cooperan-coordinan-integran, con dos dimensiones transversales: la regionalidad y la ideología. La primera parte del texto considera los términos utilizados en los debates conceptuales sobre regionalismo, integración, regionalización, regionalidad y gobernanza. La segunda, se adentra en el análisis de los patrones de convergencia o divergencia ideológica que se han sucedido entre los gobiernos de la región; plantea que las prácticas y procesos instaurados para la gobernanza regional se articulan entre la ideología y el pragmatismo. En las reflexiones finales se adelanta la futura agenda de investigación.

Palabras clave: regionalismo, América Latina, gobernanza regional, procesos de integración regional, política exterior.

Abstract: The paper proposes a conceptual approach based on *regional governance* to think about the crossroads in which the South American integration process is now. This concept is articulated in a continuum in which the different actors interact-cooperate-coordinate-integrate and has also two transversal dimensions: the regionness and the ideology. The first section analyzes the conceptual debates about regionalism, integration, regionalization, regionness and governance. The second one, identifies the patterns of ideological convergence or divergence that have been taken place between the governments at the region; the claim is that the practices and processes established to the regional governance are articulated between ideology and pragmatism. In the final reflections, the future research agenda is advanced.

Keywords: regionalism, Latin America, regional governance, process of regional integration. foreign policy.

1. Introducción

La integración regional en América del Sur ha sido tratada, pensada y construida por académicos, políticos y actores socioeconómicos de maneras disímiles a lo largo de su trayectoria. Las diferencias en la forma en cómo es concebida ontológicamente provienen necesariamente de distintas posturas ideológicas sobre el carácter que debería asumir por ese trípode de actores implicados que, frente al contexto y según el momento, se articulan con límites pragmáticos. En tal sentido, la integración ha sido entendida o bien como un fin en sí mismo; una especie de utopía fundacional donde se depositan esperanzas de cambio, un instrumento para alcanzar objetivos ideológicamente concomitantes, fueran estos de unificación, cooperación regional, inserción internacional conjunta, crecimiento económico, desarrollo o cohesión social. Siempre ha habido diferentes posibilidades y combinaciones; actualmente, frente a los diversos cambios políticos e ideológicos que se manifiestan en la región, la integración regional y sus formatos se encuentra delante de una encrucijada.

El presente artículo propone reflexionar conceptualmente sobre esas diferentes maneras de concebir la articulación de la acción colectiva a nivel regional, desde las prácticas a las ideas; propone un esquema analítico que define a la gobernanza regional como un concepto capaz de captar las diferencias de comportamientos de corte ideológico y pragmático en la concepción y articulación del regionalismo sudamericano.

Las experiencias integracionistas construidas a lo largo de los años, y sus principales consecuencias, han sido relatadas por esos tres sujetos (académicos, políticos y actores socioeconómicos) con dejos de decepción, cuando no de completa incredulidad, tanto sea en el medio académico, político o en los de comunicación —e independientemente de si son a favor o en contra, siempre ha habido críticas por insuficiencias. Sin embargo, entre la *ideología* y el *pragmatismo* de sus actores, la integración regional en la práctica es construida cotidiana y paulatinamente, con altos y bajos, idas y venidas. El pasaje de siglo dejó nuevas experiencias en Sudamérica, muchas de ellas enmarcadas en grandes retóricas político-ideológicas (ALBA), otras resignificadas en sus aspectos funcionales (Mercosur), o con elementos de innovación institucional y política (Unasur). Se considera que los esfuerzos de construcción discursiva, identitaria e institucional que se han sucedido de manera un tanto alternada, no lineal y superpuestos en la trayectoria histórica de los regionalismos sudamericanos, son la base para la construcción de capacidades que hagan de la integración regional un camino sinuoso, pero sin vuelta atrás y con destino seguro.

Sea como fin o como instrumento, se propone pensar conceptualmente sobre los esfuerzos realizados para la construcción de proyectos de integración regional; identificar cuáles son los saldos positivos de esas experiencias con especial foco en sus consecuencias o legados para la construcción de demandas regionales que les den autosostenibilidad a tales iniciativas. Es decir, que mantengan a las experiencias integracionistas funcionando y construyendo regionalidad conjuntamente a lo largo del tiempo. Aunque no se hace un análisis exhaustivo de los diferentes marcos institucionales, se propone considerar particularmente su importancia para la construcción de *capacidades regionales*, demandas por *gobernanza regional multinivel* que tienen como protagonistas a diversos actores (estatales, sociales, públicos y privados). En ese sentido, y como se parte del análisis institucional para poner el foco en los actores, se plantea que ideológicamente que estos son muy diversos; aunque pragmáticamente, tengan más puntos de convergencia que los esperados.

La hipótesis es que aun cuando ideológicamente haya diferentes maneras de entender a la integración regional, las experiencias pragmáticas dejan de manifiesto que estas pueden, eventualmente, no converger, paralizarse ante momentos de crisis o incertidumbres; pero que no sucumben en la conformación identitaria, ni política regional. Por el contrario, aun cuando el discurso retórico sea el de la des(integración) podrían permear prácticas de gobernanza regional que mantengan cierto nivel de coordinación pragmática entre los actores. En períodos de alta convergencia ideológica, se alcanzan mayores resultados en términos integracionistas; sea cual sea su orientación política. El pragmatismo también ha reinado en dichos períodos; y buena parte de sus resultados pueden ser incluso las bases del siguiente esfuerzo regional. En períodos donde la convergencia ideológica ha decaído; los escenarios pragmáticos se multiplican. Aparecen cambios más o menos bruscos o aparentes parálisis en las decisiones; en este sentido se plantea que pueden generarse procesos que autorreproduzcan regionalización: patrones de reproducción de prácticas en niveles múltiples que demanden la continuidad, construcción o reproducción de (algún grado de) gobernanza regional.

Una de las bases de la reflexión presentada es el análisis de la política exterior —sobre todo los análisis comparados— que han abordado ya en gran medida las diferencias entre la retórica del discurso y la práctica de las políticas. En ese sentido, Gardini (2011) hizo una útil diferenciación entre *política exterior pragmática e ideológica*. La *política exterior pragmática* tendría su mérito en la utilidad, practicidad y ejecutabilidad; en vez de estar orientada doctrinariamente por principios prefijados. Está asociada a un horizonte político de mediano plazo y no necesariamente a un determinado gobierno. Por su parte, *la política externa ideológica* enfatiza soluciones de principios, normativos o doctrinales, no necesariamente

vinculados al mérito de la política e inclusive poco prácticos. En la visión del autor, elementos característicos de los dos tipos de política exterior son articulados con frecuencia por los países de la región. Su relativo suceso no es necesariamente consecuencia de un perfil ideológico o pragmático en la formulación; ambas definiciones se aplican a las motivaciones de la política no a los resultados.

En este marco de reflexiones, es importante efectuar una discusión conceptual sobre las diferentes maneras de entender la integración regional y su consecuente construcción. Se propone pensar, en primer lugar, en los abordajes teóricos que han pautado su estudio. Además, se analizan las distintas ideas de integración que han predominado en la región y se establecen algunos puntos conceptuales básicos (comunes) para futuras reflexiones. Fundamentalmente, se entiende a la gobernanza regional como el principal saldo de los diferentes marcos ideológicos en los que la integración ha sido planteada; y se utiliza dicho concepto como marco de referencia analítico. En ese transcurso, no se pretende exhaustividad, aunque sí tejer el hilo argumental para pensar el modelo/esquema conceptual que se entiende como el marco analítico plausible de ser replicado o adoptado para otras regiones, proyectos y contextos.

Posteriormente, las hipótesis mencionadas encima son consideradas en su contexto empírico bajo una de las dimensiones del marco conceptual propuesto: la convergencia/divergencia ideológica y sus opciones pragmáticas. Tal dimensión se identifica en la relación entre los gobiernos de la región de manera continua, aunque no constante; con períodos de mayor o menor convergencia ideológica en los que se tejieron soluciones más o menos pragmáticas para construir gobernanza regional. Se busca identificar tales patrones de convergencia/divergencia planteados en la trayectoria contemporánea sudamericana, sin pretensión de exhaustividad. Esa contextualización permite examinar con cierta perspectiva la plausibilidad de las hipótesis planteadas; parte del argumento se sustenta en la construcción institucional de prácticas que están limitadas por la ideología —integración— y sus formas de moldearla —pragmatismo—, que se identifican a lo largo de la trayectoria del regionalismo sudamericano. Es interesante, también, ver cómo es su evolución, su variación y si hay patrones establecidos entre y ante escenarios ideológica y contextualmente distintos.

Por fin, en las reflexiones finales se adelanta la futura agenda de investigación que, a partir de la aplicación del esquema conceptual planteado en el artículo podrá dar continuidad al debate. El artículo contribuye en varios sentidos con la propuesta del dossier; se propone una formulación conceptual más amplia de la integración regional, a partir de una reconceptualización de la gobernanza regional como concepto clave para tal análisis. Además, concomitante al proceso de formulación del marco analítico, algunas reflexiones empíricas del contexto

regional sudamericano son introducidas tangencialmente: el análisis comparado de las políticas exteriores y sus consecuencias; los micro procesos de la toma de decisiones y la construcción del regionalismo.

2. Concepciones de integración regional en la América del Sur contemporánea

La trayectoria y experiencia sudamericana abren oportunidades para analizar la integración de manera original; muchos han sido los académicos que proponen abordajes ricos conceptual y empíricamente. Por tales motivos, no caben análisis exclusivamente centrados en conceptos desarrollados a partir de la experiencia europea de integración, así como tampoco serían relevantes ciertas comparaciones. De cualquier manera, existen algunas conceptualizaciones sobre el proceso de integración europeo que merecen ser evaluados en sus ventajas analíticas; la acumulación conceptual es una de las más importantes tareas de las investigaciones.

En esta sección se analizan abordajes teóricos planteados por expertos en torno al debate sobre integración. Se recorren algunos de los argumentos propuestos para construir el hilo argumental. En ese sentido, la construcción no es neutral. Primero, se sugiere esclarecer algunos de los hiperreferidos conceptos del debate: regionalismo, integración regional y regionalización. Luego, se presenta una propuesta de conceptualización de la gobernanza regional como término que permitiría superar la confusión conceptual a partir de su entendimiento como instrumento analítico.

2.1 Regionalismo, integración regional, regionalización y la idea de regionalidad

Al no existir definiciones claras o consensuadas sobre el significado de estos términos han sido tratados de forma diferente por académicos y políticos, lo que constituye un ejemplo de conducta pragmática y genera confusiones.

Identificado necesariamente con la idea de *región*, que implica directamente espacios geográficamente referenciados, compuesto por diferentes formas de interacción que toman lugar dentro de sus límites o representándola fuera de ella (dimensión relacional), muchos académicos adoptaron el término *regionalismo* para definir diferentes acepciones empíricas de la *integración*. Ambos términos han sido considerados como sinónimos por algunos analistas; en otros casos, han sido bien diferenciados teóricamente; también, se han confundido las diferentes terminologías empleadas, con los rumbos que los distintos proyectos han tomado, dimensión ideológico-pragmática. De hecho, tanto su

necesaria vinculación empírica, como su intrínseca relación con las dimensiones geo-referencial y relacional, han motivado tal confusión conceptual.

Pía Riggirozzi (2010) consideraba como *regionalismo* a las tendencias encontradas en determinados momentos hacia uno u otro *modelo de integración*; mientras que *integración regional* denotaría características propias de cada proyecto específico ensayado. En acuerdo con tal posición, se adopta la idea de Fawcett (2013, p. 8) que enuncia que el regionalismo debe ser entendido bajo la lupa del método histórico comparativo; puesto que sería a partir de su evolución práctica que tomaría diferentes formas y significados; dicha evolución no lineal ni uniforme es fruto de los factores internos y externos que le dan sustento. Asimismo, el regionalismo debe verse en sus procesos históricos; sin perder de vista el significado y la construcción contextual: a pesar de las crisis y estancamientos institucionales, el regionalismo ha estado siempre presente en el discurso e imaginario latinoamericano (Briceño-Ruiz y Rivarola, 2013).

Coexisten diferentes ideas de integración en la región que se han venido articulando y alternando de forma poco armoniosa (Briceño-Ruiz, 2017b), muchas veces pujando, incluso, en sentidos ideológicamente opuestos (Gómez-Mera, 2015). Estas ideas han sido identificadas con el término *regionalismo*; y cada uno de sus diferentes precursores (entre los que se encuentran analistas, actores políticos e institucionales) han adjetivado al regionalismo de distinta forma, lo que daría lugar a llamarlos *regionalismos sudamericanos*, en plural. Tal vez esas ideas integracionistas no sean tan polarizadas como es costumbre pensarlas desde los diferentes proyectos regionales que se han sucedido a lo largo del tiempo; ni sean, inclusive, tan diferentes en sus resultados. Se coincide con Dabène (2009) al afirmar que hay *consistencias y procesos de resiliencia* en esa trayectoria de coexistencia de altos y bajos en los regionalismos; asunto retomado por Briceño-Ruiz y Rivarola (2013) al discutir las raíces históricas e ideológicas profundas del regionalismo latinoamericano, frecuentemente olvidadas en los análisis excesivamente centrados en el presente.

Nolte y Comini (2016) consideran al *regionalismo* como resultado de las preferencias construidas conjuntamente durante las negociaciones, reflejo de los consensos alcanzados. Por tanto, no necesariamente supone un fracaso la no consecución de los objetivos propuestos. En oposición a los análisis que sustentan una supuesta ineficacia o ineficiencia en los proyectos de integración sudamericanos, al no ser consecuentes con metas inicial o externamente propuestas; esta perspectiva prioriza al pragmatismo y da sustento a la idea de que la convergencia ideológica es una condición suficiente para la construcción de gobernanza regional; aunque no necesaria. En diálogo con el abordaje que apunta como problema para

el regionalismo la variedad de instituciones y, consecuentemente, de lealtades (Malamud y Gardini, 2012), se coincide con la perspectiva de que la sobreposición de organizaciones puede ser vista como un ejemplo de altos patrones de convergencia exitosa por parte de sus actores políticos que, sumado a las prácticas adoptadas —entre las que se identifican la *flexibilización institucional* y la *segmentación organizacional* (Gómez-Mera, 2015; Nolte y Comini, 2016, p. 547)—, se transforman en una característica pragmática del regionalismo sudamericano.

Por otra parte, Hurrell (1995) proponía dotar de contenido ontológico al regionalismo y lo descomponía en cinco categorías que, aunque pertenecientes a distintas dimensiones analíticas, apuntan las principales características empíricas del fenómeno. Entre ellas, merecen destaque el *proceso de regionalización espontánea* y la construcción paulatina de *cohesión regional*, cuando la región ejerce un papel definidor de las relaciones entre los Estados; o cuando la región conforma la base sobre la que se organizan políticas específicas. Tal concepción, a pesar de su linealidad al suponer una consecución de etapas entre las categorías, es importante puesto que identifica diferentes dimensiones analíticas que se pretenden complementar en dos sentidos con el abordaje de la gobernanza aquí propuesto: al ver a la convergencia ideológica como una dimensión definidora de los rumbos de la integración, en su aspecto relacional (identificado por Hurrell con el término *cooperación*); y al legitimar el accionar colectivo a partir de la construcción conjunta de mecanismos de gobernanza (*cohesión*) regional que no supongan consecución de etapas, sino gradualidad. Así, se piensa en una dimensión relacional, con más de un grado de interacción, cooperación, coordinación e integración entre los actores.

Malamud (2011, p. 220) recuperó las palabras de Ernst Haas al definir a la integración como un proceso a través del cual los Estados «se mezclan, se confunden y se funden voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos de soberanía, para adquirir, al mismo tiempo, nuevas técnicas de resolución conjunta de conflictos». El autor considera que los procesos de integración deben ser necesariamente conducidos desde el Estado, atribuyéndole a la política el rol de articulación de intereses comunes. Resalta, además, la dimensión de la legitimidad y la deliberación de la comunidad política cuando existen este tipo de iniciativas y enfatiza su pretensión de construcción estatal. Sin embargo, al diferenciar la *integración* de la *gobernanza regional*, que correspondería a los «mecanismos a través de los cuales se regulan las nuevas comunidades» (Malamud, 2011, p. 223), restringe a actores sociales su construcción y centra su análisis a la cuestión de la delegación de soberanía. De hecho, hay acepciones terminológicas antecedentes a nuestro esquema analítico que son valiosas en sus formulaciones argumentales, pero no tanto en su cuidado conceptual, que entendemos comple-

mentarias y que, muchas veces, contraponen conceptos entre sí sin ser necesario. La gobernanza, entendida como construcción colectiva, es dependiente de la trayectoria y de los costos que traen los cambios de conducción política (Lima y Milani, 2016, p. 23); pero no necesariamente debemos entenderla como opuesta a la cooperación política o a la integración económico-comercial (tal como los autores sugieren, p. 24). La gobernanza tiene necesariamente legitimidad deliberativa al estar construida *desde* abajo (actores sociales de la integración) y *desde arriba* (por gobiernos representativos). Esta vinculación entre la construcción estatal y societal de la gobernanza es lo que pretendemos recuperar, su concepción pública.

La concepción presentada por Hurrell (1995) del término *regionalización* atiende parcialmente la dinámica sudamericana por identificarla apenas como un proceso *botton-up* entre actores prioritariamente no estatales. En este artículo se entiende que la regionalización abarca diferentes procesos de interacción entre actores económicos y sociales de un área territorial específica que, consecuentemente, se identifica con una determinada región normativamente construida, y que pueden o no tener incentivos directos por parte de los gobiernos. En ese sentido, el término regionalización utilizado en su acepción tradicional (Hettne y Söderbaum, 2000) para explicar los procesos en que los actores cooperan, se complementan y convergen a través de espacios geográficos que, en general, son transnacionales, aunque pueden llegar a abarcar subregiones de un Estado; se complementa con la característica principal que aquí se pretende señalar como resultado de la construcción de gobernanza sudamericana: los incentivos para la reproducción de marcos colectivos de acción, sean estos promovidos desde ámbitos gubernamentales, o no; tanto desde marcos institucionales ya constituidos o de nuevas prácticas. Tal proceso reproduce más regionalización y genera demandas por construcción de gobernanza.

Pía Riggirozzi (2010) propuso estudiar los aspectos sociopolíticos e institucionales de la construcción regional latinoamericana conjuntamente a partir del término propuesto por Hettne y Söderbaum (2000), *regionalidad*. Herramienta analítica que estudia los resultados de la regionalización en sus múltiples dimensiones, ideológicas y prácticas. Además, permite separar la cuestión ontológica de la trayectoria específica que el regionalismo adopte, va más allá de una concepción estadocéntrica y, fundamentalmente, porque coloca a la idea de la regionalidad en transformación y construcción constante por parte de tales actores. Aunque se considera necesaria su complementariedad con otros abordajes menos lineales en su fundamentación básica, como los que reclaman el protagonismo político de la región (Riggirozzi y Tussie, 2017) y la centralidad de esta última para reclamar espacios globales de acción (Acharya, 2007). Ambos

términos, *regionalidad* y *regionalización* han sido importantes en los desarrollos conceptuales del regionalismo sudamericano. En ese sentido, son dimensiones del concepto de gobernanza regional relevantes para entender también su carácter dinámico y diacrónico.

Por otro lado, la dimensión geográfica del concepto de región tiene implicaciones territoriales, culturales y normativas; la contigüidad territorial refuerza la tendencia a compartir valores y costumbres; la condición de vecino sería un adicional que generaría por sí misma cierto nivel de interacción, cooperación, coordinación e integración entre territorios, antes que países, lo que implicaría, también, su condición de frontera. Así, cabrían implicaciones socioeconómicas *de hecho*, a las construcciones políticas. Estos procesos se darían más entre actores privados (incentivos para cooperar entre cadenas productivas o mercados complementarios y ampliados); pero también permearían ámbitos públicos al expandir y reproducir al capitalismo nacional (Amin, 2008).

También ha habido acumulación a largo y mediano plazo en las prácticas y experiencias sudamericanas de integración; en especial, en los micro procesos y sus múltiples niveles de toma de decisiones y ejecución. Podemos identificar algunas características que se reproducen y que podrían dar lugar a patrones y mecanismos de resiliencia cíclicos. A partir de cambios estratégicos en la conducción ideológica, es posible pensar en *stop's and go's* de *modelos* o *proyectos* de integración y en estrategias más o menos pragmáticas de acción a nivel político que dejan interrogantes sobre el devenir de la integración (Briceño-Ruiz, 2018).

En ese sentido, se entiende que la incertidumbre y la heterogeneidad han sido características claves del regionalismo, algunos expertos llegaron tempranamente a la misma conclusión respecto al carácter abierto de las experiencias latinoamericanas (Saraiva, 2011; Caetano, 2011; Solanas, 2011); sería importante también evaluar si tal heterogeneidad no es consecuencia de ciertos niveles de pragmatismo en la ejecución del ideario integracionista regional. La idea de solapamiento, flexibilidad, ineficacia, o la ya tradicional crítica a la intergubernamentalidad (Caetano, 2011) cambian de perspectiva y pasan a ser vistas como resultados del pragmatismo y de la eficiencia en la construcción de los acuerdos. Esta dimensión relacional es reivindicada por Dabène (2009, 2012) quien a partir de la idea de Moravcsik (1997; 1998) de congelamiento de preferencias a través del tiempo mediante mecanismos de *lock in* de decisiones tomadas en acuerdos identifica ejemplos de resiliencia o supervivencia de consensos en el ámbito latinoamericano.

¿Cuál es la autonomía que las diferentes experiencias de integración tienen respecto a las condiciones en que fueron creadas? Las respuestas requerirían

estudios empíricos minuciosos para identificar tales aspectos y considerarlos — además de como ejemplos de resistencia o resiliencia— como posibles modelos de interacción-cooperación-integración regional sudamericano. El modelo conceptual planteado en este trabajo puede ayudar a entender varios de esos patrones a partir de sus trayectorias; se piensa en la gobernanza regional y en sus diferentes construcciones interpretativas por medio de los autores que han trabajado tal concepto para, posteriormente, delinear la propuesta argumental.

2.2 Conceptualización de la gobernanza regional y nuevas dimensiones transversales

Ambos términos, utilizados conjunta o separadamente, *gobernanza* y *regional*, remiten varias acepciones en su significado cotidiano; sin embargo, existen abordajes que son considerados antecedentes de la propuesta que se presenta.

Nolte (2011), se refiere a la *gobernanza regional* como un conjunto de organizaciones, principios y reglas normativas del comportamiento estatal, así como al proceso de creación de tales organizaciones y principios que contribuirían a la solución de problemas comunes, proporcionando beneficios en las relaciones intrarregionales. Nolte (2013) subraya el concepto de gobernanza regional como un instrumento analítico para la comprensión del regionalismo en América Latina; sugiere la sustitución de la tradicional división entre integración y cooperación estatal para pensar el regionalismo latinoamericano por la adopción de la *arquitectura de la gobernanza regional*, para dar cuenta de la proliferación y solapamiento de los diferentes proyectos de integración sin ser deterministas de su ineficacia *ex ante* (Nolte, 2014, p. 5).

La propuesta aquí expuesta pretende complementar tal iniciativa al adicionar a la idea de gobernanza la posibilidad de que los actores implicados (amplios, no tradicionales) asuman su accionar colectivo en torno a un continuo interacción-cooperación-coordinación-integración que traspasa transversalmente las dos dimensiones delineadas durante la discusión conceptual anterior: la regionalidad y la convergencia/divergencia ideológica sobre los diferentes proyectos que dieron lugar al establecimiento de distintos patrones de regionalismo a lo largo de la historia.

Conceptualmente las dimensiones de regionalidad e ideología se pueden articular en ese continuo de relaciones entre los actores que interactúan, cooperan, coordinan y se integran, sean actores con legítima y tradicional competencia para ello (gobiernos, agencias estatales) o que, al asumir la idea de regionalidad transversal, adquieren protagonismo en otros escenarios de disputa de intereses (empresarios, ciudadanos, transnacionales regionales, colectivos regionales).

La regionalización planteada anteriormente es importante en la comprensión de los microprocesos que necesitan de la gobernanza regional; la integración económico-comercial que existe formal o informalmente en regiones transfronterizas redundaría en cierta regionalización de procesos productivos, dinámicas propias desarrolladas en las fronteras y prácticas institucionales específicas planteadas con diferentes niveles de coordinación o cooperación a nivel institucional —estatutos y proyectos de gestión de fronteras que han sido ensayados a nivel regional. Se destaca de la noción de necesidad de cierta gobernanza: estos procesos contribuyen al desarrollo de demandas de gobernanza regional autosostenidas en el tiempo (lo que trae implícito el posicionamiento en algún lugar del continuo interacción-cooperación-coordinación-integración).

Otro de los aspectos que tal gobernanza regional debe tener enfatizado es su dimensión pública. La provisión de bienes públicos a nivel regional pasa necesariamente por una gobernanza compartida. En ese sentido, la noción de *regionalismo regulatorio* (Jayasuriya, 2009) brinda las condiciones para que los esfuerzos integradores que se materialicen en bienes públicos regionales puedan tener un sustento institucional y sean, por tanto, más que la política externa del *regional paymaster* de turno (Mattli, 1999). La persistencia en el tiempo de tales demandas y el establecimiento de sus reglas y reglamentos coordinados en el marco de la gobernanza regional son de carácter público y colectivo. La multiplicación de asuntos tratados dentro de los espacios regionales y la institucionalización de la participación de actores no tradicionales que toman tales decisiones podrían derivar en la creación de incentivos para generar políticas públicas de nivel regional. Sin embargo, siempre se encuentra la limitación de la convergencia ideológica intergubernamental como elemento necesario para la aplicación de la gobernanza regional en momentos más comprometidos del continuo, por ejemplo, en la coordinación y ejecución de los planes y proyectos ya creados.

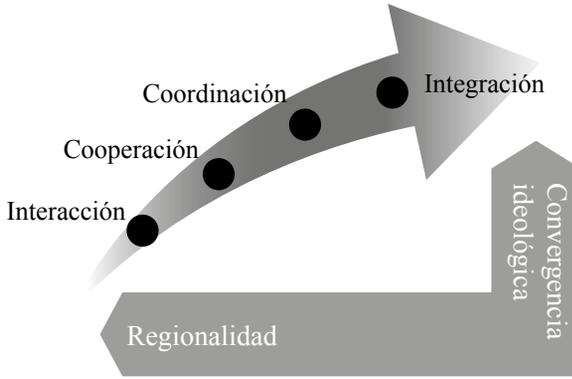
La acepción de gobernanza regional en tanto concepto que engloba también la formulación y gestión de políticas públicas regionales fue propuesta por Lujan (2009), quien advertía su condición pública, común o colectiva y esgrimía algunas dimensiones para el análisis de su aplicabilidad. Asimismo, la connotación de gobernanza como «la capacidad que tienen las sociedades humanas de proveer sistemas de representación, instituciones, procesos, cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario» (Calamé y Talmant, 2001, p. 15) también trae a colación esta cuestión pública de la gobernanza y su legitimidad en tanto acción colectiva.

Estos autores asimilan *gobernanza regional* a las nociones que se quieren enfatizar: el carácter necesario para la gestión de zonas, recursos e interacciones comunes; y la condición de pública y legítima, en tanto discutida dentro de térmi-

nos democráticos participativos y representativos; ambas cuestiones que también determinarían y ameritarían algún tipo de cooperación, coordinación o integración política a nivel regional.

La contribución aquí presentada al concepto de gobernanza regional está directamente vinculada a las dimensiones transversales al continuo de interacción-cooperación-coordinación-integración en los que se coloca a los actores relevantes (estatales, subregionales, públicos y privados). En ese sentido, tanto la noción de regionalización en su aspecto más geográfico, como la de regionalidad —conjugados los demás elementos identitarios y discursivos— son aspectos intrínsecos a la construcción conjunta de una gobernanza regional que ya no solo es un objetivo ideológico político, sino también necesario de la vida en esos contextos. Por otra parte, la convergencia o divergencia ideológica —en su aspecto diacrónico— le atribuyen al concepto de gobernanza regional cierto elemento contextual que es igualmente relevante para el análisis, puesto que permite comprender su dinámica y variaciones. También en esta dimensión, algún tipo de construcción de gobernanza regional en torno al continuo interacción-cooperación-coordinación-integración es necesario, puede ser constante, variable o el *piso mínimo* para actuar conjuntamente.

Figura 1: Representación del esquema analítico de la gobernanza regional



Fuente: Elaboración propia.

Los actores de la gobernanza regional se posicionan en un continuo que tiene dos características que se han modelado como transversales, ya que aparecen en todos los grados de entendimiento representados: la regionalidad y la convergencia/divergencia ideológica; ambas variables dinámicas y plausibles de ser graduadas. Tal representación gráfica permite analizar los diferentes proyectos de integración latinoamericana (regionalismos) sin limitaciones conceptualmente preestablecidas o de juicios valorativos respecto a su deseabilidad o eficiencia; asimismo, las dos características transversales que se introducen en el análisis permiten la contextualización de los ejemplos abordados.

En resumen, se propone que la gobernanza regional (figura 1), en su dimensión activa conjunta o comunitaria, se puede representar en un continuo en el que hay gradualmente niveles diferentes de interacción, cooperación, coordinación o integración entre los distintos actores. En un extremo, las partes apenas tendrían una interacción común, inclusive conflictiva; en el otro extremo, las partes cooperarían en torno a ciertas agendas previamente establecidas (definidas ideológicamente). Con la coordinación se pretende tener una posición común, conjunta sobre el/los asuntos en cuestión, se estaría en ese sentido, un poco más hacia el otro lado del continuo; finalmente, en el otro extremo, la integración implicaría acciones y planificación coordinada en forma conjunta, lo que, necesariamente, llevaría al establecimiento de algún tipo de institucionalidad para la consecución de sus objetivos que, de perpetuarse, establecería políticas públicas regionales. A lo largo del continuo se dibujan diferentes términos y acuerdos de planificación estratégica que implican mayor o menor capacidad de negociación y ejecución conjunta, todos los puntos del continuo representan determinada gobernanza regional.

Los diferentes grados de entendimiento entre los actores de la integración (no solamente países o gobiernos) son dependientes de las dos dimensiones transversales, que también son de carácter dinámico y evolutivo. La dimensión regionalidad, que tiene un atributo espacial geográfico y otro construido; y la dimensión ideológica, de carácter netamente político. Asimismo, la dimensión ideológica, tiene dos aspectos interesantes: la posible convergencia entre los diferentes proyectos de integración que cada país/gobierno considere oportuno, y sus propios efectos prácticos que no necesariamente son convergentes ideológicamente, sino que, más bien, han tenido siempre limitaciones pragmáticas. Así, la gobernanza regional es un concepto amplio en su dimensión ideológica. A continuación, se realiza un esfuerzo por identificar tales patrones en los marcos de las hipótesis planteadas por este artículo.

3. Patrones de convergencia/divergencia ideológica en los regionalismos sudamericanos

El mayor o menor entendimiento entre los actores regionales latinoamericanos en el continuo que se ha representado anteriormente ha derivado en la construcción desde los gobiernos (*top-down*) de diferentes proyectos con varios grados de planificación coordinada estratégicamente. En tales instancias, la configuración regional adoptada está determinada por la mayor o menor convergencia/divergencia político-ideológica entre los gobiernos que les dieron impulso, lo que ha redundado en distintos escenarios regionales. En ese sentido, la convergencia ideológica en torno al proyecto integracionista a construir (gobernanza) es una condición suficiente para su consecución. Una revisión de los análisis de expertos arroja algunos consensos: han denominado *regionalismo* o, en plural, *regionalismos*, a las diferentes etapas y han adjetivado a tal término con algún otro concepto que los caracteriza. No se pretende hacer aquí un recorrido histórico de las iniciativas de integración, sino identificar patrones de convergencia/divergencia que se plantearon más claramente en la trayectoria contemporánea sudamericana a fin de ilustrar el argumento.

Así, hubo alta convergencia ideológica durante la redemocratización de la segunda mitad de la década de 1980 en torno a la integración comercial y unidireccional alcanzada, incluso como reacción a la globalización (Mattli, 1999), se creía que la integración de mercados era la condición para la inserción internacional de la región, o para la consolidación de los nuevos regímenes democráticos en el caso del Cono Sur (Lima y Coutinho, 2007). Tal convergencia derivó en lo que la literatura ha llamado *regionalismo abierto*, que tenía como base fun-

damental los preceptos de apertura de mercados y liberalismo comercial.¹ En su primera década de convergencia liberal los proyectos integracionistas de la época avanzaron en la negociación conjunta de aranceles comunes, liberalizando áreas donde el comercio producía mayores ganancias y desarrollando el comercio intrarregional. Sin embargo, este proceso se vio interrumpido por sus magros resultados en términos de desarrollo social y económico; la desvalorización cambiaria brasileña interrumpió la *creación de comercio* iniciada en la década de 1990 y rápidamente se vieron las consecuencias de las reacciones pragmáticas y descoordinadas. La idea de crear una cadena de producción en escala entre socios de la región nunca llegó a ser implementada debido a la resistencia de actores económicos domésticos que colocaron obstáculos a las iniciativas de carácter defensivo de los procesos de integración regionales. En el pasaje de siglo algunas de las condiciones básicas para el funcionamiento del regionalismo abierto se modificaron.

Se abre un período de divergencia ideológica en torno al modelo de integración deseable o presumible. La denominada *integración ampliada* fue parte del discurso de los actores en ese período de divergencia; entendida como la ampliación de los esfuerzos de coordinación y cooperación políticas hacia otras dimensiones: social, productiva, infraestructural, etc. (Sarti, Leite, Perrotta, y Cardoso, 2012). Sin embargo, y a falta de consenso sobre cuáles serían las características distintivas de los nuevos proyectos en términos prácticos, no se ensayaron nuevas terminologías para definirlo en sus aspectos intrínsecos, a excepción de algunos aportes que tuvieron al eje político ideológico como principal dimensión considerada en el análisis del regionalismo latinoamericano (Dabéne, 2009).

Paulatinamente, comenzaron a establecerse mecanismos de protección de mercados que, al cambiar el signo ideológico de los gobiernos de la región, se convirtieron, abiertamente, en políticas de desarrollo nacional de corte proteccionista o neodesarrollista. Estableciéndose, entonces, un nuevo período de convergencia ideológica denominado *consenso progresista*.²

Junto al objetivo básico de reducción de la pobreza y de la desigualdad, los nuevos gobiernos convergieron en sus políticas externas mediante la adopción de tendencias a la negociación colectiva de asuntos múltiples, estableciendo preferencias cooperativas a nivel regional que determinaron más construcción de gobernanza y el cambio hacia un nuevo regionalismo. Uno de los términos más

1 Briceño-Ruiz (2018) identifica tres modelos de integración económica y tres de cooperación política, en su concepción, el regionalismo de esa época debería denominarse *regionalismo estratégico*.

2 También este término ha sido muy debatido en la literatura, pensando en la mejor manera de etiquetar al período: *gobiernos progresistas* (Lima, M. (Org.), 2008); *marea rosa* (Panizza, 2006; 2009; Silva, 2009, 2010).

utilizados para referirse a este período es el de *regionalismo posliberal*; sugerido inicialmente en un trabajo publicado por la Cepal (Veiga y Rios, 2007). La característica fundamental y distintiva de esa nueva configuración de la integración es, según los autores, la apertura hacia aspectos políticos como asuntos relevantes a coordinar entre los países de la región; por sobre el protagonismo que la integración comercial tuviera otrora. Ese nuevo espacio de la política trae a la agenda común la discusión sobre las asimetrías regionales, los problemas de integración física, la necesidad de establecer posicionamientos comunes frente a ámbitos multilaterales globales, entre otros asuntos políticos que adquieren relevancia. El regionalismo supera a la vertiente ideológica liberal que caracterizara las negociaciones de la década anterior; para reposicionarse en torno a otra convergencia. El Foro de San Pablo, al congregarse a partidos de izquierda de la región, fue local de debate de esas proposiciones (Dabène, 2012b).

Al de Veiga y Rios se sumaron análisis como el de Sanahuja (2008, 2010, 2012), que destaca del regionalismo posliberal su orientación a la construcción de estados desarrollistas, en oposición a la integración como instrumento de inserción internacional en un mundo globalizado, característica del modelo anterior. Esta concepción enfatiza la revitalización del papel del Estado en la construcción social y política de la integración con una perspectiva autonomista. Los gobiernos de la región tendrían como objetivo superar el *trilema* entre la estrategia de desarrollo autónomo, la defensa de la soberanía nacional y la autonomía en el plano internacional (Sanahuja 2012, p. 22), por tales motivos el regionalismo construido por esa época ha sido denominado de *productivo* (Briceño-Ruiz, 2018). En ese sentido, había alta convergencia en torno a la idea de integración como instrumento de desarrollo, pero disminuía al pensar en su ejecución habiendo variados ejemplos de conductas pragmáticas en tal instancia.

Riggiozzi y Tussie (2012) adoptaron el término *regionalismo poshegemónico* para enfatizar el carácter estructural de las nuevas propuestas en dos sentidos: respecto a la nueva capacidad desarrollista-autónoma que intentaron construir y con relación a la posición que Latinoamérica asumió en el escenario global frente al liderazgo estadounidense. Se estaría recuperando la idea de *regionalismo defensivo* en un sentido ideológico-político, profundamente crítico de la etapa anterior neoliberal y orientado para el desarrollo humano en una perspectiva más amplia de integración (p.139). Ya, Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann (2015) apuntan al regionalismo poshegemónico enfatizando su pluralidad, con la coexistencia y sobreposición de diferentes modelos de cooperación e integración. En tal sentido, la coexistencia de diferentes proyectos denota la no existencia de un consenso hegemónico de un tipo de regionalismo y abre la posibilidad para la construcción de modelos antagónicos (Briceño-Ruiz, 2017b).

La construcción de la trayectoria histórica del regionalismo latinoamericano realizada por Dabène (2012b), quien denominaba a las diferentes olas de regionalismo como *ciclos de politización* en los que las preferencias políticas de sus arquitectos —institucionalizados en la figura de los presidentes, cuyas acciones nombra como *presidencialismo colectivo*— estarían demostrando el mayor o menor énfasis en los aspectos políticos de la integración, abre un precedente ante la posibilidad de existir conflictos desde la perspectiva de la divergencia ideológica entre los diferentes actores. Dabène llamaba la atención para las posibles tensiones ante la multiplicidad de actores y de agendas que proliferan dentro de los espacios institucionales. Por su parte, Gardini (2015) proponía el término *regionalismo modular*, destacando el crecimiento de las iniciativas yuxtapuestas, y la distancia entre las narrativas de los actores políticos de la realidad (o sea, la retórica); así como criticaba las experiencias de cooperación en detrimento de las iniciativas de integración y proponía la superación del regionalismo abierto como instrumento analítico (p. 220). Sin embargo, delante de la encrucijada política actual, y frente a la creciente complejidad inherente (Gómez-Mera, 2015) es posible que se reivindicue al regionalismo abierto como una nueva convergencia o hegemonía, este último aspecto es levantado por Briceño-Ruiz-Ruiz (2017a y 2017b).

No obstante, así como en la agenda de la integración económico-comercial se colaron aspectos de otras agendas que también merecieron interacciones, cooperación y coordinación, como la seguridad, la educación o la movilidad; en el período de convergencia progresista, también se realizaron esfuerzos tendientes a alcanzar acuerdos económico-comerciales. Esta agenda, al contrario de lo que podría pensarse, no solo fue activa, sino también fue efectiva. La integración comercial de los 90 llevó a demandas por *más y mejor integración*, provenientes de sectores políticos y sociales; también obtuvo resultados importantes en su dimensión principal (la inserción comercial). Asimismo, a pesar del énfasis integracionista en la ampliación a otras dimensiones como la social, productiva (no meramente comercial) y representativo-participativa durante el *consenso progresista*; la dimensión económico comercial de la integración se vio igualmente beneficiada.

Los argumentos que han sido desarrollados ilustran de manera muy elocuente como han sido las principales experiencias del regionalismo en sus características básicas; sin embargo, las polarizaciones y los adjetivos no rescatan la variedad de tonalidades que existen entre uno y otro extremo. Pueden considerarse ciertas características compartidas tanto por las experiencias de integración ensayadas, como por los analistas al estudiar ese período específico en que los gobiernos progresistas o bien innovaron institucionalmente o se adueñaron de los proyectos

de integración existentes (creando nuevas institucionalidades en las viejas estructuras) y construyeron nuevas estrategias de acción conjunta a nivel regional. Ambas cosas constituyeron una manera de construir la gobernanza regional diferente de las experimentadas antes.

A los proyectos de integración de la fase anterior, Mercosur y CAN, se les sumaron, en la primera década del siglo XXI la Unasur, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Américas (ALBA) y, en la segunda década, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). A excepción de la CAN, que se vio sumamente debilitada durante el período, todas las demás experiencias incorporaron amplias agendas de cooperación regional. A su vez, estas nuevas experiencias regionales aseguraron la autonomía de los Estados miembro en sus respectivas estrategias de desarrollo, teniendo a la política como principal eje articulador de los diferentes consensos necesarios para construir la integración más allá del comercio.

Sin embargo, a partir de la segunda década del siglo algunos acontecimientos fueron modificando el escenario regional, cambió la convergencia ideológica, pasando por un nuevo período de divergencia en los proyectos integracionistas. La crisis económica internacional iniciada en 2008, que no había tenido consecuencias inmediatas, trajo cambios en la economía internacional que acabaron impactando posteriormente. La caída de los precios de los *commodities* exportados por los países de la región impactó en las economías nacionales desacelerando el crecimiento que habían experimentado durante la primera década; los gobiernos progresistas vieron debilitadas sus capacidades de implementar políticas públicas de crecimiento económico y redistribución social conjuntamente, redundando en crisis económicas. Estos escenarios, por su parte, trajeron consecuencias en los dos niveles, al impacto de la crisis económica se les sumaron problemas de gestión y crisis políticas. Ambas cuestiones favorecieron el cambio en el perfil político de la región, emergieron gobiernos con perfiles liberales y conservadores en oposición a los anteriores gobiernos progresistas, modificándose así el proyecto político que ve a la integración como un instrumento para el desarrollo y, consecuentemente, sus prácticas.

Se inaugura así, otro período de divergencia o de coexistencia de dos proyectos de integración (Briceño-Ruiz, 2017a, 2018). En 2011 se conformó la Alianza del Pacífico que aglutinó países asociados al Mercosur, cuyas economías se orientan básicamente a la apertura comercial exterior y cuyos gobiernos no convergían ideológicamente con el subregionalismo del sur, lo que la literatura ha denominado de división Atlántico-Pacífico (Briceño-Ruiz y Morales, 2017). Esto trajo nuevamente a la agenda el debate sobre la recuperación del regionalismo abierto de la década de 1990, así como dejó en evidencia la división existente en-

tre las comunidades epistémicas prointegracionistas de la región, habría entonces dos visiones diferentes de regionalismo: una liberal-comercial y otra política-integradora, ambas con instrumentos específicos de coordinación de intereses y con diferentes resultados en términos de éxito o fracaso de sus iniciativas. Cambios y transformaciones propias de los regímenes democráticos a nivel doméstico pueden modificar las preferencias nacionales respecto a qué tipo de regionalismo es deseado o necesario, y eso afecta directamente a las instituciones ya consolidadas (Sanahuja, 2017).

El desmonte progresivo (o la indiferencia) de los mecanismos de cooperación, coordinación e integración que fueron producto del regionalismo posliberal (o poshegemónico), amplió el arco de propuestas en torno a otras maneras de entender la integración, reforzando la ausencia de un modelo de regionalismo predominante (o hegemónico); las divergencias ideológicas promueven la coexistencia de diferentes modelos a través de solapamientos o yuxtaposiciones dada la necesidad de algún tipo de gobernanza. En ese sentido, la idea de continuo que se intenta delinear como marco analítico puede arrojar luz sobre las diferentes maneras en que la gobernanza regional adquiere sus formas.

4. Reflexiones finales

En los últimos tiempos ha habido una reconfiguración de la acción colectiva a nivel regional, con cambios en sus estructuras institucionales y en sus canales de acción que se han visto modificados en varias formas; tal vez la suspensión de la participación en la Unasur por parte de los seis países con gobiernos conservadores y el riesgo real de terminar con la organización sea el mejor ejemplo de ello, aunque el movimiento colectivo evidencia también cierto grado de coordinación intergubernamental. Los desdoblamientos de la crisis venezolana podrán incluso generar nuevas hipótesis en ese sentido.

A lo largo del tiempo se encuentran patrones del regionalismo autonómico (década de 1960) recreados en el momento posliberal; así como características del regionalismo abierto recreadas en la actualidad; todas ellas con una flexibilidad no imaginada; lo que coloca al pragmatismo como elemento distintivo del regionalismo también de una manera recurrente. En ese sentido, la recreación de patrones de convergencia y divergencia ideológica cíclicamente daría lugar, paulatinamente, a que la gobernanza regional se vea cada vez más comprometida en ese eje que iría entre la ideología y el pragmatismo, enmarcado por el continuo de consensos negociados y por la construcción institucional con diferentes grados de interacción-cooperación-coordinación-integración. El momento político actual, con la elección de diferentes presidentes de orientación liberal y, en algunos

casos, articulados con conservadurismo de costumbres y trazos de nacionalismo, trae a la luz interrogantes sobre la situación y el futuro próximo de la idea de integración regional.

Así, la integración sudamericana se encuentra en una encrucijada con caminos y posibilidades difusas, solapadas y con grados de dificultad elevada. En cualquier nivel del continuo que se encuentre la dimensión relacional, cierto grado de cooperación económico-comercial siempre habrá en la región; tendrá que haber, también, al menos, cierta coordinación entre los mercados, que estará vinculada a determinado grado de cooperación política; no pueden ir separados. Para ello, la convergencia ideológica en torno a la práctica de la integración y sus usos se hace una condición suficiente para la construcción conjunta. Sin embargo, existen momentos en que ciertos niveles de pragmatismo son identificados como necesarios. Actualmente, se atiende a la convivencia de dos diferentes modelos o ideas de integración que no convergen. En ese sentido, y pensando en una alternativa desde la *praxis*, a partir de la necesidad de gestionar recursos y políticas públicas comunes para problemas también comunes estaría dada la motivación principal para la construcción de mecanismos de gobernanza regional; cuando la convergencia política no existe o es mínima, cabría la necesidad de organizar la acción colectiva de alguna manera a partir de elementos ya construidos en períodos anteriores o de demandas societal y estructuralmente impuestas. Preguntarse cómo se configuran esas demandas y sus respectivos efectos a nivel político constituyen nuevas interrogaciones para una agenda de investigación futura.

Aquí se adelantan ciertos elementos que tal agenda debería incorporar en su estrategia metodológica. Además de la utilización de la formulación conceptual propuesta, este trabajo plantea a la perspectiva de larga duración como base de la formulación argumental, por lo que una agenda de investigación futura necesariamente partiría del análisis de la trayectoria. Por otro lado, la utilización de herramientas metodológicas múltiples para dar cuenta de los resultados observados en los dos grandes momentos convergentes ideológicamente que fueron expuestos es, también, fundamental en la construcción de los argumentos. En primer lugar, sería necesario pensar en los ejemplos pragmáticos que se han sucedido a lo largo del tiempo en los dos momentos de alta convergencia ideológica en torno a uno de los dos modelos o ideas proyecto de integración que se delinearón. En segundo lugar, sería importante ver cómo se sigue construyendo la gobernanza regional sudamericana a lo largo del continuo y pensar en cómo la creciente regionalidad podría abrir caminos para una cierta autonomía de la convergencia política.

Referencias

- ACHARYA, A. (2007). The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, 59(4), 629-652.
- AMIN, A. (2008). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. En V. Fernández, A. Amin, y J. I. Vigil (Comp.), *Repensando el Desarrollo Regional, contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Argentina: Miño y Dávila.
- BIZZOZERO, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), 29-43.
- BRICEÑO-RUIZ, J., y RIVAROLA, A. (2013). The resilience of regionalism in Latin American and the Caribbean. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan UK.
- BRICEÑO-RUIZ, J., y RIBEIRO HOFFMANN, A. (2015). Post-hegemonic regionalism, Unasur and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin America and Caribbean Studies*, 40(1), 48-62.
- BRICEÑO-RUIZ, J., y MORALES, I (Eds.) (2017). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?* Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2017a). ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades. *Cuadernos Americanos*, 3(161), 15-45.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2017b). Latin America beyond the continental divide. Open Regionalism and Post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region. En J. Briceño-Ruiz, I. Morales (Eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (pp. 73-98). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, 40(3), 573-594.
- CAETANO, G. (Coord.) (2011). *Mercosur 20 años*. Montevideo; Uruguay: CEFIR.
- CALAMÉ, P., y TALMANT, A. (2001). *Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Montevideo, Uruguay: TRILCE.
- CIENFUEGOS, M., y SANAHUJA, J. A. (2010). *Una región en construcción*. Barcelona, España: Fundació CIDOB.
- DABÈNE, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin América. Theoretical and Comparative Explorations*. Nueva York, EE. UU.: Palgrave Macmillan UK.

- DABÈNE, O. (2012a). Consistency and Resilience Through Cycles of Repolitization. En P. Ruggirozzi, y D. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic Regionalism* (pp. 41-64). Londres, Reino Unido: Springer.
- DABÈNE, O. (2012b). Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. Artículo presentado en el Congreso Latinoamericano de Estudios Sociales (LASA), San Francisco, EE. UU.
- FAWCETT, L. (2013). *The history and concept of Regionalism*. UNU-CRIS Working Papers W-2013/5. Brujas, Bélgica: UNU-CRIS.
- GARDINI, G. L. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: a framework for analyses. En G. L. Gardini, y P. Lambert, *Latin America Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. New York, EE. UU.: Palgrave Macmillan UK.
- GARDINI, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 210-229.
- GÓMEZ-MERA, L. (2015). International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas. *Global Governance*, 21(1), 19-42.
- HETTNE, B., y SÖDERBAUM, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457-472.
- HURRELL, A. (1995). O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, 17(1), 23-44.
- JAYASURIYA, K. (2009). Regulatory regionalism in the Asia-Pacific: drivers, instruments and actors. *Australian Journal of International Affairs*, 63(3), 335-347.
- LIMA, M. R. y COUTINHO, M. V. (2007). *Agenda Sul-Americana: Mudanças e desafios no início do século XXI*. Brasília; Brasil: Fundação Alexandre Gusmão.
- LIMA, M. R. y COUTINHO, M. V. (Org.). (2008). *Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas Alternativas al Neoliberalismo*. Rio de Janeiro, Brasil: IUPERJ.
- LIMA, M. R. y MILANI, C. R. S. (2016). Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento. En M. R. Soares de Lima; C. R. S. Milani; E. Echart Muñoz (Eds.), *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO-FAPERJ.
- LUJAN, C. (2009). Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales. [CD Rom] *La reforma Institucional del Mercosur*.

- Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 183-197). Montevideo, Uruguay: Trilce.
- MALAMUD, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. En F. Laursen, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (pp. 53-73). Aldershot, Reino Unido: Ashgate.
- MALAMUD, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Nor-teamérica*, 6(2): 219-249.
- MALAMUD, A. y GARDINI, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133.
- MATTLI, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- MORAVCSIK, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.
- MORAVCSIK, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, EE. UU.: Cornell University Press.
- NOLTE, D. (2011). Regional powers and regional governance. En D. Nabers, y D. Godhardt (Eds.), *Regional powers and regional orders* (pp. 49-67). Londres y Nueva York, Reino Unido y EE. UU.: Routledge.
- NOLTE, D. (29 de mayo - 1 de junio de 2013). Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance? *XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA)*. Congreso llevado a cabo en Washington D.C., EE. UU
- NOLTE, D. (2014). Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? EUI Working Paper RSCAS 2014/89. Fiesole, Italia: European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- NOLTE, D., y COMINI, N. M. (2016). Unasur: Regional Pluralism as a strategic outcome. *Contexto Internacional*, 38(2), 545-565.
- PANIZZA, F. (2006). *La marea rosa*. Análise de Conjuntura OPSA 8. Rio de Janeiro, Brasil: IUPERJ/UCAM.
- PANIZZA, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, 75-88.
- PERROTTA, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. En E. Llenderozas (Ed.), *Teoría de las Relaciones Internacionales* (1-44). Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

- RIGGIROZZI, P. (2010). Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *Red Latinoamericana de Política Comercial LATN*, Working Paper 130. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Londres, Reino Unido: Springer - United Nations University.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2017). Rethinking our region in a post-hegemonic moment. En J. Briceño-Ruiz, e I. Morales (Eds.). *Post-hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (16-31). New York, EE. UU.: Routledge.
- SANAHUJA, J. A. 2008. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 0, 75-106.
- SANAHUJA, J. A. 2010. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos, y J. A. Sanahuja (Eds.). *Una región en Construcción. Unasur y la integración de América del Sur*. Barcelona, España: Funcadió CIDOB.
- SANAHUJA, J. A. 2012. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En A. Serbin, L. Martínez, y H. Ramanzini Júnior, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (19-72). Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- SANAHUJA, J. A. (2017). Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle. En J. Briceño-Ruiz, e I. Morales (Eds.), *Post-hegemonic regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?* (99-124). New York, EE. UU.: Routledge.
- SARAIVA, M. G. (2011). Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. En 3.º Encontro Nacional da ABRI 2011. Governança Global e Novos Atores (p. 16). São Paulo, USP.
- SARTI, I., LEITE, M., PERROTTA, D., y CARDOSO, G. (Coords.) (2012). Por uma integração ampliada na América do Sul no século XXI. Rio de Janeiro, Brasil: Perse.
- SILVA, F. P. (2009). *Vitórias na crise. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas* (tesis de doctoral). IUPERJ, Rio de Janeiro, Brasil.
- SILVA, F. P. (2010). Até onde vai a «onda rosa»? Análise de Conjuntura OPSA 2. Rio de Janeiro, Brasil: IUPERJ/UCAM.
- SOLANAS, F. (2011). Mercosur, Unasur y después... ¿Convergencia o competencia? *Studia Politicae*, 23, 11-29.

SÖDERBAUM, F. (2016). *Rethinking Regionalism*. Londres, New York, Reino Unido, EE. UU.: Palgrave MacMillan UK.

VEIGA, P. D., y RÍOS, S. P. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

El artículo ha sido desarrollado como parte de un proyecto de investigación financiado por CNPq y FAPERJ en el que Míriam Saraiva actúa como coordinadora. El presente artículo, en el que ambas autoras han tenido igual contribución, representa uno de sus resultados.

EL REGIONALISMO ES LO QUE LA ACADEMIA HACE DE ÉL

Regionalism is what scholars make of it

Daniela Perrotta

Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires
danielaperrotta@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-1060-5129>

Emanuel Porcelli

Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP)
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires
eporcelli@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1364-6383>

Recibido: 18/10/2018

Aceptado: 19/12/2018

Resumen: Este artículo se propone deconstruir la categoría analítica de regionalismo de América Latina para iniciar una reflexión dentro del campo de estudios de la integración sobre la pregunta por la integración regional y el regionalismo. Primero, se analizan las dos redes centrales de conocimiento que han ejercido una presión normativa en los procesos políticos de construcción de región (praxis), así como de construcción de conocimiento (teoría). En segundo lugar, se aborda el problema de la adjetivación del regionalismo mediante la presentación de diferentes propuestas y se señalan sus potencialidades y desafíos. Tercero, se recupera un conjunto intencional de definiciones que permitan construir entendimientos mínimos comunes en torno al objeto de estudio. Sobre esta base, el artículo concluye con una propuesta de trabajo para este campo.

Palabras clave: regionalismo; integración; producción de conocimiento; decolonialidad.

Abstract: This article aims to deconstruct the analytical category of regionalism in Latin America to initiate a reflection within the field of studies of regional integration centered in questioning what regional integration and regionalism are. First, we analyze the two central knowledge networks that have exerted a normative pressure on the political processes of region-building (praxis) as well as knowledge construction (theory). Second, we address the problem of the adjectives of regionalism by presenting the different proposals and highlighting their benefits and challenges. Third, we recover an intentional set of definitions that allow us to build common minimum understandings around our object of study. On this basis, the article concludes with a work proposal for the field of study.

Keywords: regionalism; integration; knowledge production; decoloniality.

1. Introducción

El regionalismo en América Latina está en cuestión desde la praxis política, así como también desde la producción de conocimiento académico como categoría analítica para analizar el fenómeno.¹ Por un lado, desde el año 2012 se evidencian tensiones *internas* y *externas* en los procesos de construcción de región que gravitaron de manera novedosa en el escenario político latinoamericano. Los efectos de la crisis global del año 2008 comienzan a sentirse, junto con el retroceso del *boom* de las *commodities* que había motorizado el dinamismo de los primeros dos lustros del siglo XXI; el escenario político comienza a virar hacia el restablecimiento de gobiernos neoliberales, tanto por la vía electoral como de interrupción democrática; y, en este marco, se lanzan nuevas iniciativas regionales y megaregionales que marcan una ruptura y oposición respecto de los proyectos del regionalismo encaminado en el marco de la hegemonía progresista.

Así, especialmente, proyectos regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y —en menor medida— el Mercado Común del Sur (Mercosur) comienzan a ser disputados internamente por la modificación de la correlación de fuerzas de los escenarios nacionales y, externamente, en una nueva geopolítica regional, hemisférica y global que presenta a la Alianza del Pacífico (AP) y al Tratado del Transpacífico de Cooperación Económica (TTP) como alternativas más eficientes y acordes al nuevo contexto. Se genera una supuesta brecha entre un eje Atlántico y un eje Pacífico de integración que señala como sobreideologizado (*bolivariano*) al primero y moderno al segundo (Sanahuja, 2016). En el año 2018 el escenario se complejiza aún más con la crisis política en Unasur, la pérdida de gravitación de la Celac y un Mercosur que ha orientado su perfil a los lineamientos actuales, mas cuenta con capacidad de resiliencia en ciertas agendas.

Por otro lado, hay un problema en la construcción de conocimiento académico respecto a cómo se ha abordado el regionalismo y la integración regional durante la fase de los gobiernos progresistas, y que se agrava en la fase actual de resurgimiento de los gobiernos conservadores. A partir del año 2008 se encuentra un inconveniente en el campo de estudios respecto a cómo analizar y teorizar el regionalismo y la integración regional en América Latina —como parte de cierta *agitación conceptual* (Perrotta, 2012, 2018) de los paradigmas dominantes—, que se expresa en cómo tratar los nuevos proyectos de construcción de región. Puntualmente, por esos años la transformación de la Comunidad Sudamericana

1 Si bien se hace referencia a América Latina, este trabajo tiene un sesgo hacia América del Sur, ya que —solamente con algunas cuestiones puntuales que se señalan— no se abordan integralmente los procesos de construcción de región en México, Centroamérica y Caribe.

de Naciones (CSN) en Unasur, la radicalidad de la propuesta de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y, más adelante en el tiempo, la creación de la Celac —que incorporaba nuevamente en el escenario de concertación política a México y Cuba— generaron desafíos conceptuales dada la novedad de las propuestas. Así, se popularizaron sus análisis, tanto en las redes centrales (*mainstream*) como en las redes periféricas de producción de conocimiento académico sobre integración regional, ya que las características de estos acuerdos no solo generaban curiosidad teórica, sino que, además, comienza a ser políticamente correcto escribir sobre regiones dependientes (configuradas como el *Sur global*).

Resulta llamativo que en este escenario el Mercosur no recibió —comparativamente— la misma atención que los acuerdos mencionados y que el estudio de sus dinámicas permaneció casi desconocido en la red *mainstream*, y quedó en una posición marginal aun dentro de la red periférica. En la actualidad, es posible observar un fenómeno inverso: quienes se quedaron sin *objeto de estudio* dado el cambio de contexto, han comenzado a *descubrir* el Mercosur y sus potencialidades. De repente, este acuerdo se ha vuelto un foco de análisis de académicos de la red central (o que buscan pertenecer a la red central aún en una posición subordinada) en términos de contribución a la gobernanza regional; mas este viraje hacia el estudio del Mercosur se realiza sin el reconocimiento de los trabajos de investigación rigurosos anteriores, que se encuentran invisibilizados en la red central de producción y divulgación de conocimiento académico.

Retomando la línea argumental, la respuesta teórico-conceptual que se generó como contestación al desafío de cómo asir los procesos de construcción de región en la América Latina de inicios del siglo *xxi* fue la proliferación de estudios del regionalismo desde su adjetivación. En otras palabras, se describieron y analizaron procesos a partir de agendas sectoriales o bien enfocando en su dimensión política —sin, necesariamente, la pretensión de una explicación integral— que derivó en el ensayo de una pléthora de adjetivos para enmarcarlos, entre los que sobresalen al menos tres propuestas de abordaje del regionalismo: el posliberal, el poshegemónico y el estratégico. Consecuentemente, el *regionalismo adjetivado* (Perrotta y Porcelli, 2016*b*) es la marca distintiva de la producción de conocimiento sobre la integración regional en América Latina. Este movimiento permitió contar con categorías novedosas y productivas para describir procesos desde una cierta mirada centrada —más no necesariamente descolonizada— en y desde la región, pero no avanzó en la conformación de un marco teórico-conceptual y metodológico capaz de aportar sustantivamente a la pregunta-problema estructural y estructurante del campo de estudios desde sus inicios: ¿qué es la integración regional?

En otras palabras, ¿se generaron marcos analíticos capaces de explicar otros procesos y no solamente la excepcionalidad latinoamericana? El regionalismo adjetivado prestó buena atención a la adjetivación, pero no se enfocó en profundidad en aquellos elementos que permiten afirmar que esos procesos son regionalismos —ya que se los tomó como dados; se partió del supuesto de que lo eran. En este movimiento se siguió profundizando la brecha teórica y de práctica política iniciada en los años noventa: la eliminación de la categoría integración regional dentro del campo de estudios, dada su sustitución por el concepto más laxo de regionalismo. El regionalismo adjetivado acentuó esta tendencia en América Latina, como parte de las dinámicas de producción y divulgación de la actual geopolítica del conocimiento. Al hacerlo, incurrió en el mismo error que se le atribuye a la escuela de las teorías de la integración europea (TIE): explicar un único caso ($n=1$). Esto es, en la actualidad, un problema serio, porque esos mismos casos adjetivados ni siquiera están pudiendo ser explicados desde esos prismas.

Por lo tanto, este artículo busca deconstruir la categoría analítica de regionalismo de América Latina para proponer algunos elementos que permitan iniciar una reflexión dentro del campo de estudios de la integración sobre la pregunta por la integración regional y el regionalismo. En otras palabras, lo guía una meta teórica de deconstrucción y reconstrucción conceptual de las categorías de integración regional y regionalismo, que tiene como primer paso establecer una agenda de investigación. Para encaminar este proceso se propone un ejercicio analítico-reflexivo en tres instancias: primero, desentrañar las redes centrales de conocimiento académico a partir de las dos escuelas que prescriben los términos, y las formas de estudiar y evaluar estos procesos. El argumento es que las teorías de la integración europea (TIE) y las teorías del nuevo regionalismo (TNR) han ejercido una presión normativa tanto en los procesos políticos de construcción de región (praxis), como en los procesos de construcción de conocimiento (teoría) que han generado problemas de dependencia académica que se profundizan aceleradamente dada la actual geopolítica global del conocimiento. La Unión Europea (UE) ejerció (¿ejerce?) una presión normativa en dos niveles: la promoción de un modelo prescriptivo de *hacer integración* en los y las hacedores de política, y en la diseminación de propuestas teórico-metodológicas para asir otros procesos regionales en el mundo. En el caso de las TNR, la presión normativa se ejerce solamente en el plano del conocimiento académico e, incluso, en la actualidad es más fuerte esta presión que la que ejerce la escuela de las TIE, y ello se debe a la necesidad de legitimarse y validarse en esa comunidad epistémica y red *mainstream*.

En segundo lugar, se despliega el problema de la adjetivación del regionalismo mediante la presentación de las diferentes propuestas elaboradas para asir los procesos de la región para señalar sus potencialidades y desafíos. Especialmente,

se busca dar cuenta de las falencias en términos de diferenciación analítica y delimitación conceptual (Collier y Levitsky, 1998) para reflexionar sobre la definición de la categoría. Finalmente, a partir de esas reflexiones, se recupera un conjunto intencional de definiciones que permitan construir entendimientos mínimos comunes en torno al objeto de estudio —destacando su carácter preliminar y provisorio, dada la necesidad de discutirlos en variados espacios institucionales (desde revistas académicas hasta reuniones científicas e instancias de formación). Sobre esta base, el artículo concluye con una propuesta de trabajo para el campo de estudio.

Vale destacar que este trabajo no se dedica a analizar los procesos de integración regional y regionalismo vigentes actualmente, sus configuraciones, sus desafíos y su perspectiva en un escenario en permanente modificación y disputa. El foco se coloca en la discusión teórica.

2. El poder normativo de la red central de producción y divulgación de conocimiento del campo de estudios de la integración regional y el regionalismo

La creación de esquemas de integración regional ha estado influenciada por dos modelos que adquirieron estatus distinguidos: el europeo² y el regionalismo nuevo o abierto³. Así, buena parte de los acuerdos regionales creados entre los años sesenta y principios de los noventa fueron sujeto de prescripciones respecto de su morfología y evaluados exhaustivamente en términos de cuánto se parecía o difería en relación con la experiencia de integración de Europa occidental. De la misma manera, el nuevo regionalismo prescribió la forma deseada de sortear los desafíos de una globalización competitiva desde mediados de los años noventa. El primero se diseminó como parte de la estrategia de política exterior de la actual Unión Europea (UE) (Allison, 2015; Börzel y Risse, 2000, 2009; Haastrup, 2013; Jetschke y Lenz, 2013). El segundo formó parte del repertorio de prescripciones de políticas de un conjunto de organismos financieros internacionales (Bhagwati y Panagariya, 1999; BID, 2002; De Melo y Panagariya, 1995; Frankel, Stein, y Wei, 1995; Panagariya, 1992). Mientras en el primero la nota distintiva

2 Las alusiones a Europa señalan a la actual Unión Europea.

3 Se hace referencia aquí al tipo histórico de regionalismo denominado como nuevo, para diferenciar de los primeros procesos de construcción de región (viejo regionalismo) y no a la corriente teórica homónima. También abordado como regionalismo abierto, especialmente en sus primeras formulaciones —como la de la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 1990).

versó en la cesión de soberanía en diversas agendas de política pública; el segundo se concentró en la regulación del comercio internacional para promover la liberalización de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas (Perrotta, 2018).

Al mismo tiempo, estos dos modelos prescriptivos de construcción de región fueron analizados y evaluados a partir de modelos teóricos que ejercieron presión normativa sobre el campo de producción y divulgación de conocimiento. Consecuentemente, es posible afirmar que la UE ejerció una presión normativa en un doble nivel: al promover sobre el sector público gubernamental y otros actores interesados en este nuevo nivel de elaboración de políticas y regulaciones (élites económicas y, más tardíamente, sociedad civil organizada) diseños institucionales y recomendaciones de política por medio de mecanismos de difusión y de imposición; pero también, en el nivel cognoscitivo, influenciando comunidades epistémicas por medio de sus cátedras Jean Monnet, así como por su posición jerárquica en la *ciencia mundial*. Es decir, por su posición jerárquica en la red central de producción de conocimiento, eminentemente occidental y anglosajona.

En el caso del regionalismo abierto (RA)⁴, la presión de organizaciones internacionales y regionales fue mermando —en América del Sur— con las crisis económicas, sociales y políticas de fin de siglo y solamente fue la potencia hegemónica la que promovió estas recomendaciones en el marco de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, posteriormente, con la búsqueda de tratados de libre comercio (TLC). Es decir, no hubo un actor global con capacidad de agencia para presionar a partir de intereses e ideas, tal como lo hizo la UE. Ante esta ausencia, la autorregulación del sector académico sentó las bases para una diseminación de ideas prescriptivas (más bien, performativas) sin la intencionalidad explícita o búsqueda de erigir *un proyecto* de construcción de región. Se hace referencia aquí, a cómo las reglas de producción, evaluación y diseminación del conocimiento académico (especialmente, la investigación y la formación) constriñen a los actores (académicos y académicas) y determinan comportamientos que los y las llevan a buscar validarse y legitimarse en comunidades de referencia y, en este proceso, se abordan problemas cognitivos que son propios de una red *mainstream*, junto con sus formas de conceptualizarlos y de abordarlos metodológicamente. También se diseminan marcos de entendimiento globalmente, que gozan de legitimidad como ciencia de excelencia pero que no necesariamente dan cuenta de problemas (cognitivos) locales. Prima la autorre-

4 Se utiliza la categoría *regionalismo abierto* para diferenciar este modelo prescriptivo en el campo de la praxis política del nuevo regionalismo como categoría teórica, solo con fines de simplificar la narrativa del presente artículo. En la práctica no existe tal división.

producción de los y las académicos, que rinden cuenta a sus sistemas científicos nacionales y, además, buscan posiciones de visibilización y prestigio en sus respectivos campos.

En este apartado se delimita, especialmente, en qué consiste ese poder normativo ejercido por la UE y que también se encuentra en el caso de la escuela de las TNR.

2.1 El poder normativo de la UE y sus efectos sobre la construcción de conocimiento

La influencia de la UE en la promoción de su proyecto de integración regional en diferentes partes del mundo se encuentra ampliamente estudiada, especialmente desde los trabajos que enfocan este problema desde dinámicas de difusión por imposición y disuasión con un fuerte sesgo en detectar los procesos de mímesis institucional. Han sido más bien recientes los trabajos que comienzan a abordar la discusión del poder normativo desde una postura crítica y que incluya la reflexión sobre la dimensión epistemológica.⁵ De esta vasta literatura se ha seleccionado un conjunto de aportes que abonan a el argumento aquí presentado, sobre el poder normativo e ideacional en el campo del conocimiento académico sedimentado en relaciones de poder asimétricas entre redes centrales y redes periféricas.

En primer lugar, se recupera una investigación reciente realizada por Laura Allison (2015): el punto central a desentrañar es en qué medida la UE tiene la capacidad de moldear (o contribuir a moldear) los asuntos internacionales desde ejes de análisis que no versen exclusivamente sobre el poder —ya que el ejercicio del poder no permite observar de manera adecuada la relación entre la UE y sus interlocutores.⁶ Sobre esta base, ella afirma que la combinación de los valores normativos de la UE con el

5 Esto se sistematiza en una línea de debate sobre el *Normative Power Europe* (NPE), donde se destaca el análisis crítico de Staeger (2016). El *Normative Power Approach* (NPA) —sobre el que se construye el NPE— estudia los fundamentos normativos del poder a través de una síntesis de enfoques históricamente contrapuestos: por un lado, el enfoque positivista en Relaciones Internacionales (RI) (que aborda el poder y los intereses) y, por otro, el enfoque reflectivista en RI (que estudia los valores y el conocimiento). La contraposición entre ambos enfoques deja sin respuesta la cuestión de cómo entender las interrelaciones entre las formas de poder material y no material. El NPA se erige como una alternativa para saldar esa contraposición dicotómica (Manners, 2015).

6 Puntualmente se está discutiendo con la postura de Thomas Diez (2005), quien afirma que el poder normativo no difiere sustancialmente del poder militar porque se pueden utilizar medios militares para apoyar la difusión de valores no militares. Para Manners (2006) el uso del poder militar y el desarrollo de capacidades militares tienen la capacidad de socavar el poder normativo de la UE y simplemente proyectar las tensiones entre los estados a una escala mayor. Adicionalmente, el poder normativo permite fortalecer simultáneamente el derecho internacional y el derecho cosmopolita al reconocer y apoyar los derechos de los individuos así como los derechos de los Estados (Sjursen, 2006).

ejercicio de poder ha creado una imagen ambigua y distorsionada de su capacidad de agencia (*actorness*, lo que impide una explicación precisa de lo que la UE ha realizado (Allison, 2015, p. 7). De esta manera, el análisis del poder normativo de la UE ha de ser doble: por un lado, comprender el proceso de difusión de normas (Manners, 2002), y por el otro, examinar el rol de promotora de normas de la UE y los marcos de localización y subsidiaridad de la norma (Acharya, 2004, 2011). En el caso de la autora, lo aborda para comprender procesos de difusión de normas y de apoyo al regionalismo entre la UE y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN).

Comprender el poder normativo bajo estos criterios implica visitar un conjunto de referencias teóricas. Para comenzar, si bien Manners (2008) argumenta que «una cosa es decir que la UE es un poder normativo en virtud de su política híbrida que consiste en formas de gobierno supranacionales e internacionales; otra es argumentar que la UE actúa de manera normativa (es decir, de manera éticamente buena)» (Manners, 2008, p. 45); se omite reconocer que la UE es un poder normativo como consecuencia de los resultados de sus acciones, pero también cómo es percibida como tal por otros actores.⁷ Por lo tanto, es menester analizar la perspectiva de esos interlocutores sobre aquellos que experimentan el poder normativo de la UE. Su trabajo pone en jaque algunos argumentos establecidos: en primer lugar, que la UE tiene la capacidad de cambiar lo que es normal y aceptado en otro contexto en el caso de las normas políticas, por otra parte, su trabajo de campo muestra que han sido las normas técnicas relacionadas a la integración económica las que mayor impacto generaron en su caso —en vez de las normas políticas. Segundo, en lo que respecta a valores éticos, su caso muestra que se han diseminado de manera más exitosa las normas específicas de la UE y no tanto las universales —puntualmente, no se observa una acción consiste de la UE en el caso de normas vinculadas a derechos humanos. Así, «si bien desde una ética deontológica y de las consecuencias no se cuestiona la promoción que hace la UE del regionalismo hacia la ASEAN, [los] hallazgos demuestran que la [propia] conceptualización como poder normativo es contestada» (Allison, 2015, p. 26).

En segundo término, Michael Merlingen argumenta que el poder normativo de la UE tiene dos aristas: por un lado, sus proyectos buscan «limitar la degradación y la humillación de los individuos, pero por otro lado, también somete los órdenes locales a las pretensiones universalistas de Europa» (2007, p. 449). Adicionalmente, es posible observar dos lados del poder: si bien, en un aspecto, «hu-

7 En efecto, Diez (2005) discute el poder normativo en relación con la identidad al afirmar que el discurso que rodea al poder normativo —y el poder normativo de Europa en particular— colabora en la construcción de la identidad de la UE, así como en la identidad de otros en relación con la UE. Manners (2002) en cambio indica que la UE es un actor distinto debido a su propia naturaleza normativa y al uso del poder normativo.

maniza y mejora la vida de las poblaciones, también crea patrones de dominación arbitraria entre los internacionales y los locales» (Merlingen, 2007, p. 449). No obstante, esta doble arista del poder normativo (y del poder, en general) ha generado para Manners (2015) falsas dicotomías entre la sociología del conocimiento sobre la UE y la producción de las acciones exteriores de la UE. En sus términos, por «*falsas dicotomías* se refiere a los intentos de dicotomizar falsamente [...] entre el valor neutro positivo frente a la ciencia política normativa; y entre el poder normativo y el poder normal» (Manners, 2015, p. 301). Para saldar esta postura, propone analizar el poder normativo de la UE desde el *policy-making*, así como desde el *policy analysis*. Su trabajo permite ilustrar cómo las ideas sobre las acciones externas se difunden desde el estudio del poder normativo a otros marcos normativos, y desde los analistas hasta los responsables políticos en el campo de las acciones externas de la UE. Esto le permite afirmar que «la dicotomización estratégica y la difusión social [...] hacen que Europa] sea *normal*» (Manners, 2015, p. 301). Consecuentemente,

Lo que demuestra la difusión social de las ideas del poder normativo en otros marcos, así como más allá de la comunidad académica, es que la difusión social es una norma de las ciencias sociales. Si bien tanto la dicotomización estratégica como la difusión social se encuentran en los mundos académicos, del análisis político [*policy-analysis*] y del *policy-making*, ambas son prácticas *normales* y hacen que Europa sea *normal* en el sentido de la práctica social. Más importante aún, para aquellos que se involucran en estas prácticas sociales normales, tanto la dicotomización estratégica de *poder normativo* frente al *poder normal* como la difusión social del conocimiento y la producción de políticas, son procesos normativos con consecuencias normativas para las acciones externas de la UE. Solo mediante la adopción de un enfoque de la sociología reflexiva del conocimiento [es posible] comprender la idea del poder normativo [y así] entender el poder que tienen estos procesos y sus consecuencias normativas para el conocimiento y la producción del poder normativo en las acciones externas de la Unión Europea. (Manners, 2015, p. 315)

Esta discusión sobre el poder dentro del poder normativo permite incorporar un tercer aporte teórico, desde una perspectiva decolonial.⁸

Finalmente, se coincide con Staeger (2016) en que el debate sobre el NPE, simplemente entendido como un debate sobre la dicotomía entre normas e intereses⁹,

8 El autor utiliza *decolonial* para aludir a la prescripción que realiza la academia anticolonial para superar la condición poscolonial. Mientras *poscolonial* refiere a la descripción del proceso incompleto de descolonización europeo y la dominación del conocimiento europeo (Staeger, 2016).

9 El autor alude a la clasificación epistemológica propuesta por Manners (2002, p. 252) que ordena el debate académico sobre el NPE en función de su objeto de análisis: así se encuentran trabajos con un enfoque *ontológico* (la UE como un actor que tiene capacidad de producir y modificar algunas las normas del sistema internacional); *positivista* (cómo la UE realiza un proceso de difusión de normas); y *normativo* (cómo la UE debe actuar externamente para difundir sus normas).

sigue reproduciendo el carácter *neocolonial* (Staeger, 2016, p. 986) ya que, aunque se presente con un grado de conciencia básica sobre el rol de la hegemonía europea (y un discurso poscolonial *de superficie*), no renuncia a cierto grado de (falso) universalismo neokantiano asociado a principios *universales*.

Si bien el debate sobre el NPE hace referencias al pasado colonial europeo (el autor trabaja esta cuestión en el caso africano), continúa presentando una temporalidad lineal de modernidad en donde ubica al *pasado* europeo (colonial, nacionalista, autoritario, responsable del holocausto) como una etapa anterior (inferior, atrasada) en donde se violaron esos principios *universales* deseables. Ese *Otro* aparece en el debate del NPE como el propio *desgraciado* pasado europeo y como un mal anacrónico actualizado aplicable a la realidad africana (¿y latinoamericana?).

Staeger afirma que el NPE es *neocolonial*, ya que carece de legitimidad para *exportar* su normatividad. El razonamiento es perfectamente circular: porque las normas europeas (o en nuestro caso, el modelo deseable de regionalismo) son supuestamente universales, se convierte en una herramienta discursiva permanente para señalar las deficiencias del *Otro* (en este caso, África) que recuerda una relación de superioridad *automática* similar al paternalismo colonial en donde el conocimiento y lugar del *Otro* ocupa un papel subsidiario o residual (Staeger, 2016, p. 987).

Resulta relevante entonces, poder analizar la capacidad normativa de la UE (en tanto actor como ejemplo a alcanzar) desde el prisma deconstructivista —como lo denominó Derrida— buscando *desnaturalizar* las dicotomías arraigadas y los significados de la posición privilegiada de uno de ellos (del par binario) sobre el otro (bien/mal – Occidente/Oriente). Sin estas relaciones binarias, el desarrollo de la verdad positivista pierde su posición privilegiada en todo el proceso de producción de conocimiento (Der Derian, 1989, p. 4). Analizar, en función del objetivo central de este trabajo, la presunción de la preferencia de entramados institucionales supranacionales como forma deseable para la integración regional es una demostración de este fenómeno.

2.2 Las presiones (normativas) ocultas de las teorías del (nuevo) regionalismo

Las discusiones señaladas en el acápite anterior dan cuenta de que, efectivamente, las TIE son las que más han influenciado el estudio y la evaluación de la integración en otras partes del globo. No obstante, al menos desde el siglo actual, se pone en duda que siga siendo la UE la que ejerce presión normativa sobre la praxis

y sobre la teoría.¹⁰ En efecto, como se observará en la sección que sigue, la construcción de conocimiento estuvo permeada por las propuestas generadas por las TNR. Así como en el caso europeo existen las reflexiones mencionadas sobre las presiones que ejerce; no se ha desarrollado una discusión similar para la incidencia de las TNR y sus formulaciones sobre el regionalismo desde perspectivas no anglocéntricas —o mejor dicho, desde perspectivas que se nutran de reconocer la geopolítica del conocimiento y las relaciones de poder entre centros y periferias en este campo. Puntualmente, existen pocos trabajos que recuperen la necesidad de analizar el regionalismo y la integración desde posturas decoloniales en América Latina —exceptuando los trabajos de Vivares y Dolcetti-Marcolini (2016); Vivares, Lombardo, y Cvetich (2014)—; o que excedan la propuesta de avanzar en el regionalismo comparado como única salida —lo que en este artículo es contribuir a la reproducción de presiones normativas por otras vías, salvo ciertos recaudos— (salvo Mattheis, 2017); y, aún más, escasean lecturas feministas para el estudio de los procesos de construcción de región.

Sobre esta base, se realizan algunas afirmaciones. En primer término, buena parte de lo que se indica como crítica a las TIE en el estudio de otras regiones como América Latina, puede ser aplicado como crítica a las TNR. El trabajo de Vivares y Dolcetti-Marcolini (2016) postula cuatro rasgos que las *jaulas de hierro conceptuales* (Vivares y Cvetich, 2014) de la integración europea imprimen al regionalismo como concepto y como proceso real: 1. siguen un paradigma integracionista *haasiano* en el que el regionalismo es sinónimo de integración, y esto deriva en que se cede soberanía a instituciones supranacionales y donde la integración económica prima sobre otras agendas; 2. son modelos interpretativos deterministas y lineales en los que la integración es el resultado de una sucesión histórica entre etapas claramente diferenciadas; 3. priman objetivos de convergencia y homogeneidad entre países, sociedades e instituciones y minimizan procesos de cambio y transformación de los órdenes regionales y mundiales; 4. tienen pretensión de universalidad a partir de cierta neutralidad valorativa u objetividad (Vivares y Dolcetti-Marcolini, 2016).

Todo esto es válido para las TIE —si bien es posible argumentar que el propio Haas cuestionó la idea de linealidad de la integración y de que sus conceptos eran útiles y pertinentes para otras realidades (Haas, 1976)— pero además lo es para las TNR: la idea de niveles de *regionalidad* (Hettne y Söderbaum, 2002) o las categorías que componen el regionalismo para Hurrell (1995a) también tienen componentes deterministas por acumulación de estadios y, por sobre todo, pre-

10 Se justifica esta afirmación de manera provisoria a partir de haber analizado la producción sobre regionalismo/integración en América Latina en otro trabajo (Perrotta, 2018), donde destacan las conceptualizaciones de regionalismo en detrimento de las TIE.

tensión de universalidad. Además, si se considera que las TNR tienen un fuerte sustrato disciplinar de la economía política internacional (EPI), es posible afirmar cierta primacía del elemento económico como central en el análisis; si bien hay posturas de las EPI críticas que despliegan más dimensiones de análisis dada la multiplicidad y heterogeneidad de actores.

En segundo lugar, la búsqueda de diálogo entre las TIE y las TNR derivó en tres estrategias: el regionalismo comparado, el interregionalismo y el regionalismo descentrado (Mattheis, 2017). Las dos primeras siguen reproduciendo el patrón de conocimiento que se señaló en el acápite anterior. El primero, por el énfasis a la comparación en sí misma sin discutir qué es el objeto para comparar y donde han primado las miradas de las TIE; el segundo, porque cuando se genera la propuesta surge en un esquema de rayos y ejes donde el centro es la UE. La tercera estrategia deja un espacio mayor para la incorporación de miradas del regionalismo combinadas con la crítica al patrón moderno/colonial de conocimiento, ya que se «propone descentralizar el regionalismo al observar las lógicas generalizables del regionalismo sin negar las diferencias que apuntan a características contextualizadas» (Mattheis, 2017, p. 2). Se parte de un enfoque no idiosincrático y adaptable a las diferentes realidades, pero alertando que cada regionalismo no ha de tratarse como un fenómeno único porque ello tampoco es productivo para trasladar categorías a otras experiencias. Esta aclaración va en línea con el planteo de no enfocar exclusivamente la adjetivación (*la diferencia*) para poder generar los consensos mínimos del objeto que sean susceptibles de tender puentes de entendimiento entre enfoques teóricos. Entre los trabajos que plantean esta estrategia se señala a Bach (2015) —quien aborda África y construye conceptos aplicables a otras experiencias— y al reciente trabajo de Söderbaum (2016) de repensar el regionalismo, si bien no abre sustantivamente el abanico de la discusión a perspectivas como las que aquí se claman.

Tercero, el aporte de una mirada decolonial ya ha sido analizado en el caso de las TIE y el poder normativo de la UE. Solo se destaca aquí que, para América Latina y en vistas a dialogar con las diferentes disciplinas para el estudio de la integración, el trabajo de Vivares y Dolcetti-Marcolini (2016) da el puntapié inicial para su visibilización.

Finalmente, la preeminencia *oculta* de las TNR en el estudio del regionalismo en América Latina —cuya consecuencia directa, a modo de estrategia de diferenciación es la adjetivación— se debe a las producciones de conocimiento actuales que constriñen a la academia a investigar determinados asuntos, desde determinados conceptos, con determinadas metodologías para ser visibilizados en un determinado circuito de divulgación: el *mainstream*. De esta manera, se replican al infinito los trabajos que utilizan los mismos marcos y categorías sin

poder criticarlos o superarlos; mientras que la forma de ganar originalidad es creando adjetivos capaces de popularizarse y así ganar validez y legitimidad en la comunidad académica. Este proceso, en la actualidad, está incidiendo más sobre las formas de producción de conocimiento que lo que la propia UE en tanto actor realiza. Precisamente, porque los y las teóricos de las TNR son parte de ese circuito central de conocimiento *de excelencia*.

3. La producción académica sobre la integración regional en América Latina: el regionalismo adjetivado en cuestión

Dar cuenta qué es (y qué no es) la integración regional —y, más adelante, el regionalismo— es la preocupación y el desafío central de este campo de estudios desde sus inicios; especialmente, al hacer referencia a un objeto de estudio complejo y multidimensional que no puede asirse como si fuera un *mega* Estado —si bien comparte características de estatidad que son posibles de diseccionar (Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). A raíz de esta complejidad, el campo de estudios se fue desarrollando a partir de la observación y el análisis de diferentes aristas del proceso, como parte de una estrategia de construcción de teorías de alcance medio que fueran capaces de abreviar más adelante —según se esperaba— en una (o unas) teoría(s) general(es). Este camino fue sinuoso y en varias coyunturas críticas del proceso de construcción de conocimiento —generalmente coincidentes con modificaciones en los acuerdos regionales— se han discutido estas estrategias de generación de teorías, enfoques y metodologías: desde la discusión de Puchala (1971) sobre hombres ciegos y elefantes, hasta la búsqueda del diálogo entre los dos circuitos centrales de Warleigh-Lack y Van Langenhove (2010), entre otros. Sobre esto último, lo que se ha postulado para cerrar la grieta son los estudios del regionalismo comparado (Söderbaum y De Lombaerde, 2013; Warleigh-Lack, 2006; Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010), aunque también existen detractores de esta estrategia —como Closa (2015).

Tal como se afirmó en la sección precedente, las relaciones asimétricas de poder entre la producción y divulgación de conocimiento académico a nivel global han generado un poder normativo de las redes centrales que presionan sobre redes de conocimiento periféricas y dependientes. La producción de conocimiento en América Latina no ha permanecido exenta de estas dinámicas: ni en el período de la integración regional de los años sesenta ni con la reformulación hacia la prescripción del regionalismo abierto en los noventa ni, mucho menos, con el inicio del siglo XXI y la diseminación de las TNR como parte de la internacionalización de la ciencia y la universidad. Enfocando solamente este último período, se evidencia un fenómeno de adjetivación del regionalismo a modo de intento

de rescatar las peculiaridades de los procesos gravitantes de construcción de región iniciados en este momento. Se destacan tres propuestas de análisis de los procesos de construcción de región en Latinoamérica —posliberal, estratégico y poshegemónico—, así como otras conceptualizaciones más específicas y menos popularizadas.

3.1 Regionalismo posliberal

Esta categoría parte del análisis sobre la especificidad de la política latinoamericana con el cambio de siglo: especialmente, la crisis del proyecto neoliberal y la llegada al poder de nuevos gobiernos —con amplio apoyo popular y movilización social—, que ensayaron estrategias diferentes para encaminar una nueva senda de desarrollo integral. Por lo tanto, estas primeras formulaciones del *tipo* de regionalismo estuvieron permeadas por la profusa producción teórica sobre como nominar este nuevo momento o ciclo de América Latina: una nueva izquierda, el retorno del progresismo, gobiernos neodesarrollistas, populismo y socialismo del siglo XXI, etc.¹¹

Consecuentemente, en este escenario de procesos políticos con matices entre sí, la propuesta de regionalismo posliberal de Motta Veiga y Ríos (2007) habilita al menos dos casos: la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, antecedente de la Unasur) y la del ALBA, uno desarrollista y otro antiliberal. Los autores afirman que la hipótesis básica de este concepto es que la liberalización de los flujos comerciales y de las inversiones, junto con su consolidación en acuerdos comerciales, no permitió generar beneficios endógenos para el desarrollo pero que, aun así, es posible que logren reducir el espacio para la implementación de políticas nacionales desarrollistas y adoptar una agenda de integración orientada a la equidad. Entonces, entre las agendas que se abren en este marco se encuentra tanto la plétora de asuntos económicos no comerciales, como agendas sociales y de participación. Esto es expresión de las nuevas agendas de política doméstica de estos gobiernos, marcada por la crítica al neoliberalismo, el resurgimiento de cierto nacionalismo económico y una mayor gravitación de los asuntos políticos por sobre los económicos en la política exterior.

Sobre esta idea, Sanahuja (2008) caracteriza con mayor precisión este tipo de regionalismo:

- a. La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de

11 Sobre estas ideas, véase: Vilas (2005, 2008), Sader (2009), Laclau (2006), Moreira, Raus, y Leyton (2008) y Aboy Carlés (2004), entre otros.

- esos gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b. El retorno de la *agenda de desarrollo*, en el marco de las agendas económicas del *pos Consenso de Washington*, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
 - c. Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
 - d. Un énfasis mayor en la agenda *positiva* de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes, y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
 - e. Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
 - f. Mayor preocupación por los *cuellos de botella* y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.
 - g. Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
 - h. La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración (Sanahuja, 2008, p. 22-23).

Al igual que los primeros, Sanahuja reconoce la vinculación con los procesos políticos nacionales e indica las diferencias entre la ya creada Unasur y el ALBA, reconociendo que la caracterización permite identificar sus peculiaridades, pero que el mapa de la integración en Latinoamérica es más heterogéneo. En textos posteriores —como Sanahuja (2012, 2016)— el foco ya se coloca sobre Unasur, dada la preeminencia de agendas de política, social, defensa y seguridad.

Finalmente, Riggiozzi (2012); Riggiozzi y Tussie (2012) se refieren al regionalismo posneoliberal para aludir al mismo proceso, como parte de un escenario complejo en el que se encuentra un escenario posneoliberal y otro poshegemó-

nico. No obstante, por un lado, no difieren sustancialmente de la caracterización realizada por los otros autores y, por el otro, el regionalismo posneoliberal es subsumido en la caracterización de regionalismo poshegemónico, dejando fronteras analíticas un tanto borrosas para su delimitación y precisión.

3.2 Regionalismo estratégico

Esta categorización presenta algunas dificultades analíticas en torno al proyecto de construcción de región que busca explicar. En términos generales, la definición aborda estos procesos en el marco de la reconfiguración del poder mundial en los años noventa. Así, la idea de *estratégico* se vincula a la política comercial estratégica de los Estados desarrollados de promover un regionalismo que genere beneficios para sus empresas transnacionales (ETN) y del que puedan participar también aquellas empresas nacionales que iniciaron su proceso de internacionalización (Briceño-Ruiz, 2010). Esta categoría se podría utilizar tanto para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Briceño-Ruiz, 2010), como para la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Briceño-Ruiz, 2007), donde el objetivo es aprovechar las ventajas comparativas de los países en el mercado internacional.

Lincoln Bizzozero (2011) utiliza la idea de regionalismo estratégico de manera similar al analizar al Mercosur como instrumento estratégico tanto del modelo liberal que lo inspiró, como en la reconfiguración de los escenarios nacionales con la crítica neoliberal. El regionalismo estratégico del siglo XXI se entiende a partir de la continuidad de la prioridad en las políticas exteriores de mejorar la posición internacional de Argentina y Brasil, pese a la importancia que comienzan a adquirir por entonces las agendas políticas y sociales de integración (Bizzozero, 2011, p. 32). Lo estratégico refiere de manera reducida al interés estratégico de los Estados gravitantes del bloque regional (en línea con el planteo de Briceño-Ruiz que se nutre de los aportes de Deblock y Brunelle (1993) y, en este sentido, no ve grandes líneas de ruptura entre el proyecto económico-comercial del Mercosur inicial y de su reconfiguración desde el Consenso de Buenos Aires del 2003.

Maribel Aponte (2015) realiza un análisis un tanto disruptivo para caracterizar al ALBA-TCP como nuevo regionalismo estratégico, al combinar aportes de la TNR en lo que refiere al regionalismo multidimensional y a los constructos de soberanía e identidad geopolítica con el regionalismo estratégico, y pasando de la gravitación de las ETN a la de las grannacionales. Este proceso es una instancia de regionalismo estratégico ya que se manifiestan alianzas entre Estados, empresas regionales (grannacionales) y empresas estratégicas (como PDV-SA) (2015, p. 25);

es multidimensional porque se concretan múltiples redes entre las que se identifican «empresariales, [...] entre las Misiones y las empresas, [...] público-privadas y [...] entre organizaciones a nivel de los proyectos grannacionales» (2015, p. 27); y en el que la soberanía es crucial.

En suma, el foco común a las tres explicaciones refiere al rol que tiene el sector empresarial en el marco del interés de los Estados que conducen y acompañan los procesos de integración regional. Las variantes en la definición de qué es lo estratégico se enmarca en los proyectos políticos nacionales que predominan en diferentes momentos.

3.3 Regionalismo poshegemónico

Esta caracterización fue desarrollada por Riggiozzi y Tussie (2012) para abordar la Unasur y, especialmente, agendas sectoriales de políticas regionales dinámicas —como la salud— o bien rupturistas —como la defensa. El punto de partida para su observación refiere a los mismos cambios contextuales del cambio de siglo en la región: la contestación al neoliberalismo (el escenario posneoliberal que es, a la vez, un escenario poscomercial) y una debilitación de la hegemonía norteamericana (escenario poshegemónico). Ello permite que este nuevo tipo de regionalismo sea la expresión de la «manifestación visible de una repolitización en la región que está dando a luz a nuevas formas de hacer política y de proyectos regionales en los que Estados, movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevos entendimientos sobre el espacio regional» (Riggiozzi y Tussie, 2012, p. 3). Lo poshegemónico alude, pues, a estructuras regionales que son prácticas híbridas como resultado del desplazamiento parcial de las formas dominantes de la gobernanza neoliberal liderada por los Estados Unidos hacia otras formas políticas de organización y administración de los bienes regionales (2012, p. 12). Así, la región presenta un conglomerado de proyectos de integración política poscomerciales y proyectos de bienestar transociales que reclaman los principios de cooperación y solidaridad (2012, p. 10), antes definidos por Riggiozzi (2010, p. 1) como colectivismo y socialismo. Recientemente, las autoras han reformulado y ampliado sus ideas para caracterizar al momento poshegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2017).

Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann (2015) utilizan esta conceptualización para abordar la Unasur y revisitan diferentes alusiones a la noción de poshegemónico, marcando diferencias respecto de la noción de Acharya (2009) sobre un orden mundial poshegemónico y del regionalismo, así adjetivado por Telò (2007) en el marco de un sistema mundial turbulento y heterogéneo. No obstante, ellos no avanzan en una mayor precisión de qué entienden por este tipo de regionalismo y pareciera que retoman la de las autoras mencionadas en primera instancia.

Al igual que los autores hasta ahora revisitados, también sitúan al tipo histórico con la nueva conformación de los escenarios nacionales (donde la correlación de fuerzas se inclina hacia proyectos desarrollistas, de bienestar y hasta de *buen vivir*) en el marco de los consensos con gobiernos neoliberales que se suman a construir un proyecto político más autonómico dado un cierto debilitamiento de la incidencia de la potencia hegemónica. El punto más contestado por la literatura ha sido la ausencia de una definición de hegemonía consistente que pudiera dar un andamiaje teórico más sustantivo a la caracterización, exceptuando a Riggirozzi y Tussie (2012) que retoman los aportes de Cox y Sinclair (1996). Un detallado análisis en torno a la hegemonía en los constructos de regionalismo poshegemónico y contrahegemónico se encuentra en Narea (2016).

3.4 Otras propuestas de adjetivación

El mapa de caracterizaciones sobre el tipo de regionalismo que se gesta en América Latina desde los años 2000 presenta una variedad y creatividad distintiva —que no se ha observado al analizar otras experiencias. A los tres ejemplos revisitados se adicionan las nociones de: regionalismo productivo y regionalismo social (Briceño-Ruiz, 2011), regionalismo inclusivo (Vazquez, 2011), regionalismo solidario (Perrotta, 2011; Perrotta y Porcelli, 2016a), regionalismo regulatorio (Perrotta, 2013, 2016a, 2016b)¹², regionalismo segmentado (Malamud y Gardini, 2012), regionalismo modular (Gardini, 2015), regionalismo declarativo (Jenne, Schenoni, y Urdinez, 2017), regionalismo superpuesto (*overlapping*) (Gómez-Mera y Molinari, 2014; Malamud, 2013; Nolte, 2018), regionalismo a la carta (Quiliconi, 2014; Quiliconi y Espinoza, 2017), entre otros.

Excede los objetivos de este artículo realizar un análisis detallado de cada una de estas propuestas, si bien es posible delinear algunas reflexiones en el siguiente apartado.

3.5 El regionalismo con adjetivos

El regionalismo adjetivado (Perrotta y Porcelli, 2016b) alude a una discusión de la ciencia política debido a la proliferación de adjetivos para poder definir a las democracias de la tercera ola de democratización y, en especial, a las latinoamericanas. Collier y Levitsky (1998) revisitan ese fenómeno académico explicitando la tensión entre la necesidad de la *diferenciación analítica* y la *validez conceptual* que se ha resuelto con una sorprendente cantidad de *democracias con adjetivos* (1998, p. 100) como subtipos que modifican las definiciones de democracia y, en

12 Retomando a Hameri y Jayasuriya (2011).

algunos casos, con características que se contradicen con definiciones mínimas y procedimentales del término. Al igual que estos autores, se retoma la propuesta de Sartori (1984) para lograr la diferenciación y evitar el estiramiento conceptual mediante el movimiento en una *escala de abstracción*¹³, resulta pertinente realizar algunas reflexiones en torno al regionalismo.

En primer lugar, a partir de las propuestas revisitadas, exceptuando los aportes del regionalismo regulatorio y regionalismo a la carta, cada caracterización se enfoca en analizar la particularidad desde la adjetivación sin prestar atención a la especificidad del regionalismo en su carácter procesual, histórico y multidimensional —o, a lo sumo, se incorpora dentro del debate de las *oleadas* de regionalismo (Dabène, 2012b). Lo regulatorio del regionalismo, así como la posibilidad de escoger entre un menú de propuestas de proyectos, alude a la incidencia de la construcción de región sobre el nivel doméstico y sus vinculaciones tanto con intereses como con ideas y valores de diferentes actores (estatales y no estatales) en ese proceso, aportando así elementos tanto para el *policy-making* como el *policy-analysis*.

En segundo término, la adjetivación brinda descripciones en profundidad de tipos de construcción de región, con análisis sobre casos y propuestas de generalizaciones, pero no permite avanzar en explicaciones sobre *el* regionalismo, mucho menos avanzar en la comparación con otras experiencias. Ilustra esta afirmación el hecho de que se cuente con un mismo adjetivo al que se asignan significados divergentes para entender fenómenos diferentes —como el [nuevo] regionalismo estratégico que explica tres proyectos políticos regionales diferentes con diversas definiciones— y diferentes etiquetas que miran un mismo proceso —regionalismo poshegemónico y posliberal. Inclusive, los adjetivos explican más sobre el *momento*, *ciclo* o *etapa* en la región que el regionalismo y/o la integración en sí mismos.

Como corolario de lo anterior, en tercer término, queda desdibujada una característica central de la definición de integración regional que ha quedado olvidada: la integración regional (y/o el regionalismo) es instrumental. La adjetivación afirma esta idea pensando tipos históricos y casos específicos de regionalismo, pero no lo coloca como un tema visible para discutir la cuestión central: ¿qué es la integración regional?, ¿qué es el regionalismo?, ¿en qué se diferencian de las formas de cooperación, coordinación y concertación interestatal?, ¿cuál es

13 Esta escala propone una relación inversa entre la cantidad de casos a describir y el número de atributos relevantes. Cuanto menos atributos (y, por lo tanto, mayor abstracción) tiene el concepto, puede ser aplicado a *más* casos ubicándose en lo *alto* de la escala; mientras que una mayor diferenciación y especificidad en los atributos del concepto permite aplicarlo a *menos* casos y su ubicación será en lo *bajo* de la escala (Sartori, 1984).

el rol asignado a la región para los Estados —en su inserción internacional como en el manejo de sus asuntos domésticos— y para los actores no estatales —como empresas, sindicatos, movimientos sociales en el reclamo de beneficios?, ¿cuáles son las disputas por el significado de la región?

Estas preguntas habilitan a comenzar una reflexión que permite *subir* en la escala de abstracción para evitar el estiramiento conceptual y así impide tener tantas definiciones como casos existentes, sin caer en la prescripción normativa de las teorías de la red central de producción de conocimiento.

4. Discusión

El campo de estudios de la integración regional —en su configuración *mainstream* como en las distintas periferias dependientes— no ha logrado saldar su rompecabezas nodal: ¿qué es la integración? ¿qué es el regionalismo? Otras preguntas de investigación menos problemáticas cuentan con teorizaciones y propuestas metodológicas creativas y validadas: el rol y la capacidad de agencia de los Estados y actores no estatales, las disputas por los sentidos y las identidades en la construcción de región, la funcionalidad de la región, principalmente. La notable producción teórica es sustantiva y rigurosa, mas esquivo del problema fundante del campo. Pero, aun con este carácter escurridizo y complejo se debe reflexionar y generar consensos mínimos de entendimiento sobre qué es la integración regional y el regionalismo.¹⁴

En virtud de ello, se propone recuperar un conjunto de referencias que brindan pistas para la construcción de una categoría amplia, que recoja la multiplicidad de experiencias evitando prescribir normativamente modelos de región-en-construcción y avance en una reflexión que recupere localidades desde una perspectiva decolonial, así como aborde las asimetrías y los procesos de desigualdad existentes —quizás desde posturas feministas. La selección de definiciones es un primer paso en la búsqueda de la diferenciación analítica y la validez conceptual.

El planteo fundante de Ernst Haas (1958) es un necesario punto de partida al concebir la integración como:

[...] el proceso por el cual los distintos actores políticos en variados escenarios nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades

14 Nótese que durante todo el trabajo se ha aludido a ambos conceptos de manera conjunta, como si fueran intercambiables, si bien se ha mencionado que el regionalismo reemplaza a la integración y esto genera una pérdida de precisión conceptual que deriva en la actual situación de adjetivación. Ambos conceptos no son intercambiables y ello es menester de un artículo en sí mismo en otra ocasión.

políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nación preexistentes. El resultado final [...] es una nueva comunidad política, superpuesta sobre las preexistentes. (Haas, 1958, p. 16)

Esta definición es apenas diferente respecto de la propuesta de otro neofuncionalista: Lindberg (1963, p. 6) sutilmente cuestiona el cambio de lealtades para concentrarse en la persuasión a modificar expectativas y actividades únicamente.

En la red de conocimiento local de los autores, Juan Carlos Puig (1986) propone una definición que le permite recuperar y discutir a la luz de América Latina con el planteo anterior. La integración es:

[...] un fenómeno social según el cual dos o más grupos humanos [(Estados, sociedades, empresas, comunidad internacional)] adoptan una regulación permanente de determinadas materias que hasta ese momento pertenecían a su exclusiva competencia (o dominio reservado) [...] se trata de conductas que tienen como propósito lograr que los grupos sociales en cuestión renuncien en determinadas materias a la actuación individual para hacerlo en forma conjunta y con sentido de permanencia. (Puig, 1986, p. 41)

De manera explícita, indica que la integración es instrumental:

[...] la integración en sí misma tampoco es autonomizante. En el fondo es instrumental, y su sentido dependerá del objetivo que se fije. Tal vez porque los objetivos no fueron propiamente autonómicos es que no han avanzado decididamente los procesos de integración en América Latina. Y por eso también sea posible que pretensiones autonomistas, ineludiblemente competitivas en lo económico y lo estratégico con las naciones industrializadas, no pueden sostenerse en América Latina sin modelos de desarrollo interno congruentes y sin estar afincadas en una solidaridad estratégica, que no es ocasional y especulativa, con países que aspiran a lo mismo. (Puig, 1980, p. 154-155)

Si la integración regional es instrumental, entonces, es posible evidenciar formas o proyectos en relación con las metas que los actores que deciden integrarse. En el caso de los Estados que buscan mejorar sus márgenes de maniobra —en línea con su propuesta de autonomía heterodoxa—, ese *tipo* de integración es la solidaria.

[Es] posible [la integración por] la vía de los valores compartidos y de las alianzas que se podrían concretar en su defensa conjunta. [...] A pesar de las diferencias existentes en materia del potencial, hay valores que la inmensa mayoría de los latinoamericanos —élites y pueblos— compartimos. Uno de ellos es el de la autonomía. Todos nuestros países tratan de ser autónomos. Podrá haber discrepancias respecto de la forma y de la intensidad del impulso autonómico y de las estrategias aplicables, pero no se puede poner en duda el objetivo que se persigue, a pesar de

las diferencias estructurales y de la diversidad de orientaciones políticas, es el de acentuar la capacidad de decisión nacional. (Puig, 1986, p. 45)

La integración solidaria, entonces, se fundamenta en alianzas de «Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales, pero que se fundamentan en valores compartidos, entre los que descuella el de autonomía» (Puig, 1986, p. 59-60).

La alusión a la integración como instrumental y volitiva también se ha expresado en las conceptualizaciones desde el estructuralismo económico latinoamericano. Aldo Ferrer, por ejemplo, al caracterizar la densidad regional indica que:

El proceso de integración regional no se reduce a fijar reglas para la integración entre los países miembro y establecer políticas públicas de alcance comunitario. Abarca y está condicionado, asimismo, por las decisiones propias de cada país en la construcción de su desarrollo nacional, las acciones conjuntas para transformar la inserción de la región en el escenario global y resolver las asimetrías existentes. Estas circunstancias [...] no inhabilitan la validez del proyecto [regional] pero caracterizan su complejidad y condicionan la estrategia integracionista. (Ferrer, 2008, p. 8-9)

La síntesis de los objetivos instrumentales de la integración ha sido delimitada en términos de la consecución de autonomía política y desarrollo económico por José Paradiso (2011), retomado posteriormente por varios autores (Briceño-Ruiz, 2012). A la vez, el reconocimiento del carácter volitivo e instrumental permite periodizar en olas los proyectos de integración que se desarrollan en el tiempo.

En esta línea ha trabajado Dabène (2012a, 2012b) las diferentes oleadas y ciclos (de politización) de la integración, la que define como:

[...] el proceso histórico de aumento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales), a partir de actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen los métodos para alcanzarlos; y, al hacer esto, contribuyen a la construcción de la región. (Dabène, 2009, p. 10)

Estos aportes para pensar la integración permiten trazar un puente con las conceptualizaciones del regionalismo (de las TNR), ya que incorporan la diversidad de actores, niveles y agendas de construcción de la región, que siempre es una construcción social políticamente contestada (Hurrell, 1995b) por lo que emerge de decisiones deliberadas de los actores gubernamentales como de la interacción social y conlleva a la creación de instituciones (de diferente tipo). No obstante, la característica distintiva de las TNR es, precisamente, cierta confusión conceptual por la utilización de términos similares como región, regionalización y regionalismo —mientras se descarta la categoría integración. Pese a que varios autores excusan la falta de delimitación conceptual en el hecho de que estos procesos son

un *fenómeno emergente* (Fawcett y Hurrell, 1995; Hettne y Söderbaum, 1998), cabe preguntarse cuán emergente (o nuevo) es un fenómeno que surgió entre los años cincuenta y sesenta en diferentes partes del mundo. Lo nuevo no es el fenómeno integración o regionalismo; lo nuevo son las reconfiguraciones que experimenta dadas las coyunturas internacionales, nacionales y locales —en línea con las metas que los actores que conducen la integración se proponen.

En líneas generales, la regionalización se refiere al proceso que acompaña el aumento de la interacción y la actividad al interior de la región, mientras que el regionalismo es un proyecto político. La diferencia clave entre ambos es que la regionalización supone un acercamiento de abajo hacia arriba (*bottom-up*), caracterizado por las interacciones económicas y sociales sin dirección entre actores no estatales —ya sean individuos, compañías u organizaciones no gubernamentales—, y el regionalismo implica un acercamiento de arriba hacia abajo (*top-down*) en tanto refiere al nivel de toma de decisiones de políticas en diferentes áreas de cooperación (economía, paz, seguridad, etc.) (Fawcett y Gandois, 2010). Así, parecería que la integración regional surge de la combinación de ambas dinámicas.

Otra forma de definir el regionalismo es diseccionándolo. Hurrell (1995b) lo despliega en cinco categorías: regionalización, identidad y conciencia regional, cooperación regional interestatal y cohesión regional; mientras que Hettne y Söderbaum (2002) proponen cinco niveles de *regionidad* (*regioness*)¹⁵: espacio regional, complejo regional, sociedad regional, comunidad regional y Estado-región. Estas propuestas permiten abordar variadas cuestiones, más agregan dificultad para identificar los atributos salientes del regionalismo y la integración.

En vistas a reflexionar sobre estas dificultades —cómo generar un diálogo entre las dos escuelas de la red central y cuáles son los atributos de consenso de la categoría a analizar—, resulta pertinente recuperar algunas aclaraciones que se han realizado sobre los estudios del regionalismo comparado, especialmente la que refiere a la falta de claridad conceptual, la ausencia de un consenso en torno a la variable dependiente, y los problemas para articular las dos escuelas centrales. Söderbaum y De Lombaerde (2013) destacan problemas en cuatro dimensiones: una disciplinar, otra vinculada a los casos por regiones geográficas, otra entre tradiciones teóricas y una última entre formas de regionalismo en base a agendas sectoriales. Lo que socava la construcción de conocimiento sobre el fenómeno

15 La *regionidad* es «el proceso por el cual un área geográfica se transforma de un objeto pasivo a un sujeto activo, capaz de articular los intereses transnacionales de la región emergente [...] *Regionness* implica, por tanto, que una región puede ser ‘más o menos’. El nivel de *regionness* puede tanto aumentar como disminuir» (Hettne y Söderbaum, 2002, p. 38).

—en general— y sobre su comparación —en particular— es la falta de consensos mínimos de los atributos de ese *objeto a observar*.

De manera preliminar, para comenzar a pensar estos atributos y generar un consenso al interior del campo, es posible afirmar que, si bien la diversa gama de experiencias históricas de integración regional en todo el mundo permite señalar que no existe una forma única de encaminar proyectos de construcción de región, estas variadas experiencias comparten un conjunto de características comunes que las diferencian de las formas de cooperación, coordinación o concertación interestatales: la decisión de actores sociales interesados (estatales o no estatales) en crear instituciones comunes para adoptar decisiones consensuadas que generan normas que afectan el nivel nacional de regulación de políticas. Por supuesto, la puesta en común y la sesión de soberanía no ha de ser idéntica en todos los casos, la regulación regional sobre la agenda doméstica puede variar en profundidad y alcance, y no todos los acuerdos avanzan necesariamente en la conformación de una narrativa común que proporcione un horizonte de significado compartido sobre el proyecto político subyacente que erige a la región en tanto actor.

Esta propuesta recoge, entonces, la característica central de la integración (y el regionalismo) como instrumental y volitivo, donde una plétora de actores incide en su construcción (para buscarla, moldearla) a partir de estas metas (susceptibles de ser planteadas como intereses, pero también como ideas e identidades) y la percepción de que éstas serán alcanzadas.

5. Conclusiones. En pos de una agenda integral para el campo de estudios: formación, investigación e intervención

En este artículo se identificaron un conjunto de interrogantes nodales al campo de estudios y que permanecen poco visibilizados y, algunos, sin respuesta dado el problema de la adjetivación que se argumentó: ¿qué es la integración regional?, ¿qué es el regionalismo?, ¿en qué se diferencian de las formas de cooperación, coordinación y concertación interestatal?, ¿cuál es el rol asignado a la región para los Estados —en su inserción internacional y en el manejo de sus asuntos domésticos— y los actores no estatales —como empresas, sindicatos, movimientos sociales en el reclamo de beneficios?, ¿cuáles son las disputas por el significado de la región?

Exceptuando los dos primeros, desde el conocimiento académico disponible y en circulación (ya sea central o periférico), existen propuestas que permiten ir arrojando luz sobre el proceso de construcción de región. No se desconoce aquí

todo ese trabajo ni se reniega de las propuestas de los colegas para explicar diferentes aristas del fenómeno. Sin embargo, aún queda irresuelto poder discernir, por ejemplo, qué tiene en común —solo pensando en América Latina— la Alianza del Pacífico con la Unasur o con el Mercosur. Es decir, qué atributos explican el proceso más allá de su adjetivación. Por lo tanto, una agenda propositiva ha de comenzar por alcanzar esos entendimientos mínimos sobre el objeto de estudio del campo de conocimiento.

Al afirmar que *el regionalismo es lo que la academia hace de él*, se realiza un planteo sobre las condiciones de producción intelectual vigentes en el marco de una geopolítica del conocimiento que cuenta con redes centrales y periféricas. Por supuesto, no es nuevo afirmar que son los actores del campo los que generan sus conceptos. El punto para destacar es preguntarse sobre las condiciones de producción de esos conceptos y las consecuencias que eso ha acarreado en el estudio del regionalismo y la integración. Entre esas consecuencias se destaca la excesiva adjetivación como parte de una carrera por imponer categorías que puedan ser diseminadas y validadas rápidamente. Tampoco es un debate novedoso en las disciplinas discutir centros y periferias del conocimiento; es decir, la distribución desigual y asimétrica del poder y sus impactos en *la ciencia*. En la ciencia social, la visibilización de *Nortes* y *Sures* es de larga data, como también lo es la reflexión profunda sobre la imposición de un patrón colonial/moderno/eurocéntrico (Lander, 2003; Quijano, 2010) sobre las diferentes formas de conocer. En la disciplina de las relaciones internacionales —de la que se nutre en buena medida el campo de estudios de la integración y el regionalismo—, la búsqueda de su descolonización ha sido más bien reciente (respecto de otras disciplinas de las ciencias sociales y humanidades)¹⁶; teniendo como un primer paso significativo la llamada a incorporar las voces locales en el centro disciplinar (Acharya, 2014) —se conoce como el acercamiento entre el *Sur global* y el *Norte global*—.

Sin ánimos de entrar en un debate sobre las relaciones internacionales de conocimiento (nótese que no se alude al fenómeno de internacionalización de la ciencia y la universidad), lo que se ha visibilizado en este trabajo es la actividad internacional colaborativa en pos de avanzar en el estudio del objeto. La división Norte y Sur no es cabal porque existen *Sures* en el Norte y *Nortes* en el Sur; pensarlo en términos de redes de conocimiento centrales y periféricas despeja el elemento geográfico y permite visibilizar la densa y compleja trama de las conexiones y colaboraciones científicas a nivel global; agregar un componente de discusión que parta desde la deconstrucción disciplinar y que avance en perspec-

16 Que sea un objetivo reciente no implica que el estudio de las RI desde perspectivas descoloniales sea reciente. Al contrario, lo que se quiere señalar es que debates vedados o marginalizados hasta tiempos recientes, comienzan a tener mayor presencia en el centro de la escena de la disciplina.

tivas descoloniales es un paso ineludible para visibilizar —y detener— las presiones normativas de quienes detentan el poder en la producción y divulgación de conocimiento. Por este motivo se ha dedicado atención en la segunda sección a estas discusiones, a las que se puede sumar —desde el campo de la ciencia, tecnología y sociedad (CTS)— las reflexiones en torno a la necesidad de *provincializar* el conocimiento para saldar las miradas parroquiales (Law y Lin, 2017).

Si el regionalismo es lo que los académicos y las académicas hacen de él, entonces, se deben visitar y refundar las prácticas académicas en un sentido integral. Desde el momento de agitación conceptual, lo que académicos y académicas han realizado es centrarse en los elementos propios de cada caso novedoso: la adjetivación produjo un sinfín de *n=1* que replicó el problema de las teorías europeas de la integración de explicar un único caso, pero a la vez no avanzó (¿aún?) en el diálogo entre casos, tal como prometió el regionalismo comparado. Desde el punto de vista del conocimiento, una propuesta que se formula —sin ánimos de entrar en la nostalgia de «todo pasado fue mejor»— es la de recuperar algunos aportes *más clásicos*, así como otros *olvidados* (no visibilizados masivamente). Para comenzar una reflexión hay que tener un punto de partida, al menos para discutir.

No obstante, se postula que el campo de estudios ha de encaminar una estrategia integral; esto es, en los planos de la formación (de grado y posgrado), de la investigación y de la intervención (política). En los dos primeros, atendiendo a las discusiones sobre las presiones de las condiciones de producción intelectual, que llevan a diseminar las mismas categorías y metodologías como formas de buscar validación y legitimidad en los espacios de evaluación y divulgación de la ciencia *de excelencia*.¹⁷ Las presiones sobre la figura del profesor-investigador llevan a que este elabore contenidos curriculares en función de las jerarquías de poder del campo (visibilizando a los más visibles), por un lado; y que se indique a los estudiantes que la búsqueda del conocimiento de excelencia está en un conjunto de publicaciones de acceso restringido (y no en otros formatos de divulgación). Esto genera un problema en el campo, como expresión de un problema mayor de formación crítica de especialistas y analistas. Además, su propia estrategia de supervivencia como trabajador/a de la ciencia depende de su validación en estos circuitos, lo que retroalimenta el sistema asimétrico de conocimiento y genera su autorreproducción.

Finalmente, el eje de intervención no ha de ser soslayado: si la integración y el regionalismo son instrumentales, la definición de metas es un ejercicio eminentemente político y permanentemente contestado. Se disputa el proyecto de

17 Véase: Vessuri, Guédon, y Cetto (2014) y Perrotta (2017).

integración, en el mismo modo en que se disputan los sentidos de la construcción de región y, por lo tanto, de los problemas cognitivos de esa región —que afectan el nivel de producción de conocimiento y que implica una relación cercana con la praxis. En otros términos, saldar las presiones normativas de la red central implica discutir el *policy-making* como el *policy analysis*. Los y las fundadoras del campo de estudios en América Latina tuvieron un doble rol de intelectual y político. En este escenario de desconcierto, más que nunca se debe repensar el estudio del regionalismo en la discusión intraacadémica como con esos *otros actores* que inciden en la construcción de región. Esto es así porque, lo que la academia hace del regionalismo no solamente implica que construye los conceptos sobre los que se articula el debate académico, sino que tiene, especialmente, capacidad normativa sobre el *regionalismo existente*. Lo que la academia dice sobre el regionalismo es performativo, al nominar genera realidad.

Bibliografía

- ABOY CARLÉS, G. (2004). Repensanso el Populismo. En K. Weyland, C. De la Torre, G. Aboy Carlés, y H. Ibarra (Eds.), *Releer los Populismos* (pp. 79-126). Quito, Ecuador: Centro Andino de Acción Popular.
- ACHARYA, A. (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International organization*, 58(2), 239-275.
- ACHARYA, A. (2009). Regional Worlds in a post-hegemonic era, *Working Paper*. Burdeos Francia: Cashier de SPIRIT/SPIRIT.
- ACHARYA, A. (2011). Norm subsidiarity and regional orders: sovereignty, regionalism, and rule-making in the third world. *International Studies Quarterly*, 55(1), 95-123.
- ACHARYA, A. (2014). Global International Relations (IR) and Regional Worlds A New Agenda for International Studies. *International Studies Quarterly*, 58(4), 647-659.
- ALLISON, L. (2015). *The EU, ASEAN and interregionalism: regionalism support and norm diffusion between the EU and ASEAN*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan UK.
- APONTE GARCÍA, M., y AMÉZQUITA PUNTIEL, G. (2015). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

- BACH, D. C. (2015). *Regionalism in Africa: Genealogies, institutions and trans-state networks*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- BHAGWATI, J., y PANAGARIYA, A. (1999). Preferential trading areas and multilateralism-strangers, friends, or foes. En J. Bhagwati, P. Krishna y A. Panagariya (Eds.), *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements* (pp. 33-100). Cambridge: MIT Press.
- BID (2002). El nuevo regionalismo en América Latina. En BID (Ed.), *Mas allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina* (pp. 27-65). Buenos Aires, Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIZZOZERO, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), 29-43.
- BÖRZEL, T., y RISSE, T. (2000). *When Europe Hits Home: Europeization and Domestic Change*. Florencia, Italia: Instituto Universitario Europeo.
- BÖRZEL, T., y RISSE, T. (2009). Diffusing (Inter-) Regionalism. The EU as a Model of Regional Integration. *Working Paper KFG The Transformative Power of Europe*, 26.
- BRICEÑO-RUIZ, J., y RIBEIRO HOFFMANN, A. (2015). Post-hegemonic regionalism, Unasur, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 40(1), 48-62.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2007). Strategic regionalism and regional social policy in the FTAA process. *Global Social Policy*, 7(3), 294-315.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2010). El regionalismo estratégico en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). *AD Universa revista de Relaciones Internacionales*, 1(1), 13-50.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el Mercosur. En J. Briceño-Ruiz (Ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, Argentina: TESEO.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. En J. Briceño-Ruiz, A. Rivarola Puntigliano y Á. Casas Gragea (Eds.), *Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 27-78). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa* Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

- CLOSA, C. (2015). Mainstreaming Regionalism. *EUI Working Paper*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper n.º RSCAS 2015/12. RSCAS 2015/12, doi <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2559777>>.
- COLLIER, D., y LEVITSKY, S. (1998). Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa. *Ágora*, 8, 99-122.
- COX, R. W., y SINCLAIR, T. J. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- DABÈNE, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Nueva York, EE. UU.: Palgrave Macmillan.
- DABÈNE, O. (2012a). Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. En P. Ruggirozzi, y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (pp. 41-64). Berlín, Alemania: Springer.
- DABÈNE, O. (mayo de 2012b). *Explaining Latin Americas fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind*. Congreso de Latin American Studies Association (LASA) Panel «Waves of change in Latin America. History and Politics». Congreso llevado a cabo en San Francisco, EE. UU.
- DE MELO, J., y PANAGARIYA, A. (1995). *New dimensions in regional integration*. Cambridge, Reino Unido: University Press.
- DEBLOCK, C., y BRUNELLE, D. (1993). Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain. *Études internationales*, 24(3), 595-629.
- DER DERIAN, J. (1989). The Boundaries of Knowledge and Power in International Relations. En J. Der Derian y M. Shapiro (Eds.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics* (pp. 3-8). Nueva York, EE. UU.: Lexington Books.
- DIEZ, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. *Millennium*, 33(3), 613-636.
- FAWCETT, L., y GANDOIS, H. (2010). Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies. *Journal of European Integration*, 32(6), 617-636.
- FAWCETT, L., y HURRELL, A. (1995). *Regionalism in world politics regional organization and international order*. Nueva York, EE. UU.: Oxford University Press.
- FERRER, A. (2008). Densidad nacional y densidad regional. *Revista Densidades*, 1, 7-11.
- FRANKEL, J., STEIN, E., y WEI, S.-j. (1995). Trading blocs and the Americas: The natural, the unnatural, and the super-natural. *Journal of Development Economics*, 47(1), 61-95.

- GARDINI, G. L. (2015). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 210-229.
- GÓMEZ-MERA, L., y MOLINARI, A. (2014). Overlapping institutions, learning, and dispute initiation in regional trade agreements: evidence from South America. *International Studies Quarterly*, 58(2), 269-281.
- HAAS, E. (1958). *The Uniting of Europe: political, social and economic forces (1950-1957)*. Stanford, EE. UU.: Stanford University Press.
- HAAS, E. (1976). Turbulent fields and the theory of regional integration. *International Organization*, 30(2), 173-212.
- HAASTRUP, T. (2013). EU as Mentor? Promoting Regionalism as External Relations Practice in EU–Africa Relations. *Journal of European Integration*, 35(7), 785-800.
- HAMERI, S., y JAYASURIYA, K. (2011). Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics: The Case of the Asia-Pacific Region. *Political Studies*, 59(1), 20-37.
- HETTNE, B., y SÖDERBAUM, F. (1998). The new regionalism approach. *Politeia*, 17(3), 6-21.
- HETTNE, B., y SÖDERBAUM, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En S. Breslin, C. Hughes, N. Phillips y B. Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). Londres, Reino Unido: Routledge.
- HURRELL, A. (1995a). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21(4), 331-368.
- HURRELL, A. (1995b). Regionalism in Theoretical Perspective. En L. Fawcett y A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in World Politics* (pp. 31-71). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- HURRELL, A. (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs*, 83(1), 127-146.
- JENNE, N., SCHENONI, L. L., y URDINEZ, F. (2017). Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2-3), 195-215.
- JETSCHKE, A., y LENZ, T. (2013). Does Regionalism Diffuse? A New Research Agenda for the study of Regional Organizations. *Journal of European Public Policy*, 20(4), 626-637.
- LACLAU, E. (2006). Consideraciones sobre el populismo latinoamericano. *Cuadernos del CENDES*, 23(62), 117-122.

- LANDER, E. (2003). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- LAW, J., y LIN, W.-y. (2017). Provincializing STS: Postcoloniality, Symmetry, and Method. *East Asian Science, Technology and Society: An International Journal*, 11(2), 211-227.
- LINDBERG, L. (1963). *The political dynamics of European Economic Integration*. Stanford, EE. UU.: Stanford University Press.
- MALAMUD, A. (2013). *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*, RSCAS Working Paper 2013/20. Florencia, Italia: European University Institute.
- MALAMUD, A., y GARDINI, G. L. (2012). Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. *The International Spectator*, 47(1), 116-133.
- MANNERS, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.
- MANNERS, I. (2006). The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez. *Millennium*, 35(1), 167-180.
- MANNERS, I. (2008). The normative ethics of the European Union. *International Affairs*, 84(1), 45-60.
- MANNERS, I. (2015). Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Actions. *Journal of European Integration*, 37(2), 299-318.
- MATTHEIS, F. (2017). Repositioning Europe in the study of regions: comparative regionalism, interregionalism and decentred regionalism. *Journal of European Integration*, 39(4), 477-482.
- MERLINGEN, M. (2007). Everything Is Dangerous: A Critique of 'Normative Power Europe'. *Security Dialogue*, 38(4), 435-453.
- MOREIRA, C., RAUS, D., y LEYTON, J. C. G. (2008). *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- MOTTA VEIGA, P. d., y RÍOS, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile, Chile: Cepal.
- NAREA, M. (2016). ¿Regionalismo poshegemónico o contrahegemónico?: una revisión de los debates teóricos actuales [tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Área de Estudios Sociales y Globales, Quito, Ecuador.

- NOLTE, D. (2018). Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and Unasur. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 128-153.
- PANAGARIYA, A. (1992). *The new regionalism in trade policy*. Washington, DC, EE. UU.: The World Bank.
- PARADISO, J. (2011). *El ideal unificador en América Latina. Economía, sociedad y política en los procesos de integración*. Caseros, Argentina: EDUNTREF [mimeo].
- PERROTTA, D. (2011). *La integración regional de la educación superior en el Mercosur en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- PERROTTA, D. (24 y 25 de octubre de 2012). *La integración regional en América del Sur como objeto de estudio: ¿en pos de la construcción de un campo?* III Jornadas de Relaciones Internacionales. Área de Relaciones Internacionales FLACSO Argentina. Congreso llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina.
- Perrotta, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del Mercosur: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012)* [tesis doctoral]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede académica Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- PERROTTA, D. (2016a). Mercosur, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior. *Relaciones Internacionales*, 25(51), 21-42.
- PERROTTA, D. (2016b). Mercosur, regulatory regionalism and contesting projects of higher education governance. En S. Robertson, K. Olds, R. Dale y Q. A. Dang (Eds.), *Global Regionalisms and Higher Education*. Londres, Reino Unido: Edward Elgar.
- PERROTTA, D. (2017). Universidad y geopolítica del conocimiento. *Revista Ciencias Sociales*, 94, 50-57.
- PERROTTA, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, 38, 9-39.
- PERROTTA, D., y PORCELLI, E. (2016a). Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa. *Márgenes. Revista de Economía Política*, II(2), 53-72.

- PERROTTA, D., y PORCELLI, E. (2016b). 'Regionalismo adjetivado': desafíos teóricos para la comprensión de los procesos de construcción de región en América Latina. CEAP.
- PUCHALA, D. J. (1971). Of blind men, elephants and international integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 10(3), 267-284.
- PUIG, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Venezuela: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- PUIG, J. C. (1986). Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, 11(109), 40-62.
- QUIJANO, A. (2010). La crisis del horizonte de sentido colonial/moderno/eurocentrado. *Casa de las Américas*, 259-260, 4-25.
- QUILICONI, C. (2014). Atlántico versus Pacífico: Las alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 23(47), 165-184.
- QUILICONI, C., y ESPINOZA, R. S. (2017). Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World? *Colombia Internacional*, 92, 15-41.
- RIGGIROZZI, P. (2010). *Crisis, Resilience and transformation: The Changing Architecture of Regionalism in Latin America*. Congreso Annual meeting of the Theory vs. Policy. Congreso llevado a cabo en, Nueva Orleans, EE. UU.
- RIGGIROZZI, P. (2012). Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421-443.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Vol. 4). Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2017). Rethinking our region in a post-hegemonic moment. En J. Briceño-Ruiz y I. Morales (Eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas. Towards a Pacific vs. Atlantic divide* (pp. 16-31). Nueva York, EE. UU.: Routledge.
- SADER, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda Latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI - CLACSO.
- SANAHUJA, J. A. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña y M. Vazquez (Eds.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires, Argentina: CRIES.

- SANAHUJA, J. A. (2012). Post-liberal Regionalism in South America: The case of Unasur. *RSCAS Working Papers*, 5. Florencia, Italia: RSCAS.
- SANAHUJA, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento propio*, 21(44), 29-76.
- SARTORI, G. (1984). *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- SJURSEN, H. (2006). The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European public policy*, 13(2), 235-251.
- SÖDERBAUM, F. (2016). *Rethinking Regionalism*. Nueva York, EE. UU.: Palgrave.
- SÖDERBAUM, F., y DE LOMBAERDE, P. (2013). *Regionalism: Revisions of Classical Regional Integration (1970-1990)*. Nueva York, EE. UU.: Sage.
- STAEGER, U. (2016). Africa-EU Relations and Normative Power Europe: A Decolonial Pan-African Critique. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(4), 981-998.
- TELÒ, M. (2007). Introduction: Globalization, new regionalism and the role of the European Union. En M. Telò (Ed.), *European Union and New Regionalism* (pp. 25-46). Nueva York, EE. UU.: Routledge.
- VAZQUEZ, M. (2011). El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (Ed.), *Mercosur 20 años* (pp. 165-187). Montevideo, Uruguay: CEFIR.
- VESSURI, H., GUÉDON, J. C., y CETTO, A. M. (2014). Excellence or quality? Impact of the current competition regime on science and scientific publishing in Latin America and its implications for development. *Current Sociology*, 62(5), 647-665.
- VILAS, C. (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. *Nueva Sociedad*, 197, 84-99.
- VILAS, C. (2008). La revalorización del Estado después del 'Consenso de Washington'. ¿Hacia atrás o hacia adelante? En A. Chaparro Amaya, C. Galindo Hernández y A. M. Sallenave (Eds.), *Estado, democracia y populismo en América Latina* (pp. 144-172). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- VIVARES, E., y DOLCETTI-MARCOLINI, M. (2016). Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE. *Third World Quarterly*, 37(5), 866-882.
- VIVARES, E., LOMBARDO, P. T., y CVETICH, K. (2014). Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos. En A.

Bonilla y I. Álvarez (Eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: Celac e Iberoamérica* (pp. 21-46). San José, Costa Rica: FLACSO.

WARLEIGH-LACK, A. (2006). Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging 'New Regionalism' and 'Integration Theory'. *Review of International Political Economy*, 13(5), 750-771.

WARLEIGH-LACK, A., y VAN LANGENHOVE, L. (2010). Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism. *Journal of European Integration*, 32(6), 541-562.

Los autores realizaron igual contribución en la elaboración del artículo.

**IDEOLOGÍA Y LIDERAZGO
EN LA COOPERACIÓN REGIONAL:
LOS CASOS DEL CONSEJO
SURAMERICANO DE DEFENSA Y
EL CONSEJO SURAMERICANO SOBRE
EL PROBLEMA MUNDIAL DE
LAS DROGAS EN UNASUR***

*Ideology and Leadership in Regional Cooperation:
The Cases of Defense and the World Against Drugs
Councils in Unasur*

Cintia Quiliconi

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador
cvquiliconi@flacso.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-9181-0556>

Renato Rivera

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador
rariverafl@flacso.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-2076-8987>

Recibido: 14/10/2018

Aceptado: 11/02/2019

* Los autores agradecen los comentarios recibidos de versiones anteriores de este documento en la Convención Anual LASA 2018 en Barcelona y en la Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA 2018 en Quito, y a los revisores anónimos. // The authors thank the comments received to previous versions of this paper at the 2018 LASA Annual Convention in Barcelona and at the 2018 FLACSO-ISA Joint International Conference in Quito, and the anonymous reviewers.

Resumen: El siguiente artículo analiza cómo las dinámicas de convergencia/divergencia de ideologías políticas en América del Sur, y la presencia y apoyo de líderes regionales en agendas regionales influyeron en los niveles de cooperación en Unasur. Para este objetivo, se analizan diversos niveles de cooperación regional durante el período 2008-2015, a fin de explorar por qué la cooperación se ha profundizado en ciertos sectores en detrimento de otros. A través del análisis de dos consejos sectoriales, el artículo muestra que un contexto de convergencia ideológica es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la cooperación regional.

En el artículo se argumenta que la combinación entre convergencia ideológica con un fuerte liderazgo regional, que apoya la agenda del Consejo de Defensa Suramericano, y la mejora del consenso entre los miembros, profundizó la cooperación. Además, la alternancia en liderar este tema por otros países como Argentina y Venezuela hizo posible la cooperación en defensa. Por el contrario, el caso del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas muestra que, aunque hubo una importante convergencia ideológica entre los miembros, esta agenda no prosperó, dado que no había líderes regionales comprometidos con la promoción del tema.

Palabras clave: Unasur; cooperación regional; liderazgo regional; ideología.

Abstract: The paper analyzes how political ideologies convergence/divergence dynamics in South America and the presence of regional leaders supporting sectorial agendas have influenced regional cooperation levels in Unasur. We analyze divergent levels of regional cooperation in the same period in order to explore why cooperation has deepened in certain sectors but stagnated in others. Through the analysis of two sectorial case studies, the paper shows that a context of ideological convergence is a necessary but not sufficient condition to enhance regional cooperation.

In fact, the paper finds that the combination of ideological convergence vis-à-vis a strong regional leadership supporting the agenda of the South American Defense Council and enhancing consensus among members encouraged deeper cooperation. Moreover, the alternation in leading this topic by other countries such as Argentina and Venezuela made cooperation in defense feasible. On the contrary, the South American World Drugs Problem Council case shows that even though there was an important ideological convergence among members, this agenda did not flourish given that there were no regional leaders engaged in the promotion of this topic.

Keywords: Unasur; regional cooperation; regional leadership; ideology.

1. Introduction

During the last decade, several interpretations about regionalism in South America proliferated in order to reflect *new trends* of regional cooperation that go beyond and were encouraged by a new political momentum. However, those explanations lack a homogenous justification about why this has happened and particularly about how this new phase has affected regional cooperation.

Since Unasur Constitutive Treaty entered into force in May 2008, a new process of regional cooperation began with distinctive characteristics that required new concepts. Most of the debate on regionalism in Latin American was based on economic integration, Unasur poses an interesting opportunity in order to evaluate a regional organization focused on social and political topics avoiding the traditional trade agenda. This shift in terms of agenda posed new challenges to the conceptualization of regionalism based on regional cooperation rather than a traditional regional integration view.

Regional agreements such as Unasur question the «bifurcation between (rather classical) regional cooperation on the one hand, and regional integration on the other» (Börzel, 2011, p. 15). In fact, Nolte (2017) argues that regional integration and regional cooperation are two opposite ends of a continuum of regionalism equivalent to the intergovernmental versus the supranational poles. In this sense, we consider that Börzel (2011) definition of regional cooperation as opposite to regional integration poses a conceptual confusion to the literature dedicated to regionalism, since both intergovernmental and supranational regionalism encompasses different levels of regional cooperation.

Moreover, the South American case poses new questions that go beyond the dilemma between cooperative and integrative agreements. In this case it is adequate to ask why the level of cooperation varies in time and which ones are the main factors that explained the variation. More importantly, since politicization is key in order to understand the South American regional cooperation dynamics, the paper analyzes if and how shifts in ideology of the main members of the initiative affect regional cooperation. Taking Unasur as a case study, this paper intends to explore the following question: How the level of cooperation in Unasur is affected by the dominant ideology of the key members and their leadership dynamics? In the case of Unasur the literature has put a strong importance on the rise of left-wing governments as one of the main explanations of post-hegemonic/post-liberal regionalism emergence, however the debate lacks an in depth discussion about the role of ideology and its combination with different leaderships to explain patterns of regional cooperation.

Despite that Unasur has faced an institutional crisis since 2014-2015, we selected the period 2008 to 2015 for several reasons. First, from 2008 to 2013, Unasur experienced a dynamic cooperation due to the ideological convergence and politicization of regional cooperation in topics related to infrastructure and health. Nevertheless, during those years some of the 12 councils created in Unasur did not show any progress since its creation. Second, from 2013 to 2015, Unasur started to show its weaknesses due to the budget reduction, the absence, the invisibility of the former Secretary-General Ali Rodríguez, and the lack of interest of the presidents to attend the annual Presidential summits.

Various authors highlight the importance of presidential diplomacy and the ideological components as the booster of regionalism in South America. The literature has focused on the causes of this shift (Riggiozzi and Tussie, 2012, Legler, 2013, Petersen and Schulz, 2018) being the most important alleged reasons the rise of numerous left-wing governments at the beginning of the 2000s that allowed the constitution of Unasur. However, other authors (Caetano, 2009, Malamud and Gardini, 2012, Quiliconi and Salgado 2017) argue that even though there was an ideological coincidence of governments in power, the outcome of regionalism is still uncertain and ideological convergence has not acted as an engine to deepen regionalism rather generating a proliferation of new organizations. We agree with these authors showing that ideological coincidence is not sufficient to explain regional cooperation patterns.

Those administrations prioritized social agendas and abandoned Washington consensus policies and challenged the hegemonic role of the U.S. in areas such as military and police cooperation, sharing hostile or indifferent attitudes towards the U.S. in a context in which the traditional hegemonic role of the U.S. vanished. In fact, in a more recent work Riggiozzi and Tussie (2018) point out that those contending actions in regional politics have been a genuine way of reclaiming the redefinition of what governance is about in a way that is at odds with the typical Washington consensus neoliberal governance.

In this sense, Riggiozzi and Tussie (2018) state that there are quite different versions of post-neoliberalism in South America, assuming that post-neoliberalism is still the dominant the game in the region. However, these assumptions can be reviewed in two senses. First, despite that Brazil showed to be a potential leader in the region, during the 2000s the U.S. presented a pretty active involvement in countries with which they have signed bilateral trade agreements such as Chile, Colombia, and Peru. On the other hand, the U.S. security alliances with Colombia hindered the implementation of a deeper regional cooperation agenda in defense and drug trafficking.

Second, regional cooperation in South America has been mainly analyzed based on trade policies and social issues, leaving aside other areas of great importance for the South American states, such as security. In this regard, the empirical analysis of this paper focuses on the variation of regional cooperation in two main areas of security: defense and drug trafficking.

We selected these topics for two main reasons. First, those two councils showed dissimilar patterns of cooperation in topics that are expected to be similar. Due to the U.S. importance on illicit drug cooperation, the creation of a South American Council dedicated to this specific area is crucial in order to understand the link between leadership and ideology in regional cooperation. Second, since cooperation between the U.S. and South America in security has been closely related to promoting the incursion of the military on drug trafficking, it is crucial to link regional cooperation between illicit drugs and defense. In this regard, despite the ideological convergence of the majority of the states during the studied period, the Brazilian lack of leadership in illicit drug cooperation, the closeness between Colombia and the U.S. in security cooperation and the remanences of the military leadership in internal security affairs, affected the level of regional cooperation in defense and drug trafficking.

Methodologically, this paper uses an inductive approach based on process tracing analysis of two case studies in two different topics in order to explore the causes of why cooperation has deepened in certain sectors but stagnated in others. The link between political ideologies convergence/divergence dynamics and the presence of regional leaders supporting specific agendas in Unasur concerns the empirical observation of sectoral regional cooperation in defense and policies against drug trafficking. In this regard, the paper uses primary and secondary sources, such as the examination of official documents embodied in both councils, action plans, reunion statements, and interviews.

The paper is divided in five sections. The first section discusses the theoretical dichotomy between regional integration versus regional cooperation. The following section analyzes the relation between ideology and politicization, arguing that ideology convergence or divergence becomes an important variable to understand change within the level of regional cooperation in Unasur. The third section addresses how regional leadership is also an important variable that affects regional cooperation in South America combining both variables to build a typology to explain how regional cooperation has shifted in South America. Next sections include an empirical analysis about how cooperation has changed in the South American Defense Council (SCD) and the South American Council on the World Drug Problem (SWDPC). The study of both councils allow us to understand the importance of leadership in the promotion of regional cooperation

and how political ideology of left-wing leaders boosted the consolidation of several agreements. Most of all the empirical analysis contributes to the argumentation that a high ideological convergence does not always end into dynamic cooperation. Last section concludes.

2. Regional integration versus regional cooperation

Unasur established in its Constitutive Treaty, the objectives to promote a project of political, social and economic content. Nevertheless, the organization only functioned as a forum that promoted political and social discussions particularly fostering cooperation mainly in defense, health, infrastructure and energy issues. Thus, the concept of regional integration it is an alien concept for an organization that never developed a typical regional integration agenda.

During the early negotiations, Unasur could be seen as a result of a new momentum in the South America region, with the emerging of leftist governments particularly in Brazil, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina and Chile, reflecting a new struggle for leadership between Venezuela and Brazil. As Dabène (2012*b*) explains, Brazil and Venezuela emerged as key actors in South America with a different cooperation agenda, specifically in those sectors related to infrastructure and defense.

The regional context became polarized specifically in the Andean region, where the diplomatic tension between Colombia and its neighbors, particularly Venezuela and Ecuador, reached a tense moment in 2008 when Colombia bombed a guerrilla camp in Ecuadorian territory. Based on the diplomatic crisis resolution held in the XX Grupo de Río Summit in 2008 and in the Unasur's Bariloche Head of States meeting, Unasur played a key role in promoting a common agenda and helping to prevent further diplomatic impasses between Colombia and Ecuador. More importantly, this situation required Brazil to move from its national interests and try to find common ground to establish a consensual cooperative agenda for Unasur, which marked the South American defense agenda the following years.

Following Nolte's (2017) claims, we consider that is central to abandon the analysis anchored to the dichotomy between regional integration versus regional cooperation. Börzel (2011) argues that there are no emergence of new forms of regionalism but rather a bifurcation between regional cooperation and regional integration. With critical eyes, Nolte (2017) states that in the past too much emphasis has been placed on the regional integration side and calls for attention to the middle terrain between these opposite ends of the spectrum. We share Nolte's (2017) concerns but we disagree with him about the idea of exploring the

middle terrain, we argue that the concept that needs more attention is regional cooperation. Since Unasur has not included a traditional trade agenda and has focused on cooperation in different areas we agree with Briceño-Ruíz and Ribeiro Hoffmann (2015) that regionalism depends on Unasur's capacity to consolidate the consensus that deepened non-trade policy cooperation.

In fact, Schmitter (2007, p. 4) defines regional cooperation processes as the ones that,

[...] may or may not be rooted in distinctive organizations, but it always remains contingent on the voluntary, unanimous and continuous decisions of its members. *Entry* into and *exit* from such arrangements is relatively costless; '*loyalty*' to the region as such is (and remains) minimal.

This concept suits the reality of Unasur. Thus the main concept to analyze is regional cooperation rather than regional integration avoiding preconceptions that underestimate this type of regional dynamics. Thus the analysis of Unasur's sectoral councils is key not only to understand how the organization has built regional cooperation in South America, but also to assess change in those patterns.

3. Ideology, politicization and regional leadership

Politicization has been a key concept since the notions of post-hegemonic and post-neoliberal regionalism rely on ideology convergence to explain how and why regional cooperation has been promoted in Unasur. According to Hass and Schmitter (1964, p. 707) politicization is related to delegate authority to a regional organization, meaning, «that the actors seek to resolve their problems so as to upgrade common interests and, in the process, delegate more authority to the center». Dabène (2012a, p. 42) offers a:

[...] slightly different definition posing that politicization implies that actors consider economic integration as an instrument to reach political goals such as crisis resolution or consolidation of democracy [...] politicization also implies a commitment of key political actors sharing a conception of common interests, institutional building to embody common interests, and possible participation of non-state actors.

It is key to connect what Dabène (2012a) defines as politicization with the concept of ideology, given that Dabène assumes sequences in regionalism of politicization, de-politicization and re-politicization focusing on the actors determination to achieve deep economic integration that encompass collective political goals. According to Erikson and Tedin (2003, p. 64) ideology could

be seen as «set of beliefs about the proper order of society and how it can be achieved». We are conscious that the definition of ideology is wide and has been widely studied. However, the concept provided considers the effect of executive power ideology in Latin American countries, expecting that moves to the right of the political spectrum increase the probability of lowering the level of cooperation in social or highly political topics such as defense. In this regard, we agree with Acharya and Johnson (2007, p. 17) that the «institutions’ form and function will, in general, reflect the nature of the cooperation problem». Moreover, as Gómez-Mera (2013) has pointed out, states in Latin America remain in control of their regional cooperative options.

We put emphasis on the role of ideology because in Latin America traditionally presidents are key players in the regional agreements game (Scartascini, 2008). Particularly during the 1990s and 2000s, many countries in the region and mainly in South America experienced party deinstitutionalization. Political competition became less structured by political parties and moved in the direction of candidate-centered movements (Sánchez-Ancochea, 2008). Thus, we argue that ideology is key to understand the political distance among the Unasur members and its effect on the regional cooperation levels as explained in table 1.

For example, in 2008 the ideological divisions in South America were the following: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Ecuador, Paraguay and Venezuela were leaders who had an ideological proximity with the creation and institutionalization of Unasur. Colombia and Peru, on the other hand, were not supportive of the creation and institutionalization of Unasur, while Guyana, Suriname, and Uruguay were indifferent.

During the period 2008-2015 the region experienced different changes in terms of its regional policy regarding Unasur. This ideological proximity favored the advances made since 2004 in order to materialize a regional organization with a specific agenda for South American affairs, which will experience leadership diffusion in sectoral cooperation.

Table 1: Ideology Proximity with Unasur’s objectives

Period	Ideology Proximity regarding Unasur		
	Close	Divergent	Indifferent
2008	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Ecuador, Uruguay, Venezuela.	Colombia, Peru.	Guyana, Paraguay, Suriname.
2015	Ecuador, Bolivia, Venezuela, Uruguay.	Argentina, Brazil, Colombia, Chile, Paraguay, Peru.	Guyana, Suriname.

Source: Own elaboration.

According to T. V. Paul (2012, p. 5):

[...] while the larger international system is defined in terms of the interactions among major powers, a regional subsystem can similarly be defined in terms of the interactions among the key states of that region and the major power actors heavily involved in regional affairs.

Regional powers are identified not only by their relative preponderance within a given region in material terms but also by strong leadership for guiding a group of countries towards region-building and institutionalization (Godehardt and Nabers, 2011). In this sense, regional leadership can be better understood by its main functions, i.e. the delivery of public goods, the lead in regional community building schemes and support of regional organizations and the regional connection to the international system since regional powers often represent their regions in multilateral forums (Van Langenhove, Marieke, Papanagnou, 2016).

Mattli (1999, p.14) argues that a «key supply condition for successful integration is the presence of an undisputed leader among the group of countries seeking closer ties». In this view, regional integration needs two conditions to succeed: on the demand side the potential economic gains from market exchange within a region must be significant while on the supply side political leaders should be willing to accommodate the demand for integration if such moves improve their domestic conditions. However, as coordination problems are abundant the key supply condition for Mattli is that for integration to be successful there should be present a benevolent leader supporting integration.

In the case of the South American regional leadership, Brazil has been exerted it through soft power (Malamud, 2011), as a passive regional leader (Flemes, 2010) and as an articulator of regional interests in multilateral fora (Deciancio, 2016) but always using persuasion and consensus creation to pursue regional interests. Regarding Venezuela its regional leadership has been exerted in a more ideological and reactionary way opposing free market (Altmann Borbón, 2009).

According to Mattli (1999) the willingness to lead and follow depends on the payoff of integration to political leaders. In this sense, we agree with this view and argue that in order to enhance the level of regional cooperation when a leader decides to support a new regional organization is to build political consensus among members in relation to important topics for the region (Nolte, 2011). In a similar vein, Palestini and Agostinis (2015, p. 2) state, «the convergence of preferences for a course of action or policy option is a condition for the inception and progression of a regional cooperation process. But preference convergence is hardly possible without the action of a regional leader».

We explain regional cooperation or lack of it in Unasur by combining two main variables: ideological convergence/divergence in the initiative main members, and the willingness and capacity of the regional leader/s to be in charge of fostering cooperation in the initiative. We ponder the relation between regional leaders and their followers since that relation is key to understand their respective regional order (Nabers, 2010) understood in this paper as their level of cooperation.

Ideological convergence and regional leadership are supposed to be facilitators for regional cooperation in our framework. In this sense, we expect that in periods in which ideological convergence is high vis-à-vis a clear willingness and capacity to lead from the regional leaders the level of cooperation is expected to be higher than scenarios in which ideological divergence and/or lack of leadership prevail. We have organized a tentative typology —see table 3— that combines the two key variables in our framework to explain how the level of cooperation has changed in Unasur.

Table 2. Explaining level of regional cooperation in Unasur

	Leadership capacity and willingness Ideology	
	High	Low
Convergence	Dynamic - high cooperation.	Resilience - Medium level of cooperation.
Divergence	Paralysis - Medium level of cooperation.	Backlash - low level of cooperation.

Source: Own elaboration.

The relation between the type of organization and ideology is also another link to explore. Since Unasur is an organization in which predominates a political agenda vis-à-vis the weakening of the trade and economic dimensions (Sanahuja, 2009, Riggirozzi and Tussie 2012, Briceño-Ruiz and Ribeiro Hoffmann, 2015), the argument shows a relation between the ideological convergence and the type regional cooperation promoted. Right-wing neoliberal governments support regional cooperation in trade and economic liberalization topics while left-wing progressive governments have supported political and social regional cooperation.

In order to analyze the level of cooperation it is necessary to combine both variables and open up the regional cooperation box analyzing how these two variables have affected regional cooperation in different sectors.

4. Ideology and Leadership in the SDC

Studies about Unasur regional cooperation in the defense sector has been mainly focused in its ‘gradual and multidimensional’ creational process (Comini 2010, 2015, Sánchez 2017) not taking into account the maturation of several agreements that respond not only to the ideological context in South America in the 2000s, but also to changes in the geopolitical context during the 1990s and 2000s. In this regard, we aim to focus on the role that regional leaderships and ideological changes in the past 15 years within the defense sector for two main reasons. These two variables are fundamental not only to understand the levels/ cycles of cooperation in Unasur even in ‘taboo’ areas such as security and defense but it also helps us to unfold unknown cycles of convergence in regional cooperation of the 12 member states of Unasur that do not necessarily repeat in other areas.

This section intends to analyze first the creation and the institutionalization of the SCD, focusing on the role of Brazil in 2008. Second, the section addresses leadership diffusion patterns of several leaders that contributed to the cooperation agenda in the SCD. Finally, through the examination of official documents embodied in the SCD, particularly its action plans, reunion statements and the defense ministries declarations, the last section analyzes the successes and failures of regional cooperation in the defense sector from 2008 to 2015.

The initiative to consolidate an agenda on defense is not new in South America. During the First Presidential meeting of South American Presidents in 2000, the presidents established South America as a Peace Zone, resembling the importance of both, the Andean Compromise of Peace and Security Declaration of 1989 and the 1998 Ushuaia Mercosur Declaration. Despite the initial importance of defense affairs, it was not until the VI South American Summit in 2007 to promote the cooperation in defense as a priority affair.

The Brazilian role during the creation of the SCD is crucial in order to understand the scope of regional cooperation. At the beginning of 2008, the Brazilian Ministry of Defense Nelson Jobim visited the 12 ministries of Defense in South America with the objective to create, within Unasur, a forum aimed to lead to a model of cooperation in that field (Jobim, 2009). This initiative responded to the Brazilian Defense Strategy (2005) which had an important focus on reaching, through their leadership, certain degree of regional stability by consolidating regional cooperation as a tool to increment trust, but most importantly as a mechanism to expand the process of *infrastructure modernization* in Brazil (Jobim, 2009, Comini, 2015). In this sense, the Amazonia and the Southern Atlantic were considered as priority areas in the Brazilian aforementioned strategy. As the former Ministry of Brazil stated, in order to reach a regional agenda, concepts

such as *consensus*, *political harmony*, and *convergence* were crucial in South America (Ministry of Defense, 2005).

It is important to highlight that the leadership of Brazil was not contentious, particularly *Itamaraty* —The Brazilian Ministry of Foreign Affairs— was very cautious in fact, they aimed to lead a discrete regional leadership particularly to avoid conflicts (FES-FLACSO, 2010) promoting an agenda similar to the strategy posed by the U.S. in the region during the last decades. For example, since 2002, Brazil was very careful in terms of avoiding leading a strategy based on imposition of rules; instead the country opted to adapt its regional strategy towards a «flexible cooperation, without ties or automatisms» (Comini, 2015, p. 18), which went simultaneously with the advances made by the members during the construction of the Constitutive Treaty of Unasur, which characterized the organization institutional design as based on *consensus and dialogue*².

The Brazilian strategy about the articulation of the South American cooperation had its central feature, in defining the issues that needed to be discussed and the working agendas (Ugarte, 2010, p. 4). This argument is rooted in the importance that Brazil posed in promoting the development of a regional defense industry and to develop mutual trust between its members. At least, both priorities were fundamental in order to accomplish the national strategy embodied in the *Política de Defensa Nacional* of 2005 and *Brasil 3 Tempos project*.

With this scope and after the lobby made by the former Minister Nelson Jobim, during the Extraordinary Summit of Heads of States of Unasur in 2008, President Lula da Silva, proposed the Creation of the SCD aiming to contribute to the formation of a regional identity in defense, which considered the sub-regional characteristics articulating a vision based on mutual values and common state-to-state interests (Jobim, 2009, p. 20).

2 The initial proposal of a decision-making mechanism based on dialogue and consensus, was previously proposed by the former President of Ecuador and former Secretary General of UNASUR, Rodrigo Borja.

Table 3: Ideological Proximity and Support to the SCD

Ideological Proximity 2009-2010		Countries' support Response		
		In favor	Indifferent	Against
High	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Ecuador, Paraguay Venezuela.	Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela.		
Low	Colombia, Guyana, Peru, Suriname.	Peru	Guyana, Suriname.	Colombia

Source: Own elaboration

Despite the move made by Jobim, only Colombia showed some doubts during the process. For this reason, the former President of Chile, Michelle Bachelet proposed the creation of a Working Group in order to analyze the Brazilian proposal. Even with this initiative, Colombia was reluctant to participate in the regional agenda. It was not until the II meeting of the working group in 2008, that Colombia would be officially incorporated in the consolidation of the SCD.

We argue that the creation of the SCD is based on two main elements. First, the institutionalization of a political agreement on defense that promoted South America as a peace zone and as a base towards democratic stability in the region. Second, the need to consolidate cooperation in this sector –implicit in the ideology of left wing leaders- based on mutual trust between the South American countries against ‘foreign or external threats’, specifically those historically and ideologically represented by the U.S. influence in the region. Connected to this idea, appears the need to specify a mechanism to reduce uncertainty in the face of increased defense costs or potential doubts about the military actions of bordering countries with previous state conflicts, such as those between Peru and Ecuador, Chile and Peru, among others.

Finally, on December 16, 2008 during the II Extraordinary Summit of the Head of States of Unasur, with the consent of the twelve head of states the SCD was formally established with the following objectives:

1. To consolidate South America as a peace zone, based on democratic stability and the integral development of our peoples, and a contribution to world peace;
2. To create a South American identity in defense, incorporating sub-regional and national characteristics that strengthen unity in Latin America and the Caribbean;

3. To generate consensus to strengthen regional cooperation on defense issues.

During the Unasur early years, Brazil faced a favorable scenario determined by an ideological proximity with several South American presidents, which allowed Brazil to promote a regional order based on the *Brazilian way* of regional cooperation in defense affairs —see table 3. It is important to highlight that the Brazilian leadership did not operate by imposition, which allowed Brazil to adopt a *consensus* agenda and respecting each country's sovereignty in such a delicate topic as defense.

We highlight that leadership diffusion and politicization were key for two reasons. First, the institutionalization of Unasur establish a higher responsibility for those countries that held the Pro Tempore Presidency (PTP), setting them in charge to promote, summon, and preside the Council's meetings. Second, since 2008 to 2015, the trend derived from the SDC Action Plans show that the countries who are in charge of the PTP, take more responsibilities of a higher number of activities in comparison with those countries that do not. Thus, those countries that hold the PTP, control the cooperation agenda for one year, which means that cooperation cycles are determined by the country's capacity in focusing its agenda in promoting regional cooperation in Unasur³. This argument explains the willingness of similar ideological countries' that hold PTPs, such as Argentina and Ecuador, to promote remarkable advances in the defense cooperation.

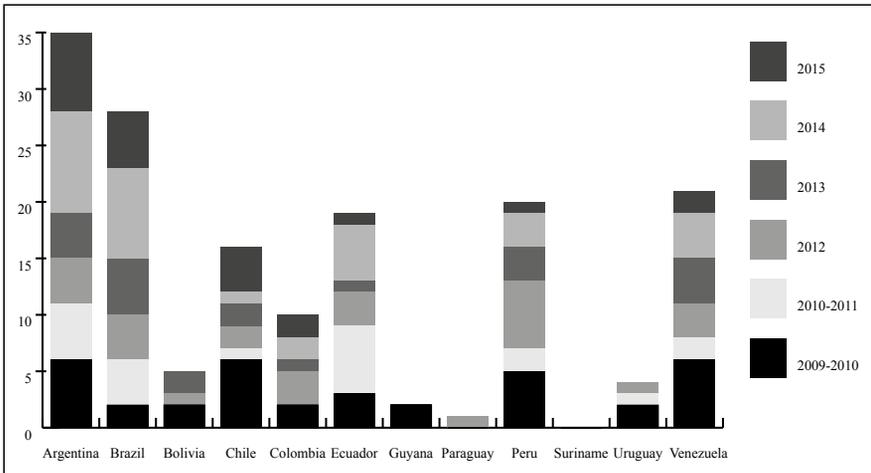
The difficulties of a country to lead sectoral cooperation meetings and activities had negative consequences on regional cooperation in Unasur. These difficulties were related to the country lack of resources, language barriers and institutional divergences. Few examples in this sense could be explained during the Guyana and Suriname PTPs, as both countries found hard to carry out the meetings, discuss the activities, and lead Unasur during the period 2010-2011 and 2013-2014 respectively.

Taking into account the information based on the Action Plans we identified two countries that challenged the Brazilian leadership in the SCD. Argentina and Venezuela⁴ were also very active members presenting action plans in the SDC —see graph 1.

3 According to Article 7 of the Constitutive Treaty of Unasur, the PTP is responsible «to prepare, summon, and preside over the meetings of the organs of Unasur [and] to present Unasur's annual programme of activities to the Council of Ministers of Foreign Affairs and the Council of Delegates, with dates, venues and the agenda of meetings of its bodies, in coordination with the General Secretariat».

4 Despite that Graph 1 shows Peru as a relevant player in the SCD, several activities such as «the modernization of Defense Ministries» were further developed by Ecuador.

Graph 1: Action Plans of the SCD/Number of activities by countries: 2009-2015



Source: Own elaboration

Argentina was the most active country in the SCD from 2008 to 2015. First, during the Kirchner administration, the country maintained an active participation and a high political will of Nestor Kirchner that help to promote the importance of Unasur, this situation was exacerbated when Kirchner became Unasur Secretary General. Moreover, the ideological closeness of Argentina’s president Fernández de Kirchner with the governments of Bolivia, Ecuador, and Venezuela motivated an active participation in the organization. The political support allowed the different Ministries of Defense, to focus its cooperation on Unasur. Second, the continuity of Alfredo Forti as part of the Argentinean delegation in the SCD, first as Secretary of Foreign Affairs in the Ministry of Defense, following as Vice Ministry of Defense and finally as Director of the Strategic Centre of Defense allowed Argentina to promote its policies in South America (Comini, 2015).

Since 2008 Argentina -despite the importance of Mercosur for the country- saw the opportunity to take advantage of the Brazilian strategy in Unasur (Comini, 2010). During the internal discussions carried out in the Ministry of Defense of Argentina in October 2009, the participants highlighted the importance of knowledge production and military cooperation, but most of all agreed that Brazilian aspiration of searching for a potential market of its defense industry could constitute an important vehicle for the construction of common interests among the SCD (Comini 2010). It was also argued that the SCD, despite its lack of institutional framework and commitments, could constitute an adequate deterrent mechanism regarding hypothetical interventions of non-South American

countries in the region. This circumstance derived from the fact that a country that could be attacked could require a SCD meeting in order to agree on measures against such intervention (Ugarte, 2010, p. 8).

Since 2008 Argentina was highly active in promoting a South American Centre of Studies of Defense. In 2010, Argentina presented the project at the Ministries meeting, offering infrastructure and specific budget in order to accomplish the activity. The Centre was founded in 2012, and it was an important step towards the consolidation of South American knowledge diffusion in defense, but most importantly it —constituted a permanent institution of Unasur— focusing on identifying the regional interests based on the national interests of Unasur members (CEED, 2018). The Argentinean contribution to the SCD allowed countries to access relevant studies focused on military expenditures and most of all it allowed Unasur members to carry virtual meetings.

In the case of Venezuela, and particularly since Chávez assumed the presidency, the country had an active role in promoting the integration of the armed forces in South America. In 2001, the country promoted the sovereignty of defense through political integration based on the *Patria Grande* Bolivarian philosophy. Due to this strategy, in 2006 the former president Chávez presented his idea of a security alliance to the Presidents of Mercosur, arguing the need to create a mechanism similar as the North Atlantic Treaty Organization. In this sense, Hugo Chávez showed his intentions of promoting its leadership by counterbalancing the power of the U.S. in the region.

With Brazil as a leader promoting the ideals of the SDC, Venezuela endorsed during the negotiation of the Working Group of Defense in 2009 the creation of an structure based on the unification of the military forces and a geopolitical block with the capacity to act jointly in case of threat related to defense (Donadio, 2010). The document, despite its ambitions, agreed with the Brazilian proposal in developing a *South American defense identity* (Comini, 2015).

Despite the Venezuelan proposal, the countries were reluctant to accept the proposal as part of the SCD. Nevertheless, Venezuela continued implementing its vision by promoting a South American Defense Doctrine through the promotion of seminars and workshops embodied in the Action Plans activities, such as the «identification of conceptual approaches to defense» or the «identification of risk factors and threats that affect regional and world peace». They were also very active in promoting measures of mutual trust in Unasur through the common analysis and response towards the «U.S. White Book on Air Mobility» (El Comercio, 2010). As Graph 1 shows, Venezuela was the third country behind Argentina and Brazil in leading activities in the SCD, especially in those related to military operations and doctrine-building.

Despite its institutional ‘limitation’ in terms of decision-making, the Council has focused its attention on building technical expertise, superior information, and to some extent, the Council has shown an adaptive flexibility. Several examples could be described in building technical expertise and further institutionalization in defense affairs, such as the implementation of the Center of Defense Strategic Studies, the creation of the South American School of Defense (ESUDE), the materialization of seminars and conferences based on common risks, and, finally, the creation of an Executive Secretariat (Vaz, Fuccile, and Pereira, 2017). Moreover, the Council has paid special attention to seminars and workshops dedicated to share experiences and to build a common knowledge on defense affairs. Moreover, the Council has orderly cooperated among five topics: Defense policymaking; military cooperation; humanitarian action and peace cooperation; defense industry and technology; training and qualification and finally a topic related to mutual-trust building.

The adaptive flexibility brought some convergences and divergences especially in discussing topics that are not necessarily incorporated in the field of defense, such as arguing by request of Colombia the role of Armed Forces against Transnational Organized Crime and the war against drugs.⁵ Since the Statute does not include any restrictions besides the Council’s objectives, the Unasur members had the possibility to include any activity as long as they assume the responsibility to lead it. Thus, during the first years, the activities were too broad and difficult to render, however in 2011, the CSD decided to create a Working Group in charge of «elaborating a methodology which allows the states to optimize the activities embodied in the Action Plans». The initiative —despite the methodology by the Working Group was just implemented since 2015— resulted in an improvement of the Action Plan’s compliance from around 25 % in 2010 of its activities to 86 % by the end of 2015.

Based on the Venezuelan idea of promoting a South American doctrine of defense, member states discussed interpretations of national security and the scope of regional defense, nonetheless during several seminars and workshops dedicated to this topic, the members showed difficulties to agree on a regional concept of *national security* and *regional defense* demonstrating that those topics are among the most critical issues of regional cooperation that still need to be addressed.⁶

5 In 2008 and 2012, the Presidents of South America establish to tackle Drug trafficking, Transnational Organized Crime, Public Security in specific councils, being the South American Council of Against Drug Trafficking —latter constituted as the SWDPC and the South American Council on Public Safety, Justice, and coordination of Actions Against Transnational Organized Crime respectively.

6 In 2011, the IV reunion of the WG in charge of creating a «Peace Protocol for Unasur» presented a concept of regional security and regional defense. Nevertheless, Brazil, Colombia and Suriname did not support those concepts.

Finally, the SCD showed serious difficulties to accomplish an effective mechanism to cooperate on improving the industrial capacities of defense. Even though, Brazil focused on the importance of developing the industry and technology related to defense, the strategy failed in achieving those activities related to build a South American Unmanned Aerial Vehicle —UAV— and the Argentinean proposal to create a regional training aircraft known as Unasur 1. The analysis of the action plans and official documents of the SCD since its creation, shows in table 4 the following successes and failures of the Council during the period 2008-2015:

Table 4: Assessment of South American Cooperation in Defense 2008-2015

Successes	Failures
1. Higher participation of the members in comparison to other Unasur councils.	1. Lack of consensus in defining ‘regional security’ and ‘regional defense’.
2. Declaring South America as a peace zone.	2. Difficulties in establishing a Peace, Security and Cooperation Protocol.
3. Establishing the CEED as a permanent institution of Unasur.	3. Excessive amount of activities and an excessive number of activities dedicated to seminars and workshops.
4. Discussing and incorporating gender issues on defense.	4. Low coordination among Unasur Councils, specifically with those related to telecommunications and infrastructure.
5. Implementation of a South American School of Defense focused on the formation of militaries and civilians.	5. Lack of political will designated to develop a military industry: failures of Unasur 1 and UAV.
6. Establishing a Cooperation Protocol for natural disasters.	6. Lack of resources, especially to resources dedicated to the CEED and
7. Establishing the access to natural resources as a regional strategic active.	ESUDE.
8. Prioritizing its activities on knowledge production and exchanging experiences in defense affairs.	

Source: Own elaboration

The previous analysis shows the importance of leadership in the promotion or diffusion of regional cooperation and how the political ideology of left-wing leaders boosted the consolidation of several agreements and the creation of institutions related to defense topics within Unasur being the Strategic Centre of Defense Studies and the South American School of Defense the most prominent examples.

It is important to highlight the contrast between the results that this council achieved with the meager results that the World Drug Problem Council obtained in the same period and under the same circumstances of leadership and ideological convergence.

5. Ideology and Leadership in the SWDPC

This section addresses cooperation focusing on the SWDPC. We chose this sector because even though it is supposed to be a topic close to defense, the pattern of cooperation is quite different, mainly due to the incompatibility of several countries to encourage an alternative solution to the world drug problem, while at the same time at the domestic level those same countries promote punitive laws and repressive practices (Tokatlian and Comini 2016). Unlike the positive contrast of the defense sector, the South American states showed incompatible strategies to achieve a high level of regional cooperation on drug trafficking. The domestic policies regarding drugs, the limited domestic consensus, the low ideological response in order to promote a ‘common agenda’, led the Council’s objective into a gridlock.

In comparison to the SDC, the absence of a Brazilian leadership in this topic was determinant to hinder a regional cooperation agenda based on drug trafficking. However, Ecuador tried to act as a regional leader during this Council’s consolidation based on two initiatives: the initial motivation of the Ecuadorian government during its PTP of creating a mechanism focused on the coordination and complementation of actions against criminal organizations dedicated to drug trafficking. Second, raising the need to build a South American doctrine that separates the duties of internal security, specifically in those areas where the internal security forces lost their domain.

This section first analyses the initial motivations that contributed to the creation of the SWDPC and the emergence of Ecuador as a leader on drug trafficking cooperation during the Council’s creation. Second, through the examination of official documents and interviews, the section addresses the reasons behind the failure of South American cooperation in drug issues during the period 2010-2015. These objectives help us to elucidate the difficulties to lead a regional agenda in drug policies and contributes to the argumentation that a high ideological convergence does not always leads to dynamic cooperation.

The fight against drugs during the 1990s became one of the most controversial agendas in South America. Due to the promotion of the ‘war on drugs’ in the late 1980s, the U.S. substantially increased its presence by cooperating with the armed

and police forces, through the donation of equipment, armament and technical assistance. The objective was to eliminate the drug supply destined to the U.S., having as an immediate consequence, the *securitization*⁷ of drug trafficking as the main threat to national security. Cooperation with the U.S. had consequences in domestic disputes between the police and the armed forces about which force receive the resources coming from the U.S. Moreover, the U.S. assistance marked the adoption of specific institutions, which had the possibility to propose laws aimed to increase penalties for illegal drug trafficking and consumption.

At the political level, these activities and the financing and presence of the U.S. in the military and police forces were a central point of discussion between left and right wing governments. Particularly, that presence served as a political strategy that imply a discourse of a loss of sovereignty, due to the installation of U.S. Forward Operating Location (FOL) in Manta, Ecuador. In fact, in 2009 the Correa government decided to end the 10 year agreement with the U.S. in Manta, arguing the sovereign decision of Ecuador to reject external military bases on their territory. During the first decade of the 2000s, several countries such as Argentina, Bolivia and Venezuela had a negative perspective about the role of the U.S. in the region, due to the increase of military bases in Colombia and the transformation of the Colombian armed forces into specific actions to prosecute domestic crimes, a task normally attributed to the police.

In fact, during 2008 and 2009 the presidents of Unasur highlight their concerns about the U.S.-Colombian military relation, showing the regional disgust towards the instauration of U.S. military bases in Colombia. Due to this discontent, Uribe started a «Silent Tour» in August 2009 in order to explain the reach of the U.S.-Colombian military cooperation. Despite the maneuver, only the governments of Paraguay and Peru argued the Colombian sovereign decision to cooperate with the U.S. (Sánchez, 2017).

In this sense, during the II Extraordinary Meeting of Heads of State held in August 2009, the Presidents of Unasur, motivated by the need to establish cooperation mechanisms to strengthen sovereignty, integrity, and inviolability of their states, instructed «to elaborate a statute and an Action Plan with the objective to define a South American strategy against illicit drug trafficking and strengthening cooperation among the specialized units».⁸ A month later, the government of Uribe signed the «U.S.-Colombia Defense Cooperation Agreement» generating a negative

7 According to Weaver (1995), securitization is a situation where a referent object depicts an existential threat to an audience and justifies the development of extraordinary measure, such as the deployment of military and police actions on a specific territory.

8 The specialized units are those areas of the Police that deal with operational and anti-narcotics intelligence activities.

response from Argentina, Bolivia, Brazil, Ecuador and Venezuela. In fact, the Brazilian chancellor Celso Amorim argued that «the fight against drug trafficking as something that we have to fight without external interference» (Sánchez, 2009 in Sanchez, 2017).

Despite the South American discontent towards the U.S. military presence in Colombia, those same countries did not find a feasible strategy to generate an effective mechanism to counter-balance the U.S. power in the region. While Brazil and Chile also expressed their concern in this topic, there was also a historical dispersion in the region regarding this topic (Tokatlian and Comini 2016). Given that this agreement questioned the process of defense cooperation that Unasur embodied, Brazilian diplomacy itself considered tackling the issue within the framework of the CDS (Comini, 2009; Iglesias, 2010, Verdes-Montenegro 2018).

Due to the Brazilian absence in promoting a drug trafficking cooperation, Ecuador as Pro Tempore President, saw the opportunity to define a South American security doctrine through the Council's objectives. During 2009-2010, the Ecuadorian government prioritized the South American cooperation as an opportunity to consolidate a regional consensus against external threats and more specifically, as a chance to reduce the external dependency on the U.S. The Ecuadorian strategy during these years in the areas of security and defense was «to clarify the South American security doctrine and its attributions based on the specific duties of the police against drug trafficking, but most importantly to eliminate the corporatist model of the Armed Forces, especially on those issues related to the *war against drugs*».⁹

In 2009 and 2010, Ecuador aimed to lead the SWDPC by promoting several activities focused on proposing a Statute focused on the fight against drug trafficking and promoting information sharing between the Drug Enforcement agencies. In order to achieve this end, the Ministry of Government and Police of Ecuador lobbied with those states who had ideological proximity in order to establish the Statute based on their interests.¹⁰ Moreover, Ecuador saw the opportunity to strengthen civilian leadership in this topic similarly to what have been done in the SCD.

During the initial negotiations, Ecuador received the support of Argentina, Chile and Uruguay, countries with an ideological proximity at that moment, but mainly because those countries had constitutional mandates —mainly Chile— to reduce armed forces duties to the minimum including in drug trafficking issues. However, the decision to establish specific cooperation mechanisms to combat drug trafficking generated dissatisfaction in several South American countries.

9 Interview to Dr. Fredy Rivera Vélez, July 7th, 2018.

10 Idem.

The most notable case opposing the creation of a specific council outside the sphere of action of the armed forces was Colombia, due to its military structure and its cooperation history with the U.S.

Although Colombia’s strategy was evident due to its cooperation commitments with the U.S., during the I Vice-Ministerial meeting of the South American Fight Against Drug Trafficking Council, several Unasur countries showed serious divergences for establishing a specific council on this matter - outside the domain of the military forces —focused on dealing with specific issues to combat drug trafficking and organized crime based on attributions of national police forces. According to the former Vice Minister of Government of Ecuador,

[...] during the negotiations, we expected to count with the support of those governments with whom Ecuador had a close ideological proximity, however at the time of negotiating the statute, Venezuela and Bolivia showed a negative response towards the establishment of a cooperation agenda that recognizes the exclusivity of the police in their fight against illegal drug trafficking. (Interview to Dr. Fredy Rivera Vélez, July 7th, 2018)

Despite that Ecuador had a strong ideological proximity with Venezuela and Bolivia, the negotiations on drug trafficking showed the need to adapt the agenda in order to include recommendations of some countries, such as issues of consumption, administration, control and especially prevention of drugs based on public health policies. The following chart combines ideological proximity of South American countries to cooperate on the Ecuadorian proposal on drug trafficking:

Table 5: Ideological Proximity and Support to the SWDPC

Ideological Proximity 2009-2010		Countries’ support to SWDPC		
		In favor	Indifferent	Against
High	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Ecuador, Paraguay Venezuela	Argentina, Chile, Ecuador, Uruguay	Brazil, Paraguay,	Bolivia, Venezuela.
Low	Colombia, Guyana, Peru, Suriname		Guyana, Peru, Suriname	Colombia

Source: Own elaboration

Due to the opposition of Bolivia and Venezuela, and the passive participation of Brazil during the negotiations, during the XXIV meeting of the Delegates Council in April 2010 the states agree to change the denomination to the SWDPC, arguing that there was a need to line up regional cooperation on drug affairs with the OAS –CICAD- United Nations cooperation agenda incorporating aspects related to public health and alternative development policies.

In this sense, in April 2010, the SWDPC was formally established with the following objectives:

1. To propose strategies, plans and coordination and cooperation mechanisms between the members in order to influence an integral impact on all areas of the problem;
4. To create a South American identity to face the world drug problems, taking into account international commitments in this matter, as well as the national and sub-regional characteristics that strengthen the unity of South America;
5. To strengthen friendship and trust through inter-institutional cooperation between the specialized agencies of each country, to address the world drug problem through the promotion of dialogue;
6. To promote the articulation of consensus in multilateral forums on drugs, based on Article 14 of the Constitutive Treaty of Unasur.

The cooperation agenda on drugs started to pitfall given the negativity of some countries in stating an agreement on this issue and furthermore with the reevaluation of the Council's objectives. Unlike the leadership evidenced in the South American Defense Council, Ecuador did not manage to consolidate a noticeable leadership during the maturation of the Council. This negativity led to reevaluate the Council's objectives according to the issues previously implemented by the U.S. in organizations such as the OAS. Although the issues addressed in both mechanisms are similar, the drug policies in Unasur are framed within an ad-hoc¹¹ institutional baggage with privileged autonomy in drug-policy building. These institutions managed to generate significant internal pressure in order to control previously established areas by the U.S.

Since its formalization, the cooperation agenda on drug policies did not achieve its goals during the five-year period analysis for the following reasons. First, according to the General Secretariat of Unasur (Unasur, 2012) during the first two years, the council's debate was focused on the elaboration of the rules of procedure and the scope of the council. If we compare cooperation in drug trafficking with other agendas, the SWDPC has made little or none agreements during the first two years, which made difficult for some states to motivate new agreements.

Second, and as a consequence of the lower materialization of agreements, the Ministries of the members did not give sufficient attention to the Council's

11 Many countries in South America had institutions dedicated to control, administration, and drug prevention. It should be noted that these institutions are born under the cooperation of the United States, which managed to establish a series of laws and specific actions to toughen drug-related penalties. Important examples of these institutions are those created in Ecuador, Bolivia, Paraguay, and Peru during the nineties, which had similar scopes and attributions.

meetings. For example, from 2010 to 2015 the Council barely met in five occasions, and one of them in 2012, could not make any agreements due to the fact that only five countries participated. Third, during the five year under analysis, the number of agreements, the implementation of a five year Action Plan with low responsibilities, and most of all the low political interest to comply with the agreement, made several states think that the council was destined to fail or to make small contributions outside the agenda implemented in the OAS. For example, the General Secretariat reported in 2012 (Unasur, 2012) that during the first two years the council achieved two agreements: the elaboration of the Action Plan and the consolidation of a mechanism which aimed to create an information sharing platform among the judicial, police and financial areas. Moreover, the states agree about the necessity to create a South American Observatory of Drugs; nevertheless during the period 2010-2015, the task was not accomplished.

From 2010 to 2013, the documentation showed a lack of institutional support from the Ministries of Foreign Affairs, even in those countries where the ideological proximity with Unasur were high. During the Council's meetings of Unasur, the participation of the embassies have proved to be unsuccessful, due to the detailed knowledge of the activities carried out during the meetings. According to the official documentation, this is due to a low internal communication between the Ministries in charge of drugs and the Ministries of Foreign Affairs and vice versa.

In addition, the leadership of Ecuador in this topic lost continuity after the change in the Council's objectives in 2010. From this year on, there was no continuity to prioritize this agenda from the Ministry of Interior and the Drugs Secretariat, who were in charge of the subject. This is due to changes in authorities and a consequent 'conceptual chaos' to delimit the actions of internal security and citizen security. Within the shortcomings in this issue, given the need of Colombia to generate an external space that addresses subjects of organized crime, the result of these actions generated serious confusion in the agendas and fundamentally, an overlap of activities between councils. Given the low acceptance of South American countries to include drug trafficking within the agenda of the Defense Council, in 2011 Colombia required establishing a mechanism that provide representativeness and allow actions at the regional level given their internal conflict. The result of this maneuver was the creation of the Council for Citizen Security, Justice and Coordination of actions against Transnational Organized Crime, which propose «to combine its tasks with the South American Council on the World Drug Problem». In sum, both councils destiny were similar, a low cooperation agenda given the complexity, overlapping and confusion of the members to comply with the proposed activities by similar councils.

Finally, the SWDPC reflects the difficulty to line up the ideological convergence with internal institutional practices inherited by the U.S., domestic institutions that address issues of drug trafficking based on the objectives established in the framework of CICAD, found extremely difficult in practice to propose specific objectives to fight drug trafficking without the participation and information access of the U.S.

6. Conclusion

The logic of the argument is straightforward; it first incorporates the ideological context in order to disentangle the indirect influence of ideologies in terms of regional cooperation. The analysis of political ideologies convergence/divergence dynamics in the South American context provides supplementary inputs regarding the persistent variance found in levels of cooperation. Especially if considering that «societal demand is hardly sufficient, it takes political leadership and international institutions to propel regionalism» (Börzel, 2011, p. 17).

Second, we argue that regional leaders are entrepreneurs who used the power of ideas in order to help state preferences and interests converge. As Nabers (2010, p. 51) points out «leadership is effective and sustainable when foreign elites acknowledge the leaders' vision of international order and internalize it as their own». In this sense, regional leadership is exercised through the construction of political consensus among members in relation to important topics for the region, particularly to enhance regional cooperation.

The two sectoral cases studied in this paper showed that a context of ideological convergence is a necessary but not sufficient condition to enhance regional cooperation. As it was explained the combination of ideological convergence vis-à-vis a strong regional leadership supporting the agenda of the SDC and enhancing consensus among members made a deep level of cooperation possible in this topic. Moreover, the alternation in leading this topic by other countries support such as Argentina and Venezuela made cooperation in defense possible even in times in which Brazil hesitated. On the contrary, the SWDPC case show that even though there was an important ideological convergence among members the sectoral agenda in this topic did not flourish given that there were not regional leaders engage in the promotion of this topic. Despite Ecuador efforts to act a leader promoting this agenda the Council faced many resistances from other members even with ideological proximity to Ecuador. This resistance given the overlapping of initiatives in this sense in other organizations such as the OAS impeded to advance cooperation in the fight to drug trafficking.

Even though we have analyzed regional cooperation patterns in two sectors during the period 2008-2015, the current critical situation of Unasur showed that a certain level of ideological convergence was a necessary condition to guarantee cooperation, particularly for an organization in which a highly political agenda of cooperation prevailed. In contrast to regional integration initiatives in which stagnation can be tolerated for long periods, Unasur showed that since most of its commitments were related to highly important political issues the change in the ideology of some of the most important members generated first an impasse in the election of the Secretary General followed by the abandonment of the institution of Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Paraguay and Peru. As we argued at the beginning of the paper ideological convergence was important to explain cooperation patterns as many authors related to the post-neoliberal post-hegemonic debates have argued but in order to achieve higher levels of integration leadership of different countries encouraging sectoral agendas were key to foster high levels of cooperation.

Bibliography

- ACHARYA, A., and JOHNSON, A. I. (2007). Comparing regional institutions: an Introduction. In A, Acharya, and A. I, Johnson. (Ed.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (pp. 1-31). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- ALTMANN BORBÓN, J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? *Nueva Sociedad*, 219, 127-144.
- BEESON, M. (2014). *Regionalism and Globalization in East Asia. Politics, Security and Economic Development*. New York, EE. UU.: Palgrave Macmillan UK.
- BÖRZEL, T.A. (2011). *Comparative Regionalism: A new Research Agenda*. KFG Working Paper Series, 28. Berlin, Germany: Freie Universität Berlin.
- BRESLIN, S and HIGGOTT, R. (2000). Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New Political Economy. *New Political Economy*, 5(3), 333-352.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el Mercosur. In J. Briceño-Ruiz. (Ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, Argentina: TESEO.
- BRICEÑO-RUIZ, J, and A, RIBEIRO HOFFMANN. (2015). Post-hegemonic regionalism, Unasur, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 40(1), pp. 48-62.

- CAETANO, G. (2009). Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. *Nueva Sociedad*, 219, 157-172.
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA. (2018). Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. Consejo de Defensa Suramericano. *Misión, Funciones y Objetivos*. Available at <<https://bit.ly/2Yf5wS7>>.
- COMINI, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Revista Nueva Sociedad*, 230, 14-22.
- COMINI, N. (2015). El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(2), 109-135.
- DABÈNE, O. (2012a). Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. In P, Ruggirozzi and D, Tussie (Ed.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (pp. 41-64). London and New York, Reino Unido, EE. UU.: Springer.
- DABÈNE, O. (may, 2012b). *Explaining Latin America's fourth wave of regional integration*. Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Panel «Waves of change in Latin America. History and Politics». Congress accomplished in San Francisco, EE. UU.
- DECIANCIO, M. (2016). Brazil's Leadership Through Global Channels: Autonomy, Diversification and Acceptance. In S, Kingah and C, Quiliconi. (Ed.), *Leadership of the BRICS at the Regional and Global Levels- Willingness, Capacity and Acceptance in an Era of Multi-Polarity* (pp. 49-67). London, United Kingdom: Springer.
- DONADIO, M. (2010). *El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua. Working Paper n.º 2*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- EL COMERCIO. (January 29, 2010). Estrategia militar de EE. UU. y uso de bases de Colombia preocupan a Unasur. *El comercio*. Available at <<https://bit.ly/2PPQX4j>>.
- ERIKSON, R. S and TEDIN, K. L. (2003). *American Public Opinion*. New York, EE. UU.: Longman.
- FES ECUADOR-FLACSO (2010). *Logros, oportunidades y desafíos de la Unasur*. Workshop report, FES Ecuador-FLACSO.
- FLEMES, D. (Ed.). (2010). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Burlington, EE. UU.: Ashgate.

- GODEHARDT, N. and NABER, D. (2011). Introduction. In Godehardt, N and N, Dirk. (Eds.), *Regional Powers and Regional Orders*. London and New York, United Kingdom, EE. UU.: Routledge
- GÓMEZ-MERA, L. (2013). *Power and Regionalism in Latin America. The Politics of Mercosur*. Notre Dame, EE. UU.: University of Notre Dame Press.
- HASS, E and SCHMITTER, P. (1964). Economics and differential patterns of political integration: Projections about unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705-737.
- JOBIM, N. (2009). Presentación del Ministro de Defensa de Brasil. El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur: Crónica de su gestación. Santiago de Chile, Chile: Talleres gráficos S.A.
- LEGLER, T. (2013). Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. *Contexto Internacional*, 35(2), 325-352.
- MALAMUD, A. (2011). A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- MALAMUD, A and GARDINI, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 116-133.
- MATTLI, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- MINISTRY OF DEFENSE. (2005). *Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos*. National Defense Policy. Available at <<https://bit.ly/2vKyqwR>>.
- NABERS, D. (2010). Power, Leadership and Hegemony in International Politics. In Flandes D. (Ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. xx-xx). Burlington, EE. UU.: Ashgate
- NOLTE, D. (2011). Regional Powers and Regional Governance. In N. Godehardt and D. Nabers (Eds.), *Regional Powers and Regional Orders* (pp. xx-xx) London and New York, United Kingdom and EE. UU.: Routledge.
- NOLTE, D. (april-may, 2017). *Latin American regionalism: New approaches for capturing a moving target*. XXXV International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Congress accomplished in Lima, Perú.

- PALESTINI, C. S., and AGOSTINI, G. (2014). *Constructing regionalism in South America: the cases of transport infrastructure and energy within Unasur*. EUI Working Paper RSCAS 2014/73. Florencia, Italia: EUI-RSCAS.
- PAUL, T. V. (2012). Regional Transformations in International relations. In P. Thazha (Ed.), *International relations Theory and Regional Transf* (pp. 3-21). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- PETERSEN, M., and SCHULZ, C. A. (2018). Setting the Regional Agenda: A Critique of Post-Hegemonic Regionalism. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 102-127.
- QUILICONI, C. and SALGADO, R. (2017). Latin American Integration: Regionalism *à la Carte* in a Multipolar World? *Colombia Internacional*, 92, 15-41.
- RIGGIROZZI, P., and TUSSIE, D. (Eds.) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. London and New York, United Kingdom and EE. UU.: Springer.
- RIGGIROZZI, P., and TUSSIE, D. (2018). *Claves para leer el regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía*. Available at <<https://bit.ly/2vCrnqh>>.
- SANAHUJA, J. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el caribe. In L. Martínez, L. Peña and M. Vazquez (Cors), *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 7* (pp. 11-54). Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- SANAHUJA, J. (2012). Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración regional en América Latina: enfoques diferenciados y búsqueda de marcos comunes. In A. Bonilla and M. Ortíz (Eds.), *De Madrid a Santiago: retos y oportunidades, balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe* (pp. 143-156). San José, Costa Rica: FLACSO.
- SÁNCHEZ, F. (2017). *Unasur: poder y acción en Suramérica*. Bogotá, Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2008). State and Society: The Political Economy of DR-CAFTA in Costa Rica, the Dominican Republic, and El Salvador. In D. Sánchez-Ancochea and K. Shadlen (Eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration. Responding to Globalization in the Americas* (pp. 171-200). New York and Basingstoke, EE. UU. and United Kingdom: Palgrave Macmillan UK.
- SCARTASCINI, C. (2008). Who's who in the Policymaking Process: An Overview of Actors, Incentives and the Role they play. In M. Stein and M. Tommasi (Eds.), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies* (pp. 29-68). Washington, EE. UU.: Inter-American Development Bank.

- SCHMITTER, P. (2007). Regional Cooperation and Region integration: Concepts, Measurements and a Bit of Theory. Available at <<https://bit.ly/2ZXYFzZ>>.
- TOKATLIAN, J., and COMINI, N. (2016). «Guerra contra las Drogas»: ¿Se puede modificar el paradigma internacional? América Latina en UNGASS 2016: un impulso restringido, una cumbre anodina. *CIDOB: Notes Internacionals*, 149, 1-5.
- UGARTE, J. (2010). *El Consejo de Defensa Suramericano: balances y perspectivas*. Publicaciones FES-ILDIS. Available at <<https://bit.ly/2VJgHVn>>.
- UNASUR (2012). *Informe de la Secretaria General de Unasur ante el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de Unasur*. Marzo 2012.
- VAN LANGEHOVE, L., MARIEKE, Z. and PAPANAGNOU, G. (2016). Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle. In S. Kingah and C. Quiliconi (Eds.), *Leadership of the BRICS at the Regional and Global Levels - Willingness, Capacity and Acceptance in an Era of Multi-Polarity* (pp. 49-67). London, United Kingdom: Springer.
- VAZ, A., FUCCILE, A., and PEREIRA, L. R. (2017). Unasur, Brazil and the South American defence cooperation: a decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(2), e012. Epub January 18, 2018. doi <<https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201700212>>.
- VERDES-MONTENEGRO, F. (2018). *La (de)securitización en Unasur (2008-2016): Suramérica construyendo su dimensión en seguridad regional* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.
- VIVARES, E. (2014). Toward a Political Economy of New South American Regionalism. In Vivares E. (Ed.), *Exploring the New South American Regionalism (NSAR)* (pp. 9-28). Burlington, EE. UU.: Ashgate.

Cintia Quiliconi estuvo a cargo de la elaboración del diseño de la investigación, el marco teórico, las conclusiones, así como de la revisión general del artículo. Renato Rivera se encargó del análisis empírico comparado de los consejos sectoriales.

**REGIONALISMO, ECONOMÍA POLÍTICA
Y GEOPOLÍTICA: TENSIONES Y DESAFÍOS
EN LA NUEVA BÚSQUEDA DE INSERCIÓN
INTERNACIONAL DEL MERCOSUR**

*Regionalism, political economy and geopolitics:
tensions and challenges in the new search of
international insertion of Mercosur*

Nicolás Pose

Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
nicolas.pose@cienciassociales.edu.uy
<https://orcid.org/0000-0002-4462-1189>

Lincoln Bizzozero

Unidad Multidisciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
lbizzozero@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9367-1695>

Recibido: 11/10/2018

Aceptado: 22/02/2019

Resumen: El Mercosur se encuentra en una etapa de cambios. El énfasis político, característico de la década pasada, ha sido reemplazado por una agenda que prioriza la inserción externa del bloque. En este marco, las principales alternativas, no necesariamente excluyentes, son: una Atlántica, centrada en la Unión Europea; y otra centrada en Asia-Pacífico. Este artículo asume que la evolución del regionalismo y las opciones políticas se encuentran afectadas por factores condicionantes sistémicos, geopolíticos (orientación geográfica tradicional de la inserción) y de economía política (intereses, instituciones e ideas). Sobre esta base se analizan las potencialidades, límites y desafíos de ambas alternativas, mediante el estudio de la evolución del Mercosur y de las relaciones comerciales de Argentina y Brasil con Europa y Asia.

Palabras clave: Mercosur; regionalismo; inserción internacional; acuerdos comerciales; economía política; geopolítica.

Abstract: Mercosur is entering in a new phase of changes. The political emphasis, characteristic of the last decade, has been replaced by an agenda that prioritizes the bloc's external insertion. In this framework, the main alternatives, not necessarily excluding, are: one Atlantic centered in the European Union; and another centered in the Asia-Pacific space. This article assumes that the evolution of regionalism and the political choices it faces are affected by systemic, geopolitical (traditional geographical orientation of the insertion) and political economy (interests, institutions and ideas) conditioning factors. Over this assumption the potential, limits and challenges of both alternatives are analyzed, through the study of the evolution of Mercosur and the trade relationships of Argentina and Brazil with Europe and Asia.

Keywords: Mercosur; regionalism; international insertion; trade agreements; political economy, geopolitics.

1. Introducción

El regionalismo en América del Sur, y su expresión en materia de integración regional más importante, el Mercosur, se adentran nuevamente en una etapa de cambios. En la creación del bloque a inicios de la década de los noventa primó la agenda de liberalización comercial interna como marco desde el cual insertarse en el proceso de globalización económica, al amparo de las ideas del regionalismo abierto y el Consenso de Washington. Y siguiendo este rumbo, a mediados de la década la opción de inserción atlántica, en un eventual triángulo comercial conformado por acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), guio la orientación de la política externa. En cambio, en la primera década de los 2000, la construcción de una agenda de integración continental y cooperación política autónoma primó por sobre los imperativos de inserción comercial. Pero al entrar en la segunda década del siglo XXI, la evolución del Mercosur se encuentra nuevamente frente a un nuevo escenario.

Ni la orientación ni los alcances de este cambio están aún del todo definidos, y las discusiones sobre si se está frente a un *retorno* de políticas anteriores o ante nuevas construcciones de política abundan en el debate político y académico (Briceño-Ruiz 2018). No obstante, y más allá de estos aspectos, lo cierto es que los cambios en la orientación política de los gobiernos en Argentina y Brasil, sumado a un conjunto de transformaciones estructurales que serán discutidas a lo largo del texto, han llevado a que el Mercosur haya relegado a un segundo plano las instancias de construcción de instituciones políticas regionales autónomas y muestre en cambio un renovado impulso en su agenda de inserción internacional y vinculación con los mercados mundiales.

Este trabajo toma como punto de partida que la evolución de los regionalismos y las instancias concretas de integración regional están signadas por condicionantes sistémicos, geopolíticos y de economía política. Y sobre esta base, se propone repasar los principales cambios en las prioridades políticas y en las orientaciones del Mercosur desde su creación, para luego centrarse en el análisis de las principales alternativas de inserción externa que actualmente circulan en la agenda (no excluyentes entre sí): una Atlántica, construida en torno a la eventual conclusión de un acuerdo con la UE, y otra que privilegia el espacio Asia-Pacífico. El objetivo consiste en identificar las potencialidades, los desafíos y los límites que envuelven cada una de ellas, a la luz de los condicionantes planteados.

El foco del trabajo será puesto en las dinámicas de interacción con terceros actores de Argentina y Brasil. Esto se debe a que el eje argentino-brasileño, y en particular sus dinámicas de cooperación y conflicto, ha sido el factor determinante por excelencia en la construcción de instancias regionales y en la adopción

de sus orientaciones (Mera, 2005), lo que se observa en los distintos episodios históricos de aproximación e integración en la región, y se fundamenta en indicadores objetivos, tales como tamaño de sus territorios, población y volúmenes de producción económica. Justificado este recorte, se desarrollan en primer lugar los condicionantes sistémicos, geopolíticos y de economía política planteados, para luego repasar el caso concreto del Mercosur. Tras esto, se analizan las implicancias de las alternativas Atlántica y Pacífica mencionadas y, por último, se presentan unas reflexiones finales.

2. Condicionantes geopolíticos, de economía política y sistémicas en la construcción del regionalismo: nociones generales

Este trabajo parte del supuesto de que la construcción de regionalismos, así como de los contenidos que adquieren a lo largo del tiempo —tanto en materia de encadenamiento con fenómenos más amplios como la globalización económica o de construcción de esferas de autonomía, como de dirección de las relaciones con otros países y regiones del mundo—, no ocurren en el vacío. Por el contrario, se encuentran signadas por condicionantes geopolíticos y de economía política, los cuales a su vez operan dentro del marco más general de condiciones que vienen determinadas por la evolución de la estructura del sistema internacional.

Los condicionantes geopolíticos son construcciones que se imbrican con el surgimiento de cada Estado y que sustentan el denominado *interés nacional*. Las bases de un Estado, entonces, tienen que ver con ese ADN en el que surgen en el sistema internacional (Moïsi, 2008). Esa especificidad en el nacimiento del Estado es un condicionante en sí a la hora de definir la política exterior y de plantear las prioridades en relación con el entorno regional y el sistema internacional. La inserción internacional de un país no escapa a la marca del nacimiento y a la visión que se tiene sobre el papel del país en el propio sistema.

Esta construcción de la visión del país y de cómo se visualiza la geopolítica en función del momento que atraviesa el sistema internacional se va modificando a lo largo de la historia del Estado. Sin embargo, el núcleo fundamental vinculado a la posición que tiene el país en el sistema internacional y regional condiciona la visión mundo de las élites políticas y de la burocracia estatal (Florian, 2014). Esto se debe, en parte, a que las orientaciones geopolíticas que condicionan los inicios de la vida nacional, al propiciar corrientes y flujos tanto económicos como humanos, refuerzan con el paso del tiempo las prioridades de la inserción internacional.

Y al mismo tiempo, dentro de este marco de restricciones, las decisiones son modeladas por los factores identificados por la economía política internacional: intereses, instituciones e ideas. En el primer caso, la literatura destaca la influencia de los grupos de interés, quienes de acuerdo con su posición en la estructura de la economía internacional y de las opciones de política en disputa se plantean influir en los decisores con miras a maximizar sus intereses materiales (Lake, 2009). En tanto que dentro de este enfoque, se visualiza a las instituciones como variables intervinientes que impactan en la manera en que los intereses son agregados y, por tanto, en su capacidad de influir en las políticas.

Una segunda perspectiva de las instituciones es la que pone el foco en el Estado, el cual se afirma que ejerce un efecto independiente sobre las políticas producto de prácticas burocráticas institucionalizadas y del *path dependence*. Finalmente, un tercer enfoque considera al rol de las ideas, las que pueden influir en las decisiones mediante su alojamiento en las propias instituciones del Estado (Hall, 1993), a través de emprendedores políticos (Rodrik, 2014) o de profesionales socializados en distintas creencias que una vez en posiciones de poder actúan conforme a ellas (Chwieroth, 2007), e incluso influyen en la forma que los grupos de interés definen dónde residen sus propios intereses materiales (Blyth, 2003; Woll, 2008).

El nuevo regionalismo, desde el cual nace el Mercosur, no puede entenderse a su vez sin referencias al contexto internacional en el que surgió. Esto es, con el ingreso del sistema internacional a una nueva etapa de globalización con posterioridad a la disolución de la Unión Soviética, se reconfiguraron los espacios regionales y con ello la articulación del ordenador mundial (Hettne, 1994). El impulso a la conformación de nuevos regionalismos como respuestas a los requerimientos del sistema para una inserción internacional provino necesariamente de los centros desarrollados (Estados Unidos, la UE y Japón), únicos capaces en ese momento de impulsar y articular los regionalismos en la globalización, generando un efecto de arrastre en la periferia.

Sin embargo, la primera década de los 2000 trajo cambios importantes que modificaron la estructura sobre la que operan los regionalismos. En el caso de Estados Unidos, principal ordenador del sistema internacional, se verificó un cambio de prioridades global a partir de los atentados del 11 de setiembre de 2001, tras los cuales su política exterior se enfocó de forma primaria en sus incursiones militares en el Medio Oriente. Y al mismo tiempo, a nivel regional, dinámicas específicas que serán revisadas más adelante hicieron, en combinación con lo anterior, que el sur de América Latina descendiera del orden de prioridades en la agenda de política exterior estadounidense (Serbin, 2010).

Durante los inicios de los 2000 la UE concretó importantes pasos en materia de integración monetaria, dotando a un conjunto de países con una moneda común que eventualmente pudiera desafiar el estatus del dólar como principal moneda de reserva internacional (Portes y Rey, 1998), pero en materia de política exterior los avances comunitarios fueron menos ambiciosos. Y la política comercial, carta de presentación exterior por excelencia del bloque, privilegió la truncada esfera multilateral, al menos hasta el 2004, cuando culminó el mandato de Pascal Lamy como Comisario de la Comisión Europea para asuntos de Comercio (De Ville y Siles-Brugge, 2018).

La crisis financiera y económica global, iniciada en 2008 en Estados Unidos pero con consecuencias aún más profundas en la eurozona, profundizó la tendencia previa de retracción de estos ordenadores mundiales. Al mismo tiempo, allanó el camino para la aparición de nuevos jugadores globales, entre los cuales se destacaron los BRICS¹ en general y China en particular. Es que el gigante asiático acumuló décadas de crecimiento económico sostenido a tasas excepcionales, lo que le permitió pasar de representar una porción ínfima en el comercio y la producción mundial a ocupar el primer y segundo puesto en estas variables, respectivamente, en tan solo 35 años.

Al ritmo de la nueva demanda por materias primas para alimentar la creciente producción asiática, se produjo también el llamado *boom* de las *commodities*. Esto significó un aumento extraordinario en los ingresos derivados de la producción de bienes primarios, que benefició tanto a los países exportadores de minerales como a los de alimentos. Tan es así, que para estos últimos significó un cambio en la tendencia de deterioro de la relación de términos de intercambio que históricamente enfrentaron (Buxedas, 2017). Estas transformaciones afectaron positivamente a los países periféricos y en desarrollo, quienes presentan en general una especialización comercial en estos sectores.

Al mismo tiempo, distintas condicionantes financieras se conjugaron para ofrecer a estos países un escenario de acceso al financiamiento internacional dotado de una gran oferta y a costos ínfimos en perspectiva histórica. Es que, por un lado, las políticas de *quantitative easing* de los principales bancos centrales del mundo llevaron las tasas de interés a mínimos históricos, y por el otro, la entrada de nuevos jugadores, como China, al selecto grupo de financiadores internacionales, amplió la oferta para alcanzar incluso a los *sospechosos habituales* de los prestamistas tradicionales (Gallagher, Irwin y Koleski, 2012). Combinados, todos estos elementos contribuyeron al ensanchamiento del espacio para generar respuestas con mayores niveles de autonomía desde los regionalismos periféricos.

1 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Sin embargo, entrada la segunda mitad de la década del 2010 las condiciones externas cambiaron: los precios de las *commodities* entraron nuevamente un uno de sus ciclos característicos de volatilidad (Buxedas, 2017) y las condiciones de financiamiento internacional, en un momento donde las tendencias hacia tomar posiciones deficitarias en materia fiscal y de cuenta corriente se volvieron más fuertes, comenzaron a endurecerse. Al mismo tiempo, deben atenderse los efectos de la profundización de la especialización productiva durante el ciclo del *boom*, en el que los poseedores de las ventajas comparativas tradicionales vieron fortalecida su posición, con efectos diversos en las economías políticas domésticas producto de las variaciones observadas en materia de especialización y relaciones de propiedad. En este marco de condicionantes generales, es que deben entenderse y evaluarse las alternativas actuales que enfrenta el Mercosur.

3. El caso del Mercosur

En el caso del Mercosur, los antecedentes inmediatos a la conformación de esta iniciativa regional muestran la superación de la histórica rivalidad argentino-brasileña, a través del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB) en 1986 y con medidas de confianza mutua en el campo nuclear, que sentaron las bases políticas para el nuevo regionalismo.² La superación del conflicto argentino-brasileño posibilitó trascender la visión geopolítica de la frontera peligrosa que dominó la formulación de las políticas fronterizas y regionales por décadas. Y es que hasta ese momento los condicionantes geopolíticos de ambos países tenían que ver con la salida atlántica (comunicaciones con los países del Norte) y el aseguramiento de las fronteras con los países de la región.

El denominado nuevo regionalismo tuvo como referente ideacional al Consenso de Washington, guía para los gobiernos de orientación liberal que crearon el Mercosur en 1991. Un componente se orientaba a la liberalización del comercio exterior, y en este marco el Mercosur fue concebido como una plataforma de liberalización intrarregional a partir de la cual abrirse al resto del mundo, de forma consistente con el paradigma del regionalismo abierto (Bizzozero, 2008; Briceño-Ruiz, 2013). De todos modos, las ideas encuentran en ocasiones *adaptaciones* en sus viajes de llegada a países y regiones (Ban, 2016), y el Mercosur fue un caso de esta clase: por ejemplo, el sector automotriz, industria clave para las dos principales economías, fue regulado a través de un acuerdo de comercio administrado paralelo. Y es que en líneas más generales, la complejidad de las estructuras

2 Un antecedente clave, en tiempos autoritarios, lo constituye el acuerdo tripartito de 1979 (junto con Paraguay) para la integración en infraestructura hidroeléctrica.

productivas y en particular los desafíos de la industria, especialmente en Brasil, pero también en Argentina, requerían de este tipo de adaptaciones para mantener su viabilidad en el marco más general de estas reformas de carácter liberal.

Pero además, al tratarse de Estados como el de Brasil, de tamaño continental, y en menor medida de Argentina (octavo país del mundo en extensión), los condicionantes geopolíticos son relevantes a los efectos de comprender la orientación y prioridades de las políticas exteriores de ambos países. Como ya se ha señalado, puesto que el eje argentino-brasileño es la base del Mercosur —y en buena medida del regionalismo sudamericano— se entiende que los condicionantes que afectan a esos países terminan condicionando la visión del bloque regional, así como la priorización de determinados países o regiones por sobre otros a la hora de promover las relaciones externas del bloque.

En los inicios del Mercosur la orientación de las políticas exteriores de Argentina y Brasil convergieron en una inserción internacional prioritariamente atlántica con foco en Estados Unidos y la UE. Las negociaciones en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en el Acuerdo Marco Interregional con la UE daban cuenta de un posible triángulo occidental. Brasil —y en menor medida Argentina— estructuraban la orientación atlántica del espacio sudamericano. Esto les daba a ambos países en este eje de competencia-cooperación (superado el eje competencia-conflicto) la posibilidad de ganancias en el marco de la nueva configuración mundial-regional-nacional, a través de regímenes que aseguraran la gobernabilidad (gobernanza en el nuevo léxico) y generaban señales de legitimación de sus programas de reforma económica. A su vez, la lógica triangular interactuaba con las negociaciones a nivel multilateral, generando un complejo panorama de geoeconomía (Bouzas, 1996; Grandi, 2000).

Sin embargo, esta estrategia pronto encontró sus límites. En materia comercial, tras la conclusión de la Ronda Uruguay, tanto Estados Unidos como la UE comenzaron a demandar nuevas armonizaciones regulatorias en distintas áreas *relacionadas* con el comercio (temas de Singapur), las que percibían como barreras no tradicionales al acceso a mercados. Pero esta agenda encontró una amplia resistencia en los países en desarrollo, que la vieron como una amenaza hacia su *espacio* para aplicar políticas de transformación productiva al estilo de las implementadas por los países de desarrollo tardío (Gallagher, 2007). Y al mismo tiempo, el propio eje transatlántico encontró profundas dificultades a la hora de alcanzar un acuerdo en materia de agricultura, lo que a su vez redundó en el bloqueo general del tema a nivel multilateral, exacerbando a los países en desarrollo que tienen fuertes intereses (en muchos casos ofensivos) en la materia. En ambos planos, articulando las posiciones ofensivas y defensivas en el marco del G-20 comercio, Brasil (junto con India) tuvo un rol principal (Narlikar y Tussie, 2004).

El siglo XXI deparó cambios en la política internacional estadounidense y en las prioridades del espacio territorial a salvaguardar. La definición de prioridades desatendió el espacio latinoamericano en las cuestiones económico-comerciales, sobre todo después de que el ALCA se terminó políticamente como propuesta en la Cumbre de Mar del Plata en el 2005. Y es que el traslado de los debates comerciales multilaterales a la esfera interamericana, sumado a la llegada de gobiernos ubicados del centro a la izquierda del espectro ideológico en las principales economías (Argentina, el propio Brasil y Venezuela), determinó el fracaso de la propuesta. De esta manera, durante más de una década el regionalismo latinoamericano fue construyendo una agenda regional propia, una institucionalidad incipiente y una nueva base de ideas.

Los países del Mercosur, con los cambios de gobierno, cuestionaron el modelo neoliberal y el paquete de ideas que conllevaba, incluyendo el regionalismo abierto en su versión original. La versión del regionalismo posliberal (Sanahuja, 2009) o poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) o bien el continental (Bizzozero, 2014) en sentido asertivo fueron el componente de regionalismo del siglo XXI. La geopolítica se reorientó hacia bases continentales, de forma que priorizó el espacio regional sudamericano —y en menor medida el latinoamericano. La expresión institucional —y en ideas— de esta evolución fueron la Unión de Naciones Sudamericana (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).³

En esta nueva etapa del regionalismo en América Latina signada por el *boom* de las *commodities* y la reorientación de prioridades de Estados Unidos, se dio primacía a los contenidos políticos, quedando la inserción internacional sujeta a las prioridades políticas y sociales del regionalismo en construcción. La orientación sur-sur de las políticas exteriores y la convergencia en materia de cooperación fueron los ejes que definieron las propuestas temáticas generales (Briceño-Ruiz y Morales, 2017).

Aunque históricamente América del Sur había tenido instancias de convergencia y ámbitos para analizar los temas de la región, nunca se habían generado espacios para que los asuntos internos pudieran ser canalizados vía construcciones regionales propias. Esto permitió que, por primera, vez el sistema burocrático político-estatal comenzara a ver los condicionantes geopolíticos fuera de la región. Las fronteras comenzaron a ser visualizadas como espacio de cooperación y problemas para el desarrollo. Y las cuestiones de seguridad atinentes a la frontera se comenzaron a pensar como cuestiones que requerían la cooperación

3 Una interpretación alternativa sugiere que estos cambios, antes que nada, tuvieron que ver con la evolución de un nuevo consenso acerca del rol del Estado, y el concomitante uso del regionalismo para avanzar esta agenda (Petersen y Schulz, 2018). Sin cuestionar esta afirmación, a efectos de este trabajo interesa destacar la reorientación y priorización geográfica de la acción regional.

intrarregional como forma de responder a los desafíos transnacionales (Giacalone, 2015; Pereira, 2011).

Si bien hay ambigüedades en el proceso durante más de una década, entre el 2000 y el 2015 convergieron tres procesos a partir de la política internacional de Brasil: su emergencia como potencial actor global en el sistema; la construcción de un espacio latinoamericano como ámbito para la gobernanza regional y la cooperación internacional; la conformación de un espacio de paz, cooperación, desarrollo y libre comercio en América del Sur. Estos tres sucedieron convergentemente con tensiones, conflictos y contradicciones, aunque se constata una acumulación incremental en términos institucionales y en propuestas temáticas e ideas (Bizzozero, 2014).

Sin embargo, también es preciso notar que los avances en los tres planos fueron muy desiguales. En concreto, mientras que Brasil avanzó en su agenda global y la región creó espacios de gobernanza política regionales de carácter inédito, en el plano económico-productivo-comercial los progresos fueron mucho más endebles, ya que la integración productiva dependió casi en exclusivo de un instrumento de financiamiento nacional como el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no hubo coordinación macroeconómica, y la integración comercial se vio dificultada por distintas barreras y concepciones sobre los modelos a implementar.

Esto fue patente en el caso del Mercosur, en donde los avances en el plano de la construcción de nuevas instituciones políticas y la apuesta por dispositivos de carácter social contrastan con los escasos avances registrados en materia de integración productiva y comercial (Caetano, 2017). Si a esto se le agrega el problema de las *promesas vacías*, esto es, la adopción de normas que luego no son internalizadas por los Estados miembro y, por tanto, no entran en vigor (Arnold, 2017), entonces la imagen que se obtiene sobre los avances de la década es mucho más matizada.

Posteriormente, si bien la acumulación previa mencionada no se diluyó por completo, la crisis en Brasil cortó por el momento esta línea en la construcción de respuestas regionales. A su vez, el nuevo gobierno —transitorio y con bases de legitimidad frágiles— redefinió las prioridades temáticas y los objetivos de política exterior. Hay varios factores que podrían ser considerados para explicar esta evolución política y económico-social en este país, asunto merecedor de un examen profundo que no se pretende desarrollar aquí. Lo que interesa señalar es que uno de los temas (y factores) que están produciendo una división en el sistema político brasileño es el corrimiento hacia el Pacífico del crecimiento económico a nivel internacional. En el espacio sudamericano, la Alianza del Pacífico,

que surgió como una plataforma para el megaspacio Pacífico en construcción que impulsaba Estados Unidos, fue uno más de los factores de división entre dos miradas políticas del espectro brasileño con relación a cómo posicionar a Brasil en el frente externo. Estas dos miradas se plasmaron en las elecciones de Brasil en los debates electorales que finalmente dieron la victoria a Dilma Rousseff (Bizzozero, 2015).

El gobierno actual de Michel Temer en Brasil y el de Mauricio Macri en Argentina han replanteado la inserción internacional de los países como prioridad en el marco de la articulación con la globalización económica, lo que de alguna forma dialoga con la postura (de al menos parte) del gobierno uruguayo. Y ambos presidentes han coincidido, además, en suspender su membresía de Unasur, así como en sus posiciones frente a la situación de Venezuela. De esta manera, el regionalismo pasó de nuevo a tener un fuerte componente internacional en la construcción de la agenda regional, en oposición a la década previa. El cambio tiene un evidente motivo político e incluso coyuntural, asociado al giro electoral en Argentina y a la destitución de Rousseff en Brasil. Pero además, involucra virajes de más largo aliento, en el ámbito de los intereses económicos domésticos y de los paradigmas de ideas que orientan las políticas exteriores económicas.

En el primer caso, los sectores agroexportadores vieron fortalecida su posición tras los años del *boom* de las *commodities*. Y como contracara, los sectores industriales se han visto perjudicados por el incremento de las importaciones de productos manufacturados de China, tanto en los mercados nacionales como regionales, las que han erosionado sus posiciones previas en materia de cuotas de mercado (Gallagher y Porzecanski, 2010; Bizzozero y Raggio, 2016). El estancamiento económico actual, la caída del precio de las *commodities* y las presiones en materia fiscal, que actualmente enfrentan los países, no han hecho más que poner de relieve las tensiones productivas entre una especialización agroexportadora y un sector industrial que se fueron incubando en la década previa.

Pero además, en el plano de las ideas, la representación de estos intereses comenzó a cuestionar los efectos del Consenso de Beijing (Svampa, 2013; Slipak, 2014). Y de forma aún más importante, las propias cúpulas industriales brasileñas han experimentado, en este nuevo marco de incertidumbre, con adoptar un nuevo paradigma de políticas de corte liberal, tal como lo reflejan los pronunciamientos de la Confederación Nacional de Industria (CNI) desde 2013 (ej. CNI 2014; CNI 2017; Darós 2017). Estas transformaciones se entrecruzan a la vez con las tradicionales disputas entre neodesarrollistas y neoliberales a nivel de las élites políticas y burocráticas brasileñas y argentinas, y se solapan con el debate sobre orientaciones de política exterior entre los atlantistas continentales, la vertiente Pacífico-Mundo y los promotores de la orientación Sur-Sur, así como con los

debates entre regionalistas y globalistas sobre el papel a jugar en el mundo, en particular en el caso de Brasil (Bizzozero, 2015; López y Tarciano Silva, 2015). En este marco, entonces, es que cabe analizar las alternativas pacífica y atlántica que circulan en los debates sobre la inserción internacional del Mercosur.⁴

3.1 Límites geopolíticos y de economía política de la inserción en la cuenca del Pacífico

Los miembros fundadores del Mercosur han sido históricamente países atlánticos y periféricos. Su posición geográfica, y la historia de inmigración europea, han favorecido que haya una interdependencia económica, política y social con los países europeos. Por tanto, las transformaciones experimentadas en las últimas décadas con los avances en materia de transporte y comunicación, y el progresivo desplazamiento del motor económico del sistema internacional desde el Atlántico hacia el Pacífico, han puesto en tensión la histórica orientación geopolítica de los países del bloque.

En este sentido, el surgimiento de la Alianza del Pacífico juega un papel de interpelación al atlantismo (y también al regionalismo durante la primera década del siglo XXI) que ha guiado a los países del Mercosur. Esto se debe a que presenta una alternativa que lleva a un reexamen en múltiples dimensiones: costos y beneficios económicos para grupos domésticos, implicancias para la construcción de espacios regionales de construcción de liderazgo y plataformas políticas, e incluso un paradigma ideacional alternativo, que retoma los principios del regionalismo abierto y propone políticas de corte liberal, donde el libre comercio y la movilidad de capitales son ejes centrales.

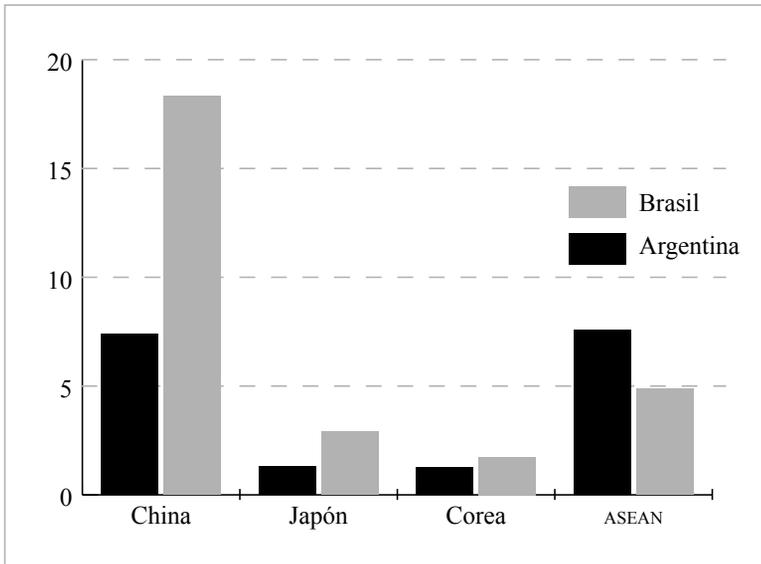
En materia de orientación, la Alianza del Pacífico exhibe una clara propuesta de privilegiar el espacio Asia-Pacífico, en tanto nuevo epicentro económico-comercial mundial, y se presenta a sí misma como la puerta de entrada a esta región. Sin embargo, Asia-Pacífico se compone de múltiples unidades nacionales y regionales, que varían significativamente en materia de modelos económicos y políticas comerciales, así como en las alianzas económicas y políticas que privilegian en el ámbito internacional. Y, de forma crucial, también divergen en cuanto a la relevancia económica que suponen para los países del Mercosur.

La información presentada en los gráficos 1 y 2 busca ilustrar esta diferencia. Pues mientras China representa casi el 20 % del total de las exportaciones

4 Un debate paralelo y de importancia medular y creciente, pero que escapa al alcance de este trabajo, viene dado por la alternativa de flexibilizar el bloque para habilitar la negociación individual de acuerdos comerciales con terceros.

brasileñas, y el 7 % de las exportaciones argentinas, la segunda mayor economía asiática, Japón, no llega al 3 % para ninguno de los casos. En tanto que la tercera, Corea, no llega a representar siquiera el 2 % del total de la canasta exportadora de ambos países. Tan solo el grupo de la ASEAN, conformado por 10 economías asiáticas,⁵ se ubica al nivel de China para el caso de Argentina, hecho que no se repite para el caso brasileño, en donde el bloque en su conjunto representa menos del 5 %. En materia de importaciones, los datos son aún más contundentes: aquí China supera el 16 % del total de bienes importados tanto por Brasil como por Argentina, y quién le sigue, la ASEAN en ambos casos, no alcanza el 4 %.

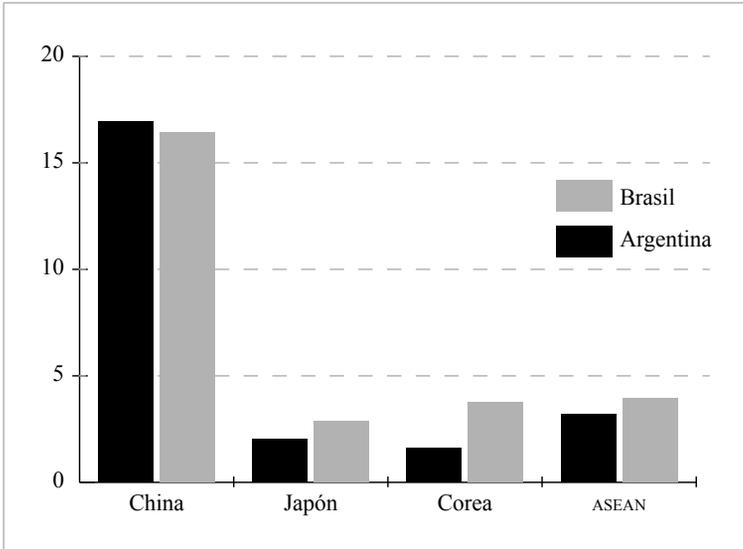
Gráfico 1: Porcentaje de exportaciones de Argentina y Brasil al espacio Asia-Pacífico



Fuente: elaboración propia.

5 Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Birmania, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Gráfico 2: Porcentaje de importaciones de Argentina y Brasil desde el espacio Asia-Pacífico

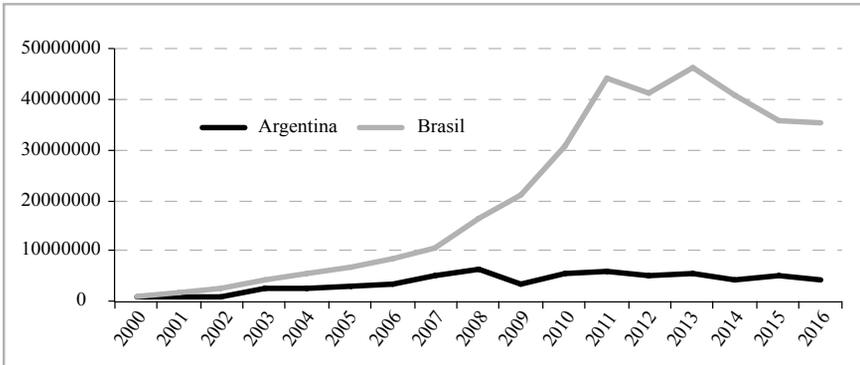


Fuente: elaboración propia.

Por tanto, al analizar la alternativa del giro hacia el Pacífico en el caso del Mercosur, con miras a considerar sus perspectivas, límites e implicancias, las estrategias convergen necesariamente —al menos si se pretende trabajar sobre una base real, independiente de las estrategias discursivas de los bloques regionales en la promoción de sus agendas— en el estudio de la relación económica con China. Este país ha experimentado un dinamismo económico sin precedentes, pasando a ser, como fuera mencionado, la segunda economía mundial y el mayor exportador del planeta en tan solo 35 años. Este cambio de profundas dimensiones ha reconfigurado el funcionamiento de la economía internacional, y los países del Mercosur no han estado exentos de sus efectos.

Dentro de estos se destaca el ya referido *boom* de las *commodities*, propulsado por la demanda china y con amplias implicancias para los exportadores de bienes intensivos en recursos naturales, como los países de la región. En efecto, las exportaciones hacia China de Argentina y, principalmente, de Brasil, han aumentado en forma sustantiva, como lo muestra el gráfico 3. En el caso de Brasil, se observa un incremento exponencial entre 2000 y 2011, un pico máximo en 2013 y una posterior leve caída, que de todos modos no altera el hecho de que estamos frente a valores muy elevados en perspectiva histórica. Argentina, por su parte, también experimenta un crecimiento en sus exportaciones a China entre 2000 y 2016, aunque mucho menor comparado con el caso brasileño.

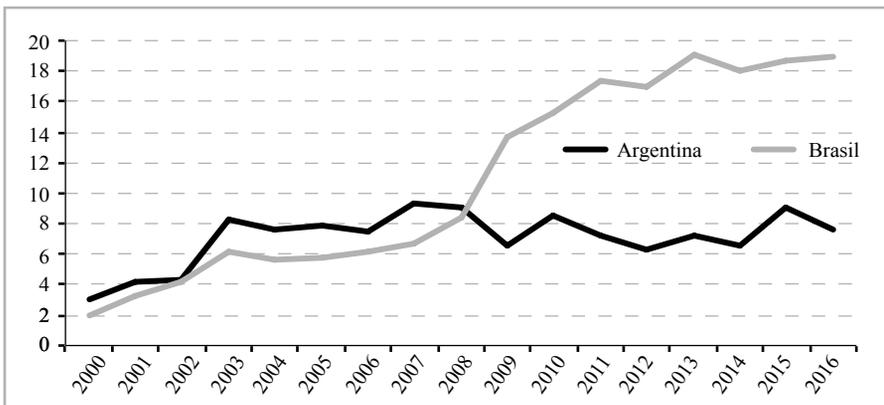
Gráfico 3: Evolución de las exportaciones de Argentina y Brasil hacia China



Fuente: elaboración propia.

Un segundo elemento para visualizar la importancia de China en la inserción de los productos argentinos y brasileros en los mercados externos viene dado por la evolución del peso de China en el total de las exportaciones de ambos países. El gráfico 4 presenta esta información. Allí se destaca en particular el aumento de la relevancia de China para las exportaciones brasileñas, que pasa de tan solo el 2 % en el año 2000 a alcanzar un 19 % en 2016, configurándose así en el principal destino de exportación de los productos brasileños. Esto muestra además que el descenso en los valores a partir de 2013, visto en el gráfico previo, no se debe a un retroceso de China como destino, sino a una contracción general de las exportaciones brasileñas.

Gráfico 4: Evolución porcentual de la participación de China en las exportaciones de Argentina y Brasil



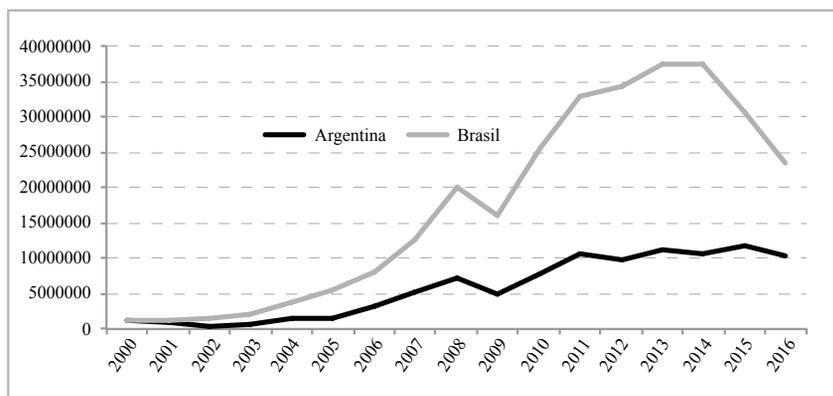
Fuente: elaboración propia.

En el caso de Argentina, se observa un peso más moderado, no obstante significativo y de mayor relevancia en comparación con los valores registrados a inicios de los 2000, es decir, antes del *boom* de las *commodities*. Así, China se ha consolidado como el tercer destino de las exportaciones de Argentina, lejos de Brasil pero muy cerca de su segundo comprador, Estados Unidos.

Además de ilustrar estas tendencias generales, es importante identificar los sectores que explican este crecimiento. En este sentido, la literatura ha identificado que tan solo 10 productos representan el 75 % del total de las exportaciones de América Latina a China: crudo de petróleo, minerales, soja y otras semillas, hierro, cobre, aceite de soja, residuos de metales no ferrosos, pulpa y desechos de papel, alimento para ganado, y carne (Gallagher y Porzecanski, 2010, p. 18). Brasil es el primer exportador latinoamericano en cuatro de estos sectores (soja, minerales, pulpa y desechos de papel, y carne) y el segundo en crudo de petróleo; mientras que Argentina lidera en crudo de petróleo y aceite de soja, y segunda a Brasil en soja (*idem*). En otras palabras, los bienes intensivos en recursos naturales son aquellos que explican el exponencial crecimiento de las exportaciones de las principales economías del Cono Sur a China.

Repasadas las tendencias en exportaciones, cabe analizar la evolución de las importaciones argentinas y brasileñas desde China. De nuevo, se destaca en particular la penetración de las importaciones chinas en Brasil, con dos períodos de claro crecimiento (2003-2008 y 2010-2014), tras el que se observa una sensible reversión —producto de la recesión en Brasil— que no obstante mantiene los valores en niveles altamente elevados en una perspectiva histórica. El caso de Argentina muestra nuevamente una mayor moderación y menos sobresaltos; sin embargo, refleja un importante crecimiento de las exportaciones chinas hacia dicho país.

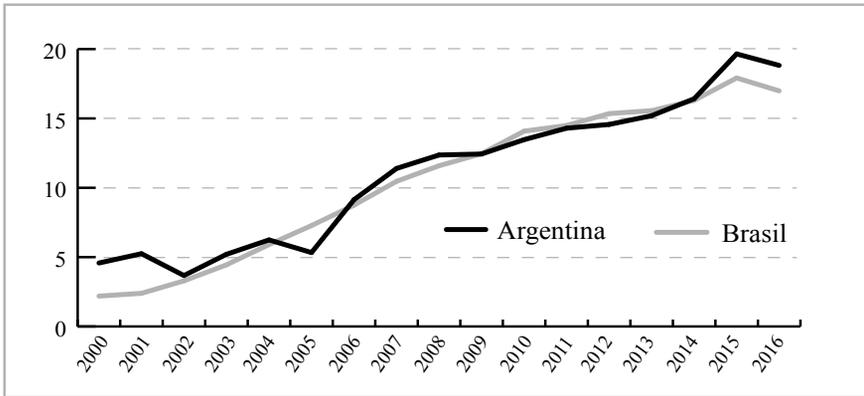
Gráfico 5: Evolución de las importaciones de Argentina y Brasil desde China



Fuente: elaboración propia.

El peso de China en el total de las importaciones de Argentina y Brasil reafirma la importancia creciente de este país. En concreto, en ambos casos los valores pasan de menos del 5 % en el 2000 a representar alrededor del 15 % y 20 %, respectivamente, en los últimos años. Además, China es el segundo origen de las importaciones de Argentina y de Brasil, por detrás del propio Brasil en el primer caso y de Estados Unidos en el segundo. A su vez, y a diferencia del crecimiento de las exportaciones de los países sudamericanos hacia China, la penetración de China en Argentina y Brasil se basa en la venta de una amplia variedad de productos manufacturados (Gallagher y Porzecanski, 2010).

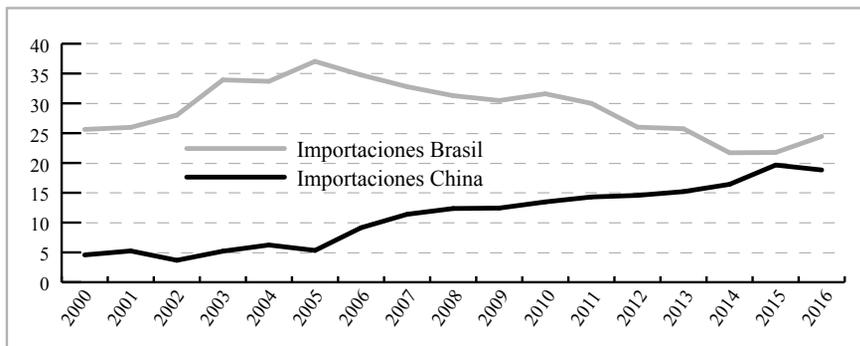
Gráfico 6: Evolución porcentual de la participación de China en las importaciones de Argentina y Brasil



Fuente: elaboración propia.

Este aspecto no solo es importante por las externalidades positivas asociadas a una inserción en estos segmentos del mercado, sino porque además supone una creciente competencia para las exportaciones manufactureras de los países latinoamericanos. De hecho, Gallagher y Porzecanski (2010) encuentran que el 91 % y 96 % de las exportaciones de manufacturas de Brasil y Argentina, respectivamente, se encuentran bajo amenaza *directa o parcial* de la competencia china. Esto es particularmente relevante para el comercio intrarregional, que se destaca por contener mayores niveles de intercambio de productos manufacturados que aquellos que ocurren con el resto del mundo. El gráfico 7 muestra una tendencia que sugiere, si bien no confirma, que las exportaciones de productos manufacturados desde China hacia Argentina podrían estar desplazando a las manufacturas exportadas desde Brasil a su vecino. Y, además, señalan la necesidad de avanzar en mayor medida en el análisis de la competencia china en los propios mercados domésticos de estos países.

Gráfico 7: Evolución de la participación de las importaciones de productos manufacturados de Argentina, desde Brasil y China



Fuente: elaboración propia.

Estas transformaciones son relevantes en tanto tienen el potencial de generar realineamientos políticos que influyan en las decisiones de política exterior económica de los países. En particular, los cambios en las tendencias comerciales asociadas al ascenso de China han tendido a fortalecer a los sectores exportadores de productos primarios en la región, quienes se han beneficiado del aumento de los volúmenes y precios de sus productos. Y, en cambio, han tendido a disminuir la fortaleza de los sectores industriales, quienes no solo no logran insertarse en China, sino que enfrentan una competencia creciente de este país en los mercados regionales y en sus propios mercados domésticos, a pesar de unos niveles comparativamente elevados de protección establecidos a nivel del arancel externo común del Mercosur.

No obstante, una eventual inserción basada en el privilegio de las relaciones comerciales con China, pensada exclusivamente a partir de la búsqueda de ganancias de la especialización en los sectores con ventajas comparativas, enfrenta restricciones en diversos planos. Una de ellas es que la dependencia de la evolución de los precios de los *commodities* supone una fuente de vulnerabilidad e inestabilidad para la gestión de la macroeconomía y para las perspectivas de desarrollo. Otra es que los sectores primarios no tienen la capacidad de absorber el excedente de demanda laboral de Argentina y Brasil, lo que sostenido en el tiempo, y plasmado en altos niveles de desempleo o empleo informal, puede generar problemas de estabilidad social. Frente a esto la teoría económica sugeriría que compensando a los perdedores, mediante mecanismos como la redistribución vía impuestos, todos los sectores podrían mejorar su situación; sin embargo, esta solución no ofrece perspectivas de realización política en tanto los sectores ganadores acumulan capital político y económico que eventualmente utilizarán para rechazar medidas que afecten negativamente sus ingresos.

Por todos estos motivos es que entra a tallar el rol del Estado y de la política. En países como Brasil, la apertura hacia China desafía no solo los proyectos industriales de ciertos sectores del Estado, sino que también pone en cuestión el liderazgo de las empresas manufactureras brasileñas en importantes segmentos del mercado del Mercosur. Además, interpela las diferentes ideas que conviven en el Estado brasileño con respecto al modelo de desarrollo, en particular el debate entre los sectores más liberales que plantean priorizar las ventajas comparativas actuales en los mercados mundiales y los sectores nacionalistas y de izquierdas que buscan el desarrollo de capacidades industriales autónomas. Aquí se evidencia a su vez una paradoja, en tanto políticamente los sectores nacionalistas y de izquierdas buscan alianzas sur-sur y la conformación de un orden multipolar a través de los BRICS, mientras resisten el avance económico de China; los sectores más liberales priorizan a Estados Unidos y Europa en términos políticos pero promueven la apertura hacia el pacífico en lo económico.

Mientras que en Argentina, además del desafío que supone la penetración de China en Brasil, principal mercado de exportación argentino, se manifiesta la necesidad de gestionar el conflicto campo-ciudad que cruza a la economía política de ese país, combinando un margen de apertura para el desarrollo agro-exportador (no solo para la soja, ya consolidada en el mercado chino, sino para la carne, con una llamativa escasa presencia hasta el momento), con el mantenimiento de iniciativas industriales que emplean a buena parte de los sectores medios-bajos y medios del país, lo que asegura cierta estabilidad social. Y lo que es más, se teme un comercio irrestricto con un país con el que se sostiene un abultado déficit de balanza comercial desde hace una década. Tal vez por ello no sorprende que las administraciones de diferente signo político —y respaldadas por distintas coaliciones socioeconómicas— se hayan mostrado reticentes a la idea de un acuerdo de comercio preferencial entre el Mercosur y China. En conclusión, la alternativa del Pacífico centrada en China se apoya en una coalición fortalecida por fenómenos económicos recientes, pero también limitada por consideraciones geopolíticas, materiales e ideacionales.

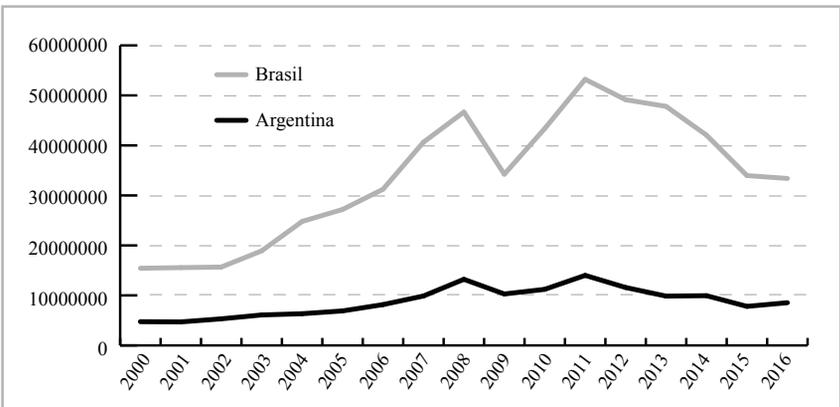
3.2 Límites geoeconómicos y de economía política en la alternativa atlántica

Las negociaciones UE-Mercosur parecen encontrarse en este momento en una (larga) etapa de potenciales definiciones, luego de haber pasado distintos momentos. El inicio de las negociaciones a los efectos de concretar un Acuerdo Marco, en el año 1995, fue la primera decisión del Mercosur como sujeto de derecho internacional. Esto no fue casual, teniendo en cuenta la posición atlántica de los países del bloque sudamericano y la referencia en términos de ideas e instituciones que supuso el modelo europeo para sus creadores (Bizzozero, 2008). A

su vez, significó en ese momento un cambio en las relaciones interregionales, en la construcción de gobernabilidad y en las negociaciones en el marco del sistema de comercio mundial. Durante varios años, no obstante, las negociaciones estuvieron estancadas, tanto por el traslado de las cuestiones comerciales a la esfera multilateral como por desavenencias y diferencias en las prioridades de ambos bloques, hasta que se retomaron hacia fines de la primera década del siglo XXI. Sin embargo, aún no han concluido, y una de las razones fundamentales obedece al patrón de comercio entre ambas regiones.

En términos de evolución del comercio, y a diferencia del caso de China, los valores de las exportaciones de Brasil y Argentina hacia los países de la UE en las últimas décadas muestran tendencias más inconsistentes, como ilustra el gráfico 8. En el caso de Brasil se observa un marcado incremento en las exportaciones hacia la UE entre 2002 y 2008, luego un pico en 2011, pero tras esto una importante caída que hace que en 2016 se registren valores similares a los registrados diez años atrás, en 2006. Mientras que Argentina muestra un leve incremento en sus ventas al mercado europeo entre 2001 y 2008, tras lo que se suceden fluctuaciones que no obstante revelan una tendencia descendente.

Gráfico 8: Evolución de las exportaciones de Argentina y Brasil hacia la UE

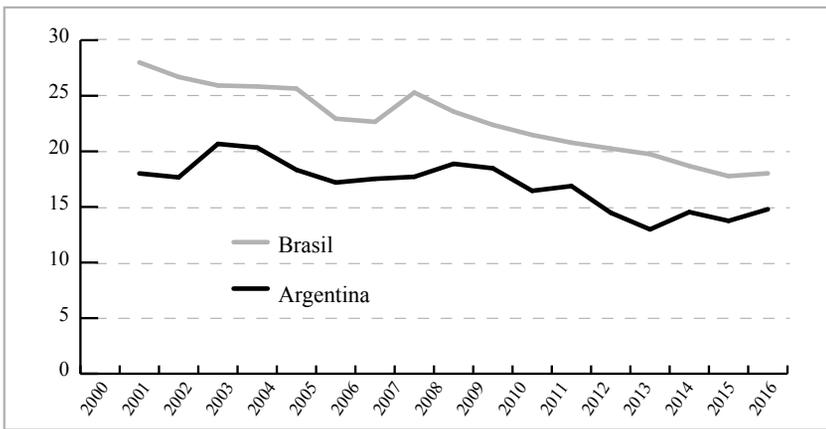


Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, los datos más ilustrativos emergen al analizar la evolución del peso de la UE en el total de las exportaciones de estos países del Mercosur, lo que se presenta en el gráfico 9. El caso de Brasil es el más relevador al respecto. En el 2000, casi el 30 % de las exportaciones brasileñas se dirigían hacia el bloque europeo; en 2016 ese valor había caído a menos del 20 %. Ciertamente es considerada

en conjunto, la UE es aún el principal destino para los productos brasileros, pero la distancia con China es de decimales, e incluso si estos valores se congelaran en el tiempo, China sobrepasaría a la UE tan solo por el efecto de la salida del Reino Unido del acuerdo comunitario. El caso de Argentina, de forma similar, muestra una tendencia decreciente, revelando una caída de la importancia de la UE como destino de exportación para las principales economías del Mercosur.

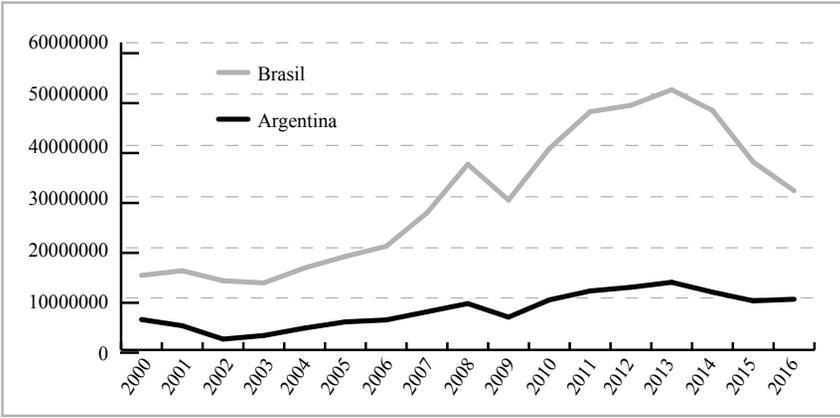
Gráfico 9: Porcentaje de participación de la UE en las exportaciones de Argentina y Brasil



Fuente: elaboración propia.

En líneas generales, como refleja el gráfico 10, la evolución de las importaciones de Argentina y Brasil desde la UE ha seguido un patrón similar al de las exportaciones hacia este bloque. Brasil incrementó sus compras desde la UE de forma sostenida desde 2003 a 2008, y tras una caída producto de la crisis económica global alcanzó un pico máximo en 2013. Sin embargo, en 2016, en medio de la recesión brasileña, los valores totales fueron similares a los de 2008. Las importaciones desde Argentina muestran una evolución más moderada, con una tendencia apenas creciente, que de todos modos repite valores cercanos en 2008 y 2016 al igual que Brasil.

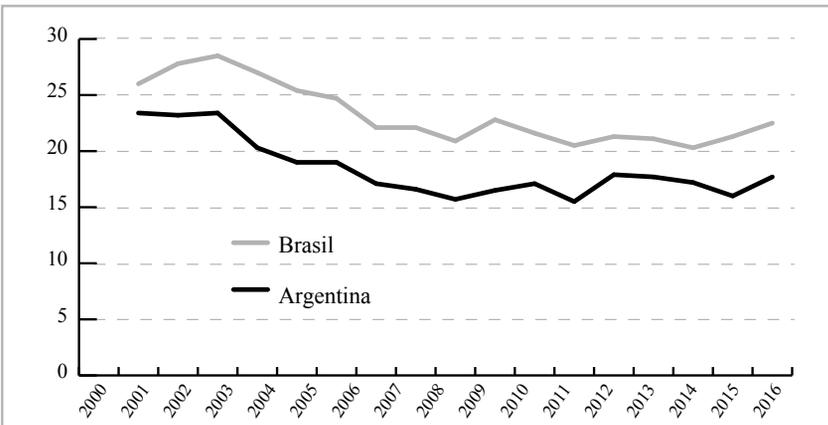
Gráfico 10: Evolución de las importaciones de Argentina y Brasil desde la UE



Fuente: elaboración propia.

El peso de las importaciones desde la UE, tal como muestra el gráfico 11, ha seguido un patrón similar para ambos países. En particular, se observa una tendencia claramente decreciente entre 2002 y 2011, en donde la UE pierde alrededor de 8 puntos porcentuales en cada país. Esta caída significativa evidencia una pérdida de competitividad de las exportaciones europeas frente a otros centros mundiales de exportación, en particular Asia. Desde 2011 hasta la actualidad se vislumbra en cambio una incipiente recuperación de la participación europea en los mercados argentino y brasileño, aunque muy leve: de hecho, en estos 5 años la UE ha recuperado tan solo dos puntos de los ocho perdidos entre 2002 y 2011.

Gráfico 11: Evolución de la participación en las importaciones de Argentina y Brasil desde la UE



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la composición del comercio, tanto Argentina como Brasil concentran su canasta exportadora hacia la UE en productos primarios: en 2016 el 65 % de las exportaciones argentinas fueron productos alimenticios y animales vivos, seguidas de materiales crudos no comestibles, excepto combustibles (16 %); mientras que en el caso de Brasil las principales ventas fueron productos alimenticios, bebidas y productos de tabaco (18,2 %), productos vegetales (17,9 %) y productos minerales (16,3 %). En cambio, las exportaciones de la UE a los dos países sudamericanos se concentran en productos manufacturados: maquinaria y equipos de transporte (50 %) y productos químicos (22 %) representan el grueso de las exportaciones de la UE hacia Argentina; y maquinaria y accesorios (25,7 %), productos químicos (24,4 %) y equipos de transporte (18,1 %) componen los principales productos de la canasta dirigida hacia Brasil. El saldo de balanza comercial es favorable para la UE en los dos casos (Comisión Europea, 2017a; 2017b).

Frente a esta realidad es que se presenta la alternativa de una inserción atlántica, centrada en la posibilidad de un acuerdo de comercio preferencial entre la UE y el Mercosur. Para los sectores exportadores de productos primarios en el Cono Sur, principalmente los agroexportadores, un eventual acuerdo puede generar la expectativa de recuperar espacio en el mercado europeo mediante la obtención de preferencias arancelarias, en un mercado altamente protegido por barreras de diverso tipo. En cambio, no se vislumbra en la actualidad como una herramienta para mejorar la inserción de productos manufacturados en competencia con terceros países como la propia China, pues ello requeriría una apuesta productiva que va más allá de los efectos que puede generar un acuerdo de preferencias comerciales.

Para la UE, en cambio, el acuerdo con el Mercosur sí representa una oportunidad de retomar impulso en los mercados de manufacturas argentino y brasileño frente a la creciente competencia de China y Asia en general. Esto se debe a que ambos países imponen aranceles relativamente elevados para el contexto internacional (por encima del 10 %), por lo que un acuerdo preferencial daría un margen de ventaja importante a los productos europeos.⁶ Además, la UE busca acceder a los mercados de contrataciones públicas argentino y brasileño, otro sector relativamente protegido y de dividendos potencialmente elevados.

6 De todos modos, esto en ningún caso aseguraría la prevalencia de Europa en el Cono Sur. Nótese por ejemplo la penetración de las exportaciones chinas en Estados Unidos a costa de México (Gallagher y Porzecanski, 2010), la que ha ocurrido a pesar de las preferencias arancelarias disfrutadas por México en el marco del NAFTA. En otras palabras, el otorgamiento de preferencias debe ser visto como un elemento más en el resultado final de las tendencias comerciales, pero de ningún modo como la receta mágica a los problemas de competitividad que enfrentan los países de la región, como en ocasiones sugieren algunos análisis académicos y de prensa.

De forma importante, un acuerdo comercial con la UE puede generar menos resistencias en los debilitados industriales brasileños y argentinos que un acuerdo similar con China, producto de que la participación de las manufacturas europeas en sus mercados nacionales es de más larga data (por lo que ya ha sido internalizada por los actores locales) y a la vez se encuentra en relativo declive.⁷ A su vez, si la UE no presiona en demasía en los capítulos *relacionados con el comercio* como propiedad intelectual y compras públicas (donde podría acordarse un mínimo elevado y sujeto a condiciones de coparticipación con empresas locales), la oposición de las visiones neodesarrollistas en los estados sudamericanos tendría menos peso o, al menos, tendería a ver el acuerdo como una concesión menor frente a la opción de una apertura hacia Asia. Dicho esto, los eventuales costos asociados a la pérdida de espacio para políticas en el Mercosur, que producto de las recesiones en sus principales economías, presiones competitivas y falta de alternativas llega a la mesa en una posición negociadora débil, no deben subestimarse. Y si a esto se le suma la falta de acuerdos vigentes intra-Mercosur, producto del problema de internalización reseñado anteriormente y, por tanto, la ausencia de una política común se encuentra que la debilidad en las negociaciones sobre estos temas puede ser incluso mayor.

De todos modos, una oferta europea como la actual, altamente restrictiva en sectores agroexportadores claves —como la carne y el etanol— significa la ausencia de una coalición promotora del acuerdo que contrapesa a los sectores reticentes a la apertura en el Mercosur. Y, de forma crucial, esta oferta restrictiva es producto de condicionantes de economía política estructurales del lado europeo, en donde la protección de la agricultura es un elemento constitutivo del propio bloque —al punto que la política agraria común de la Comisión es la mayor receptora individual de los fondos comunitarios— (Heydon, 2012), y un compromiso central dentro de los equilibrios domésticos de países centrales como Francia. Así, con un margen de acción europeo acotado, las posibilidades de negociar ofertas sustanciosas que generen apoyos políticos importantes entre los actores con intereses ofensivos en el Mercosur se ven comprometidas.

En definitiva, si bien la alternativa atlántica presenta un balance más favorable para su concreción en la ecuación de intereses e ideas de la economía política internacional de los países del Mercosur, al mismo tiempo choca con tensiones estructurales que se vienen reproduciendo desde el lanzamiento de las negociaciones en 1995, con el agregado de que reaparecen en un nuevo contexto de intercambios declinantes y de desplazamiento del motor económico internacional

7 Aunque algunos sectores, como el automotriz, construido a partir de los incentivos a la inversión extranjera directa horizontal producidos por elevadas barreras arancelarias, han planteado su oposición.

en dirección a Asia. Y por tanto, se enfrenta a un conjunto de tensiones y desafíos que ponen en duda su viabilidad como estrategia para el nuevo impulso de inserción que busca adoptar el Mercosur.

4. Reflexiones finales

Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil han traído un nuevo impulso a la agenda externa del Mercosur, y como contracara han supuesto el repliegue de la agenda de construcción de instituciones políticas regionales. Esto presume un nuevo escenario para el regionalismo en América del Sur, aún no del todo definido, y no puede entenderse sin referir tanto a elementos político coyunturales como a transformaciones estructurales de más largo aliento. Y es que los cambios producidos a nivel de la economía política internacional, con el ascenso de China como epicentro, significaron en el corto plazo la posibilidad de ampliar las esferas de acción autónoma, sustentada en los nuevos recursos derivados del *boom* de las *commodities* y la ampliación de las oportunidades de financiamiento internacional. Sin embargo, en el mediano plazo, estos mismos fenómenos empoderaron a los sectores productivos poseedores de las ventajas comparativas tradicionales, quienes tienen por su especialización una preferencia por políticas ortodoxas de liberalización y acceso a mercados y, al mismo tiempo, llevaron a una reconsideración paradigmática en los sectores industriales que han enfrentado una creciente competencia en los mercados de manufacturas interno y regionales.

Como consecuencia, hoy el bloque regional se reorienta hacia la búsqueda de opciones de inserción externa, entre las que se destacan las alternativas Pacífica y Atlántica. Sin embargo, como se ha visto, ambas enfrentan importantes limitantes y desafíos. La primera, que a nivel regional se ha construido en torno a la Alianza del Pacífico, interpela el carácter atlantista de los países del Mercosur. Al mismo tiempo, presenta un modelo ideacional alineado con los cambios políticos recientes en Argentina y Brasil, pero que genera fricciones en los segmentos neodesarrollistas de las burocracias, especialmente en Brasil. De todos modos, enfocarse en el Pacífico para los países del Mercosur supone básicamente negociar con China, y estas eventuales negociaciones pueden correr por carriles independientes a la Alianza sin ningún inconveniente.

La alternativa Pacífica tiene el potencial de reeditar importantes ganancias para las exportaciones tradicionales de los países del Mercosur a los mercados mundiales, que han visto crecer el peso de China entre los compradores externos, en especial para el caso de Brasil, y con oportunidades aún no concretadas para el caso argentino. Esto se debe a que la eliminación de las barreras arancelarias que enfrentan estas exportaciones mejoraría su rentabilidad y las volvería aún

más competitivas. Sin embargo, como contracara, afectaría fuertemente a los ya tensionados sectores industriales. Y de forma concomitante, una especialización productiva muy marcada en las exportaciones tradicionales enfrentaría desafíos en materia de inestabilidad macroeconómica asociada a la fluctuación de precios, la absorción de la mano de obra (desempleo) y la falta de condiciones políticas para generar estrategias distributivas que compensen a los perdedores. Así las cosas, no sorprende la reticencia frente a la alternativa china incluso de los nuevos gobiernos, de orientación más liberal, en ambos países.

En cambio, la alternativa Atlántica reafirma la orientación geopolítica tradicional de los países del Mercosur, lo que supone menos desafíos, y mantiene su atractivo para los sectores exportadores tradicionales, en tanto la UE cuenta con un mercado agrícola altamente protegido y con una renta per cápita sensiblemente mayor que China, lo que redundaría en mayores precios. Y además, de forma central, resulta una opción menos amenazante para los sectores industriales, pues ya tienen internalizada la presencia europea y dicha presencia muestra, a su vez, una tendencia declinante. Sin embargo, la incapacidad europea de generar una oferta atractiva en agricultura lleva a la falta de una coalición promotora fuerte desde el lado sudamericano. Y nótese que dicha incapacidad es estructural, al punto que no ha variado siquiera en un momento en que, producto de las tensiones transatlánticas tras la victoria de Donald Trump en Estados Unidos, la UE busca consolidarse como el faro de referencia del libre comercio en Occidente.

El Mercosur cuenta con espacio para ofrecer concesiones en *aspectos relacionados*, y dada su posición de debilidad negociadora relativa parece dispuesto a hacerlo incluso sin grandes ganancias en agricultura como contrapartida, sino tan solo como señal de apertura al mundo. Desde una perspectiva liberal esto podría suponer ganancias de eficiencia en, por ejemplo, compras públicas y servicios,⁸ aunque no así en todos los capítulos, pues la protección de indicaciones geográficas que usualmente demanda la UE reduce de hecho la competencia y encarece los productos en los mercados de bienes. Y desde una perspectiva neodesarrollista, preocupada por la pérdida de espacio para políticas de desarrollo, las concesiones sin contrapartidas simplemente no tendrían sentido. Así, se concluye que a pesar del nuevo impulso puesto en la orientación externa del Mercosur, las principales alternativas muestran una serie de limitantes geopolíticos y de economía política cuya superación no es para nada evidente.

8 Aunque estudios empíricos cuestionan estas ganancias en servicios, ej. Manger (2008).

Referencias

- ARNOLD, C. (2017). Empty promises and nonincorporation in Mercosur. *International Interactions*, 43(4), 643-667.
- BAN, C. (2016). *Ruling Ideas: How Neoliberalism Goes Local*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- BIZZOZERO, L. (2008). *Uruguay en la creación del Mercosur*. Montevideo, Uruguay: CSIC.
- BIZZOZERO, L. (2014). La política exterior de Brasil hacia América Latina: del regionalismo abierto al continental. En R. Bernal-Meza, y L. Bizzozero (Eds.), *La política internacional de Brasil: de la región al mundo* (pp. 57-78). Montevideo, Uruguay: Cruz del Sur.
- BIZZOZERO, L. (2015). Las elecciones en Chile, Bolivia, Brasil y Uruguay: debates sobre inserción internacional y convergencia regional. *Densidades*, 17, 69-85.
- BIZZOZERO, L. y RAGGIO, A. (2016). El impacto de la República Popular China en el eje Argentina- Brasil entre el 2004 y el 2014. ¿Evolución sistémica-estructural o definiciones político-estratégicas? *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 35(1), 341-364.
- BLYTH, M. (2003). Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1(4), 695-706.
- BOUZAS, R. (1996). La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo. *Integración & Comercio*, 1(0), 64-87.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9-39.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional*, 40(3), 573-594.
- BRICEÑO-RUIZ, J. y MORALES, I. (2017). *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*. Nueva York, EE. UU.: Routledge.
- BUXEDAS, M. (2017). ¿A dónde va la agricultura mundial? Oportunidades y desafíos para el Mercosur. En G. Caetano (Coord.), *América Latina ante los desafíos de la globalización* (pp. 279-296). Montevideo, Uruguay: Planeta.
- CAETANO, G. (2017). El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos. En G. Caetano (Coord.), *América Latina ante los desafíos de la globalización* (pp. 353-387). Montevideo, Uruguay: Planeta.

- CHWIEROTH, J. (2007). Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets. *International Organization*, 61(2), 443-463.
- CNI (2014). *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Industria Brasileira*, Brasilia: CNI. Recuperado de <<https://bit.ly/2H2SsJv>>.
- CNI (2017). *Agenda Internacional da Industria 2017*, Brasilia: CNI. Recuperado de <<https://bit.ly/2VKIUv0>>.
- COMISIÓN EUROPEA (2017a). *Brazil. Trade Picture*. Recuperado de <<https://bit.ly/1TgS9bN>>.
- COMISIÓN EUROPEA (2017b). *Argentina. Trade Picture*. Recuperado de <<https://bit.ly/2H4hDdp>>.
- DARÓS, L. (2017-sin edición). *Brazilian Trade Policy: Explaining the Role of Interests and Ideas in the Recent Change in the Manufacturing Sector's Position Towards Trade Liberalization*. LSE MSc Dissertation, Londres.
- DE VILLE, F., y SILES-BRUGGE, G. (2018). The role of ideas in legitimating EU trade policy. En S. Khorana, y M. García (Eds.), *Handbook on the EU and International Trade* (pp. 243-262). Cheltenham, Reino Unido: Elgar.
- FLORIAN, L. (2014). *Les grands théoriciens de la géopolitique*. París, Francia: PUF.
- GALLAGHER, K. (2007). Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round. *Review of International Political Economy*, 15(1), 62-85.
- GALLAGHER, K., y PORZECANSKI, R. (2010). *The Dragon in the Room. China and the Future of Latin America Industrialization*. Stanford, EE. UU.: Stanford University Press.
- GALLAGHER, K.; IRWIN, A. y KOLESKI, K. (2012). *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*. Report. Washington D.C. EE. UU.: Inter-American Dialogue.
- GIACALONE, R. (2015). El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación? En N. Mellado (Ed.), *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI* (pp. 55-77). Córdoba, Argentina: Lerner.
- GRANDI, J. (2000). Mercosur-TLCAN-UE: ¿triángulo atlántico o triángulo de las Bermudas? *Civitas*, 1(1), 97-122.
- HALL, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

- HETTNE, B. (1994). The New Regionalism: Implications for Development. En B. Hettne, y A. Inotai (Eds.), *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security* (pp. 1-45). Helsinki, Finlandia: The United Nations University.
- HEYDON, K. (2012). The Political Economy of International Trade. En K. Heydon, y S. Woolcock (Eds). *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy* (pp. 29-46). Farnham, Reino Unido: Ashgate Publishing.
- LAKE, D. (2009). Open Economy Politics: A Critical Review. *The Review of International Organizations*, 4(3), 219-244.
- LÓPEZ, C., y TARCIANO SILVA, R. (2015). El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(2), 67-85.
- MANGER, M.(2008). International Investment Agreements and Services Markets: Locking in Market Failure? *World Development*, 36(11), 2456-2469.
- MERA, L. (2005). Explaining Mercosur's survival: Strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, 37(1), 109-140.
- MOÏSI, D. (2008) *La géopolitique de l'émotion*. París, Francia: Flammarion.
- NARLIKAR, A., y TUSSIE, D. (2004). The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions. *The World Economy*, 27(7), 947-966.
- PEREIRA, C. (2011). América del Sur. El surgimiento de un actor global. En C. Díaz Barrado (Ed.), *Monografías Sudamericanas*. Madrid, España: CEIB-AECID.
- PETERSEN, M., y SCHULZ, C. (2018). Setting the regional agenda: a critique of posthegemonic regionalism. *Latin American Politics and Society*, 60(1), 102-127.
- PORTES, R., y REY, H. (1998), The Emergence of the Euro as an International Currency, NBER Working Paper n.º 6424, National Bureau of Economic Research, Inc.
- RIGGIROZZI, P., y TUSSIE, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres, Reino Unido: Springer.
- RODRIK, D. (2014). When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 189-208.
- SANAHUJA, J. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En L. Martínez, L. Peña, M. Vázquez (Coords.), *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe n.º 7, 2008-2009* (pp. 11-54). Buenos Aires, Argentina: CRIES.

- SERBIN, A. (2010). La agenda hemisférica y la administración Obama. En M. Mesa (Coord.) *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional. Anuario 2010-2011* (pp. 227-252). Madrid, España: Ceipaz, Icaria.
- SLIPAK, A. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad*, 250(2), 102-113.
- SVAMPA, M. (2013). *Consenso de los Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244(2), 30-46.
- WOLL, C. (2008). *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Ithaca, EE. UU.: Cornell University Press.

Los autores realizaron igual contribución para la realización del artículo.

CUBA Y SUS LAZOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1959 - PRESENTE*

*Cuba and its ties with Latin America
and the Caribbean, 1959 present*

Dirk Kruijt

Departamento de Antropología Cultural – Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Utrecht
d.kruijt@uu.nl
<https://orcid.org/0000-0002-9796-8127>

Recibido: 19/10/2018

Aceptado: 7/2/2019

Resumen: Cuba fue navegando entre las dos superpotencias de la época, manteniendo una opción de política exterior independiente, primero durante las tres décadas de apoyo soviético y después cuando atravesó un período de austeridad extraordinaria y sin el poder militar. Se distinguen tres períodos: uno de fervor revolucionario que comprende la mayor parte de los años sesenta, las dos décadas siguientes de diplomacia pragmática, y finalmente el período después de la Guerra Fría de diplomacia de *soft power* (brigadas y facilidades médicas, campañas de alfabetización y sus buenos oficios durante negociaciones de paz). Cuba jugó un papel preponderante en la creación del ALBA, la Celac y otros foros multilaterales y normalizó sus relaciones con los Estados Unidos. Durante los años del *pink tide* gozó de la simpatía de muchos gobiernos en la región y contó con un fuerte apoyo económico de Venezuela. Pero en los últimos años cambió el contexto regional considerablemente. En la región cuenta con mucho menos países amigos y algunos de ellos confrontan crisis internas profundas.

Palabras clave: Cuba; América Latina; Guerra Fría; diplomacia de *soft power*; foros multilaterales.

* En esta contribución el autor se apoya en Kruijt (2017, 2018). Cuando cita entrevistas, usa la publicación de Suárez y Kruijt (2015), a menos que se indique lo contrario. Las entrevistas son a veces traducidas del inglés.

Abstract: Cuba navigated between the two superpowers of the time, maintaining its option of an independent foreign policy, first during the three decades of Soviet support and then during the ‘Special Period’ of extraordinary austerity and without military muscle. I distinguish three periods: A first period of revolutionary fervor comprising most of the 1960s, the following two decades of pragmatic diplomacy and the post-Cold War period of *soft power*, deploying medical brigades and medical facilities, literacy campaigns and its good offices during peace negotiations. Cuba played a leading role in the creation of ALBA, CELAC and other multilateral fora and normalized its relations with the United States. During the years of the *pink tide* the Cuban government enjoyed the sympathy of many Latin American countries and benefitted from strong economic support from Venezuela. But in the last few years the regional context considerably changed. At present it counts with less friendly countries and some of them confront deep internal crises.

Keywords: Cuba; Latin America; Cold War; soft power diplomacy; multilateral organisms

1. Introducción

Este artículo es un análisis de la diplomacia formal e informal cubana con los países de América Latina desde 1959 hasta fines de 2018. Sigue una argumentación básicamente cronológica, en la que utiliza una periodización. Un primer ciclo comienza en los primeros dos años de la Revolución Cubana, cuando el gobierno cubano paulatinamente moldea su trayectoria revolucionaria y rápidamente comienza a depender —por lo menos económica y militarmente— de la Unión Soviética. Este ciclo se divide en dos: un primer período en el que mayoritariamente coincide con los años sesenta, cuando el país atraviesa unos años de fervor revolucionario y recibe apoyo soviético, mientras que se ve confrontado con una cuarentena diplomática en la que exporta sus ideas y su práctica de revoluciones a través de movimientos insurgentes. A pesar del apoyo soviético, que era la base de la estabilidad económica y política interna cubana, los líderes siguieron una trayectoria bastante autónoma de apoyo a movimientos revolucionarios en la región. En los últimos años de este período se desmorona la relación con la Unión Soviética, relación que ya estaba tensa tras la Crisis de los Misiles en 1962 y fue empeorado durante las expediciones de Che Guevara y los años posteriores. Este período —período de fervor revolucionario— termina entre 1970-1972.

Desde el comienzo de la década de los años setenta se intensifica la relación con el campo socialista y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), del que Cuba adquiere su membresía. Este período —décadas de pragmatismo—, termina entre 1988-1990. En esta etapa Cuba tenía una de las fuerzas armadas más importantes de la región. También acompañaba su actuación militar y apoyo por medio de las armas con asistencia humanitaria. El sistema económico y político cubano era gradualmente más moldeado al modelo soviético y el apoyo generoso de los países del CAME era indispensable. A pesar de esa fuerte dependencia, Cuba seguía manteniendo una política exterior no siempre compartida por el gobierno de la Unión Soviética. Participó por iniciativa propia en los conflictos coloniales y poscoloniales africanos, mientras que prestaba asistencia y apoyo logístico a los movimientos guerrilleros en la región durante el tiempo en que fueron gobernadas por dictaduras militares. En las décadas de los años setenta y ochenta Cuba logró romper la cuarentena diplomática en América Latina impuesta a partir de 1962 por los esfuerzos de los Estados Unidos. En este esfuerzo fue ayudada también por la independencia de los muchos países caribeños y africanos cuyos votos, junto con los países latinoamericanos, la dieron una sólida mayoría en la Asamblea de las Naciones Unidas.

En la segunda mitad de los años ochenta se desintegró primero el bloque socialista y luego la Unión Soviética. Después de la implosión de la Unión

Soviética y el CAME la fuerza militar de Cuba se redujo de manera considerable. Cuba pasó por un *Período Especial*, cuyos efectos se sienten hasta la fecha, de una economía y sociedad espartana y ortodoxia política que se suavizó durante el gobierno de Raúl Castro (2006-2018). No obstante, Cuba mantenía y hasta fortalecía una asistencia de *soft power*, terminaba su asistencia y entrenamiento militar, pero mandaba misiones médicas hacia afuera, mediante la fundación de escuelas médicas en países seleccionadas, y disponiendo misiones de alfabetización y reconstrucción posdesastre. También usó sus buenos oficios durante las negociaciones de paz de Centroamérica y, durante veinte años, las de Colombia.

Después de la Guerra Fría continuó con la asistencia médica y educativa y mantenía una influencia más larga que había de esperar de un país con once millones de habitantes. Es en este período que el liderazgo cubano junto con el gobierno venezolano creó una alianza que llegó a ser conocido como el ALBA. La última fase se inició a partir de los años noventa, en que Cuba ampliaba sus campañas médicas y de alfabetización, habiendo encontrado un buen amigo económico y político en el presidente venezolano Hugo Chávez. El *internacionalismo humanitario* de Cuba después de la Guerra Fría le proporcionó la simpatía, la gratitud o por lo menos la apreciación de muchos, si no la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y caribeños. Cuba tomó y apoyó iniciativas de países amigos para crear o asistir en nuevas redes multilaterales en la región.

Los primeros quince años del siglo XXI coincidieron con los gobiernos latinoamericanos del *pink tide*. Durante décadas de negociaciones en vano, en 2015 se reestablecieron las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos.

2. Fervor revolucionario, los años sesenta

La Revolución cubana comenzó con la victoria de un movimiento guerrillero rural apoyado por movimientos insurreccionales en las ciudades y las regiones planas del país (1959). La tónica de *revolucionario* y *guerrillero* seguía predominando como contracorriente en las seis décadas consecutivas cuando el país oficialmente era socialista y estaba liderado por un partido de vanguardia marxista-leninista (véase Clayfield, 2019).

Durante los dos primeros años de la revolución Cuba había sido el objeto de un juego de poder entre las dos superpotencias del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética. En 1960 y 1961 se llevaron a cabo asaltos americanos contra blancos civiles cubanos: sabotajes económicos, bombardeos, intentos de asesinato e incluso asesinatos. En abril de 1961, un grupo de 1400 mercenarios paramilitares, entrenados en Guatemala y Nicaragua, invadieron Cuba. Después

de dos días de severos combates los invasores se rindieron con la pérdida de 114 muertos y 1200 capturados (Klepak, 2012, p. 33).² Exactamente un día antes, Castro, en un discurso a un público de un millón de personas, declaró a Cuba un país socialista bajo un enorme aplauso.

Ya antes, la Unión Soviética había iniciado un programa de asistencia crediticia y comercial, y de asesoría técnica y militar. En mayo de 1962 Khrushchev se convirtió en el protector militar autoproclamado de Cuba mediante el despliegue de misiles nucleares en la isla. Cuando la administración Kennedy fue informada el presidente ordenó un bloqueo naval. Bajo la amenaza de una guerra nuclear, los soviéticos y los americanos llegaron a un pacto bilateral. El liderazgo cubano fue informado por la prensa internacional y se sintió humillado.³ La Unión Soviética apaciguó la situación suministrando créditos blandos y abundante asistencia militar.⁴ En 1972 Cuba se convirtió en miembro pleno del CAME, aunque nunca se convirtió en miembro del Pacto de Varsovia.

El bloqueo norteamericano se iba a hacer eterno durante un embargo económico de 50 años de duración.⁵ También fue acompañado por una cuarentena diplomática. La membresía de Cuba en la organización de los Estados Americanos (OEA) fue suspendida en 1962, bajo una fuerte presión de los Estados Unidos. Todos los países latinoamericanos rompieron sus relaciones diplomáticas con Cuba, con la excepción de México.⁶ En la década de los sesenta, Cuba entrenó y apoyó movimientos guerrilleros en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, el Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.⁷ El principal instrumento de coordinación fue el Departamento América, la estructura de enlace especializada con los movimientos guerrilleros cuyas organizaciones anteriores se incorporaron en las estructuras de inteligencia y fuerzas especiales.⁸

2 Las fuerzas armadas y milicias cubanas sufrieron 156 muertos y 194 heridos (Klepak, 2012, p. 33).

3 Véanse Castro en Ramonet (2008, p. 312) y Blight y Lang (2018), para conocer un reciente análisis sobre el impacto de la crisis.

4 En 2014 Putin condonó el 90 % de la deuda externa con la Unión Soviética

5 Para un análisis detallado de las relaciones norteamericanas-cubanas y las consecuencias del embargo, véanse Bernell (2011) y Dávalos Fernández (2012).

6 Bolivia, Chile y Uruguay rompieron sus relaciones DIPLOMÁTICAS en 1964 después de una amonestación explícita norteamericana. Canadá (hasta 1990 era solo un observador de la OEA) nunca rompió sus relaciones diplomáticas con Cuba.

7 Para un análisis de la influencia de Cuba en los movimientos de guerrilla en este período, véase Gott (1971), Lamberg (1972), Wickham-Crowley (1992), Martín Álvarez y Rey Tristán (2016), Brown (2017) y Kruijt (2017).

8 Formalmente, el Departamento América fue creado en 1975, pero tenía varios predecesores institucionales que siempre fueron liderados por Manuel Piñeiro (hasta 1992). Las instituciones evolucionaron de G2 (1959) en Viceministerio Técnico (VTM), en Dirección General de Inteligencia (DGI), en Dirección General de Liberación Nacional (DGLN) del Ministerio del Interior (MININT) y, finalmente, en

3. Décadas de pragmatismo, los años setenta y ochenta

En la década de los setenta Cuba inició una nueva etapa con mayor pragmatismo con respecto a América Latina. El financiamiento soviético había hecho que Cuba dependiera en gran medida de las importaciones y subsidios continuos del CAME. El realineamiento con Moscú, acompañado por el *realismo ideológico*, era así inevitable. Llegó a Cuba un número sustancial de expertos soviéticos: de 1000 a principios de los años sesenta a 6.000 en 1975; el 50 % eran especialistas militares (Duncan, 1985, pp. 87-101). Pero cualquiera que fuese la influencia de la Unión Soviética, Cuba mantuvo un curso relativamente independiente con respecto a América Latina y el Caribe. Como los funcionarios de inteligencia soviéticos observaron también, Castro nunca fue un discípulo obediente de la política soviética (Pavlov, 1994, pp. 97 ff).

Cuba tenía un ejército formidable que a veces combinaba la guerra regular e irregular como los vietnamitas. Durante las tres décadas de *cooperación fraterna* entre la Unión Soviética y Cuba las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) recibió suministros, entrenamiento y equipo por valor de un billón de dólares. A finales de la década de 1970 y durante sus campañas en África, las FAR tenían entre 470.000 y 510.000 efectivos. Latell, oficial de la CIA para Cuba en 1964 y el encargado de inteligencia nacional para América Latina en los años noventa observa:

Era la fuerza militar más grande de América Latina, mucho más grande que la de países de tamaño de Cuba en cualquier parte del mundo. Además, durante los años setenta y ochenta, hombre por hombre, podía haber sido la mejor y más experimentada fuerza de combate de cualquier nación pequeña, con la única excepción de Israel. (Latell, 2003, pp. 10-11)⁹

Fue también el período de la teoría de la dependencia en las universidades y la teología de la liberación en las iglesias (Kruijt, 2008, pp. 44-47). Las generaciones estudiantiles y los católicos radicalizados fueron atraídas por los argumentos antiimperialistas de los teóricos de la dependencia. La mayoría de los movimientos guerrilleros reclutó considerablemente de los estudiantes universitarios y de los institutos de enseñanza secundaria. La teología de la liberación fue aún más influyente en grandes segmentos de la población latinoamericana. La influencia de la nueva teología en los grupos de centroizquierda y de extrema izquierda de los movimientos revolucionarios existentes y nuevos es concluyente, especialmente en Centroamérica.

Departamento América del Comité Central (1975). Eventualmente fue incorporado en el Departamento de Relaciones Internacionales del mismo Comité Central.

9 Véanse también Klepak (2005, pp. 44-47).

En este contexto, Cuba reorientó su aprecio por los nuevos actores y organizaciones en América Latina y el Caribe. El Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos (ICAP) identificó a otros actores y movimientos más allá de meros *revolucionarios* de los años sesenta. Era hora de prestar atención a los regímenes y movimientos nacionalista-izquierdistas:

Nos dimos cuenta de que al ser más abiertos y con un tono más delicado, penetramos en sectores a los que de otra manera nunca hubiéramos tenido acceso. Eso es lo que llamamos *diplomacia popular*, que va más allá de los sectores que tradicionalmente alcanzamos, los llamados *sectores revolucionarios*. (Luis Morejón, entrevista personal, 1 de marzo de 2012)¹⁰

A pesar del *ateísmo científico* cubano, el ICAP y el Departamento América invitaron a los nuevos teólogos a la isla:

Durante un largo período mantuvimos buenas relaciones con muchos de los creyentes religiosos progresistas del continente. Un gran número llegó a Cuba y facilitó el comprender ideológico y político de los cubanos en esa cuestión tan importante. En materia de religión, muchos latinoamericanos y algunos europeos, como François Houtart, nos ayudaron. (Fernando Martínez Heredia, entrevista personal, 2 de marzo de 2012)

Así recuerda Martínez Heredia, eminente filósofo cubano. El famoso dominicano Frei Betto llegó a la Habana y entrevistó a Fidel Castro sobre religión y revolución. A comienzos de la década de los noventa, el ICAP coorganizó vuelos solidarios desde Brasil (con los teólogos Frei Betto y Leonardo Boff, que celebraron misa), acompañados por empresarios, políticos, estudiantes y artistas. El ICAP asistió también en misas celebradas por sacerdotes progresistas con grupos solidarios de Argentina y Colombia (Luis Morejón, entrevista personal, 1 de marzo de 2012).

En general, Cuba apoyó activamente los movimientos guerrilleros que se oponían a las dictaduras militares. El código de conducta del Departamento América prescribía neutralidad estricta en materia de argumentos ideológicos. Anteriormente, en la década de los sesenta Cuba había entrenado por separado a todos los movimientos guerrilleros individuales, incluso cuando eran competidores en el mismo país, como en Argentina, Centroamérica, Colombia, Perú y Venezuela. Pero ahora el Departamento explícitamente intentaba crear organizaciones político-militares unificadas: en Argentina sus diplomáticos intentaron mediar entre Montoneros y el guevarista-trotskista ERP; en Chile pos-Allende haciendo todo lo posible para unificar el MIR y el frente patriótico Manuel Rodríguez (FPMR); y en Colombia asistiendo a la Coordinadora guerrillera Simón Bolívar (CGSB, 1987-

10 Morejón era el vicedirector del ICAP.

1990). La unificación de los tres segmentos sandinistas divergentes en Nicaragua se construyó en la embajada cubana en Panamá (1978-1979). La unidad gradual entre los cinco grupos guerrilleros de El Salvador se conformó en la embajada México (1980-1982). Después de largas discusiones, los cuatro movimientos antagónicos de la guerrilla guatemalteca se integraron en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG, 1982), también en esa embajada.

4. El final de la cuarentena diplomática

El nuevo pragmatismo dio resultados. Varias de las nuevas alianzas políticas con movimientos izquierdistas y sus líderes fueron basadas en amistades con Fidel Castro: en el Caribe con los líderes de Jamaica, Granada, Guayana y Surinam. Castro también había sido amigo del presidente chileno Allende y fraternizó con el líder panameño general Torrijos, y con el equipo político del presidente peruano general Velasco.¹¹ También seleccionó a diplomáticos cubanos que probablemente serían apreciados por estos líderes y se convertirían en *amigos del presidente*, incluso antes de establecer relaciones bilaterales formales, como en Panamá y Venezuela.

En la primera mitad de la década de los setenta Cuba logró establecer relaciones diplomáticas con Chile, Perú, Ecuador, Panamá, Argentina, Venezuela y Colombia. En el período posterior la mayoría de los países latinoamericanos había reestablecido relaciones. En algunos casos había una nueva suspensión temporal, pero en la década de los noventa todos los países de la región mantenían relaciones diplomáticas o consulares. Cuba es el país más grande del Caribe y entre los países caribeños existe una afinidad especial, a pesar de diferencias lingüísticas y culturales.¹² Los nuevos estados angloparlantes Guyana, Jamaica, Barbados y, Trinidad y Tobago tomaron la decisión colectiva de establecer relaciones en 1972. En los años siguientes la mayoría de los estados-islas caribeñas siguieron y a finales de la década de los noventa todos los países del Caribe tenían relaciones con Cuba. Los territorios norteamericanos, ingleses, franceses y holandeses mantenían relaciones informales con el ICAP.

Cuando nuevas relaciones diplomáticas fueron establecidas Cuba contrajo apoyo directo a la izquierda armada. El país más significativo fue México, línea de vida diplomática de Cuba. Diplomáticos y funcionarios del departamento

11 Y por un período más breve también con los generales progresistas Obando y Torres, y el general ecuatoriano Rodríguez Lara.

12 Otto Marrero, durante 44 años fue jefe de la Sección del Caribe del Departamento de Relaciones Internacionales del Comité Central (conversación del autor 5 de diciembre de 2012 en La Habana). Véase también Hernández (2011).

América tuvieron que explicar a los grupos insurgentes en los años setenta que Cuba no podía ser de ayuda. Cuando se reanudaron las relaciones diplomáticas con Colombia, el embajador cubano tuvo la delicada tarea de informar al presidente colombiano que Fabio Vásquez, líder del (guevarista) ELN, vivía en la Habana y recibía tratamiento médico allí. Él tuvo que explicar, además, al liderazgo del ELN que «Cuba, dadas las nuevas circunstancias, no podría continuar apoyando [a ellos] como en los años anteriores» (Fernando Ravelo Renedo, entrevista personal, 17 de octubre de 2011).¹³

Después de la caída de Allende, los Demócrata Cristianos chilenos, el Partido Socialista y el Partido Comunista habían formado una alianza luego de muchas discusiones en Cuba. Mientras tanto, el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) fue creado en Cuba a propuesta de Fidel Castro con asistencia directa del Departamento América, como rama armada del Partido Comunista. Cuando el FPMR cortó sus lazos con la PC, Cuba hizo un juicio de Salomón y asistió tanto a la PC como al FPMR. Pero el Departamento América informó al FPMR sobre la promesa de Castro a los demócratacristianos de que, después de la eventual desaparición de Pinochet, la relación de Cuba con la izquierda chilena solo sería *humanitaria*. En efecto, en 1990 rompió todas las relaciones con el FPMR.¹⁴

5. El *Período Especial*¹⁵

Cuba fue golpeada fuertemente por la caída del bloque socialista y la transformación de la Unión Soviética en Rusia. Su apoyo amplio en términos económicos y militares disminuyó y terminó en 1991. Muchos observadores, enemigos, como la comunidad anticastrista en Miami y el gobierno norteamericano, pero también amigos, como los integrantes de las confederaciones laborales y femeninas comunistas mundiales, se sorprendieron de que Cuba sobreviviera a su desastrosa última década del siglo veinte.¹⁶ Conseguir nuevo armamento y repuestos eran tan difícil que la única solución fue *canibalizar* equipos antiguos. Las fuerzas armadas se redujeron oficialmente a 55.000 efectivos, el presupuesto se rebajó a la mitad (Klepak, 2000, pp. 3 ff.; 2012, pp. 61 ff.). Un proceso similar ocurrió con

13 Ravelo era el embajador recientemente nombrado.

14 Entrevista con Luis Rojas Núñez (La Habana, 20 de enero de 2012). Rojas era también el representante del FPMR en Cuba y posteriormente su líder. Véase también Rojas Núñez (2011).

15 Las siguientes secciones se apoyan en Kruijt (2017, pp. 172-199).

16 Entrevistas con Jorge Bernal (La Habana, 31 de julio de 2012) y con Dora Carcaño (La Habana, 6 de febrero de 2012). Bernal era el líder de la Central de Trabajadores de Cuba y representante cubano ante la rama latinoamericana del movimiento laboral comunista mundial. Carcaño era la líder de la Federación de Mujeres Cubanas y representante cubana de la rama latinoamericana del movimiento femenino comunista mundial.

respecto a las estructuras militares y a las previsiones de la inteligencia dentro del Ministerio del Interior (MININT). Las fuerzas especiales del MININT, especialistas en entrenamiento de la guerrilla latinoamericana en las anteriores décadas fueron disueltas en 1994.

El gobierno cubano anunció un «Período Especial en tiempos de Paz», para sobrevivir apretando el cinturón mientras que el nivel de vida se redujo a proporciones severas. La economía y la sociedad de Cuba fueron transfiguradas en un sistema espartano de austeridad extrema y endurecimiento ideológico. También significó el fin del apoyo financiero y militar de los movimientos guerrilleros. Cuando el último comandante del movimiento guerrillero colombiano de M-19, Carlos Pizarro, visitó Cuba para pedir soporte financiero y equipo militar, el Departamento América tenía que decirle que ya no:

El M-19 nunca logró autofinanciarse. Durante esos años las fuentes de ayuda exterior se secaron y la adquisición de nuevas armas y equipo era complicada para ellos. En ese momento, el comandante Carlos Pizarro vino a Cuba para pedir ayuda. [Pero] el período de austeridad de Cuba, el «Período Especial», había empezado. Fidel le dijo que debía optar por una solución política negociada. En su opinión, en ese momento había bien pocas posibilidades de que una organización político-militar llegara al poder por medio de armas, como había sucedido en Cuba y Nicaragua. (Jorge Luis Joa, entrevista personal, 27 de octubre de 2011)¹⁷

Y cuando Hugo Chávez, en sus primeros pasos políticos negociaba con diplomáticos cubanos sobre su primer viaje a Cuba en 1994, le dijeron que «Cuba ni siquiera podía comprarle una cajita de fósforos» (Carlos Antelo, entrevista personal, 24 y 27 de octubre de 2011).¹⁸ Chávez decidió comprar el billete por su cuenta.

6. Cuba y Estados Unidos

En la política exterior de Cuba en el hemisferio occidental puede distinguirse dos líneas. La primera fue llegar, durante negociaciones semioficiales y por intermedarios, a un acuerdo con los Estados Unidos. La segunda línea era de mantener y fortalecer instrumentos de enlace y de influencia en las agendas de los países latinoamericanos y caribeños. En la siguiente sección se analizarán los esfuerzos cubanos para mantener y profundizar los lazos con los países latinoamericanos y caribeños.

¹⁷ Joa fue en aquel tiempo el encargado para Colombia.

¹⁸ Antelo fue en aquel tiempo el oficial del Departamento América, se desempeñaba como ministro consejero en la embajada cubana en Venezuela.

En 1948 Cuba fue uno de los países fundadores de la OEA, pero su membresía fue suspendida en 1962. Durante el gobierno de Reagan, en 1982, Cuba fue puesta en la lista norteamericana de los *patrocinadores del terrorismo*. No hay otro país en el mundo que haya sido objeto de sanciones norteamericanas durante tantas décadas. El embargo también afectó a la gran diáspora cubano-americana que vivía en los Estados Unidos a través de rigurosas restricciones de viaje y la limitada posibilidad de enviar remesas de dólares a miembros de su familia.

A pesar de la hostilidad mutua, los Estados Unidos y Cuba han tenido una historia de negociaciones durante décadas sobre la normalización, oficialmente y a través de canales traseros.¹⁹ En 1977 se avanzó algunos pasos mediante la creación de la Sección de Intereses de los Estados Unidos (en la Embajada de Suiza) en la Habana, y su homólogo cubano en Washington. Funcionarios gubernamentales visitantes de ambos países continuaron debatiendo y negociando. En su análisis detallado del carácter de las relaciones de poder asimétricas, LeoGrande y Kornbluh (2014, p. 407) concluyen que, en general, «[...] los cubanos han estado demasiado ansiosos por negociar y demasiado crédulos confiando en las promesas estadounidenses».

Al final de la primera década de este siglo, ya durante la presidencia de Raúl Castro, se había iniciado un programa prudente de reformas económicas y políticas. Uno de los problemas más delicados fue la relación con el episcopado católico, helada durante 50 años. Un incidente desagradable llegó a ser el comienzo de una mejor relación.²⁰ El grupo de manifestantes Damas en Blanco, cónyuges y parientes femeninos de prisioneros disidentes, solía manifestarse cada domingo por la mañana alrededor de las iglesias de la Habana; fueron intimidados por grupos de choque, persiguiendo a sus víctimas en la iglesia. El episcopado hasta ese momento muy cuidado pensó que *bastaba* y escribió una carta a Raúl Castro.

Como consecuencia, el presidente cubano y el cardenal iniciaron un diálogo sobre temas de interés mutuo entre el estado cubano y la iglesia católica en Cuba. Esta relación mejoró también la relación entre Cuba y el Vaticano. Cuando el cardenal argentino Jorge Bergoglio se convirtió en el Papa Francisco, en 2013, el Vaticano funcionó como intermediario entre Cuba y los Estados Unidos. Facilitó el camino para restablecer los lazos diplomáticos y la normalización de las relaciones entre los dos países. Sin embargo, el anuncio en la Habana y Washington que ambos gobiernos restablecerían los lazos diplomáticos completos fue una

19 Un análisis detallado de los esfuerzos de normalización es presentado en Prevost y Campos (2011), LeoGrande y Kornbluh (2014), y Ramírez Cañedo y Morales Domínguez (2014).

20 Entrevista del autor con Emilio Aranguren Echeverría (4 de agosto de 2010), obispo de Holguín, en este momento el encargado de la Comisión Episcopal de Derechos Humanos.

sorpresa para la mayoría de los observadores de la relación americano-cubano. La Guerra Fría terminó en Cuba en 2015.

7. Diplomacia de *soft power*, ALBA, CELATS y otros focos de encuentro

Los esfuerzos cubanos para estrechar lazos con la región y en África, Asia y Europa fueron instrumentalizados en parte por el uso de *soft power*: apoyo humanitario, misiones médicas, de alfabetización, por ejemplo. La otra parte fue la creación de organismos multilaterales alternativas a las de la OEA o centralizando contactos con organizaciones sudamericanas y caribeñas con exclusión de los Estados Unidos. La Creación del ALBA era probablemente el mecanismo más importante.

La diplomacia cubana siempre estuvo interesada en (re)establecer y mantener buenas relaciones con todos los estados miembros de las Naciones Unidas. Participó y participa en casi todas las organizaciones y agencias del sistema.²¹ Durante décadas fue uno de los líderes del movimiento de los países no alineados (NO-AL), junto con países como India, Indonesia, y Egipto. La Habana fue dos veces la ciudad patrocinadora de dos conferencias mundiales. Y a pesar de la extrema austeridad del *Período Especial*, nunca redujo sus instrumentos de relaciones internacionales. Al contrario, expandió su sistema de cooperación internacional. Especialmente nutrió su relación con América Latina y con los estados caribeños, como un importante donante de desarrollo internacional. Además, durante la presidencia de Raúl Castro no se modificó esa visión estratégica.²²

A finales del siglo xx Cuba ganó un amigo formidable en Hugo Chávez, quien, una vez presidente venezolano, fortaleció considerablemente la economía cubana y contribuyó, mayoritariamente como (co)financiador las aspiraciones internacionalistas. Chávez y Fidel Castro habían desarrollado una amistad y política que se transformaba en una duradera relación de compañeros de lucha a lo largo de los años. En sus primeros años como presidente, Chávez fue fuertemente influido por el icónico Fidel Castro. Pero de alumno se graduó a socio y financista de nuevas iniciativas conjuntas.

Durante los quince años de la presidencia de Chávez (1999-2013), su trayectoria política y su legislación demostraron una radicalización más profunda (Gott, 2005; Bruce, 2008; Ellner, 2008; Serbin, 2010; Bitar Deeb y Isidoro Lo-

21 Véanse Olivia Campos (2011).

22 Véanse Kirk (2015) y Erisman y Kirk (2018).

sada, 2015). Sus primeros años fueron de gobierno moderado de centro izquierda, basados en una coalición de partidos y movimientos de izquierda. Al mismo tiempo, comenzó un programa ampliado de bienestar social y dejó que el ejército construyera y reparara carreteras y hospitales, y distribuyera alimentos. Chávez convocó una Asamblea Constituyente; la nueva Constitución amplió considerablemente las prerrogativas presidenciales. Sobrevivió a un golpe y una huelga general (en 2002, ambas fallidas), organizadas por alianzas heterogéneas de líderes militares y políticos opuestos. Fidel le proporcionó guardaespaldas cubanos. En años posteriores, las instituciones de seguridad e inteligencia cubanas y venezolanas llegarían a un acuerdo de cooperación mutua que, entre otras cosas, permitiera operaciones en el territorio del otro.

7.1 El ALBA

En 1999, cuando hubo una inundación desastrosa en las regiones costeras venezolanas Castro mandó 1500 efectivos como medida de emergencia. En 2000, Chávez y Castro cimentaron su relación con un acuerdo mutuamente beneficioso: médicos cubanos, formadores de alfabetización y expertos en educación fueron a Venezuela y Cuba. Recibieron una generosa cantidad de barriles de petróleo (90.000 barriles al día durante la primera década del siglo XXI). En 2003 había más de 10.000 médicos y paramédicos cubanos que trabajaban en Venezuela. En 2013, el año de la muerte de Chávez, 50.000 profesores, alfabetizadores, profesores universitarios, médicos y paramédicos, dentistas y otros expertos trabajaron en Venezuela (Díaz Polanco, 2008, p. 17, pp. 51-53; Erisman, 2011).

En 2004, Chávez y Castro habían formalizado la relación de amistad en un acuerdo que se conoce como el ALBA, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, que luego abarcaría a otros gobiernos socialistas e izquierdistas afines en América Latina y el Caribe. Los líderes cubanos y venezolanos incluso pensaron seriamente en avanzar hacia una especie de nueva unificación política. Carlos Lage, secretario ejecutivo del consejo de ministros y vicepresidente del Consejo de Estado, declaró en octubre de 2005 en Venezuela que «solo había un país con dos presidentes» (citado en Pérez Marcano y Sánchez García, 2007, p. 176).²³ En octubre de 2007, Chávez lanzó la idea de una confederación cubana-venezolana:

Deberíamos mirar más allá. En un futuro próximo nosotros, Cuba y Venezuela, podríamos establecer perfectamente una confederación de repúblicas: una confederación, dos repúblicas en uno, dos países en uno. (Citado en Martínez Heredia, 2010, p. 79).

23 Lage había sido negociador cubano para la creación del ALBA.

Pero nunca se implementó. Venezuela y Cuba tenían dos economías decididamente diferentes, una estructura política diferente, y la sociedad venezolana ya estaba fuertemente polarizada. Venezuela y Cuba optaron por la ampliación del ALBA. En 2006 se unió Bolivia, al ALBA, después de la victoria electoral de Evo Morales. Cuando Daniel Ortega asumió de nuevo la presidencia de Nicaragua en 2007, este país también solicitó la membresía. Dominica entró en 2008, seguido en 2009 por Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda. En 2012 dos nuevos miembros, Surinam y Santa Lucía fueron admitidos. Después de la afiliación de Honduras en 2008 hubo un golpe militar que derrocó al presidente Zelaya y retiró su membresía (2009).

Cuba proporcionó asistencia médica y de alfabetización y Venezuela entregó petróleo bajo acuerdos financieros concesionales para el uso discrecional de los presidentes bolivianos, nicaragüenses y caribeños de los Estados miembro.²⁴ La política de petróleo subsidiada a los gobiernos amistosos de los países y ciudades pobres llegó a ser conocida como la *diplomacia petrolera de Venezuela* (Raby, 2011; Trinkunas, 2012). Los primeros quince años del siglo coincidieron con los gobiernos de *pink tide*: en Argentina durante las presidencias de los dos Kirchner, en Brasil cuando Lula y Dilma eran presidentes, en Centroamérica (por lo menos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua), en Perú, Paraguay y Uruguay, no contando los presidentes de los países del ALBA. Ayudó también el hecho de que al menos tres dirigentes sindicales había regularmente asistido a cursos de formación y seminarios en Cuba. Posteriormente estos mismos dirigentes se convirtieron en presidentes de sus países: Lula (Brasil), Morales (Bolivia) y Maduro (Venezuela). Los presidentes de El Salvador (Sánchez Cerén), Nicaragua (Ortega) y Uruguay (Mujica) habían sido guerrilleros, como también el vicepresidente de Bolivia (García Linera).

7.2 Celac y otras redes²⁵

Cuba y Venezuela buscaron fortalecer a nuevas organizaciones caribeñas y latinoamericanas sin la participación de los Estados Unidos, considerado como demasiado dominante. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) fue creada en Caracas en 2011, con 33 países miembro.²⁶ Los temas cen-

24 En el caso de Bolivia y Nicaragua se proporcionaron los recursos financieros y de hidrocarburos con un mínimo de papeleo y al menos un miembro del gabinete boliviano perdió su posición ministerial después de negarse a firmar «documentos que autorizan desembolsos sin el debido control».

25 Véanse también Preciado y Uc (2011) y Serbin (2018).

26 Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

trales de la Celac comprenden una gran variedad, desde seguridad alimentaria hasta la lucha contra la droga. En ambos casos donde se excluyó la presencia de Canadá y los Estados Unidos, Cuba fue país fundador. Cuba ha sido siempre un país importante dentro de la Asociación de Estados del Caribe.

Existe un debate continuo entre gobiernos y movimientos amistosos dentro del Foro de São Paulo en el que participa Cuba. La reunión más reciente (xxiv) se celebró en la Habana, en julio de 2018. El foro fue fundado en 1990 en Brasil, por Lula y Castro, e incorpora un centenar de organizaciones. Luego se destaca el Foro Social Mundial, una iniciativa brasileña fundada en 2001. En 2003 Castro y Chávez fundaron la Red de Intelectuales y Artistas en Defensa de la Humanidad, presidida por el sociólogo mexicano Pablo González Casanova. En Cuba, todas estas iniciativas son monitoreadas por el viceministro de cultura.

7.3 Misiones médicas y de alfabetización

El internacionalismo cubano que hasta mediados de los ochenta había sido expresado predominantemente por el apoyo a los movimientos guerrilleros en América Latina y el Caribe y las operaciones militares a gran escala en África, se había convertido ahora en la provisión para asistencia humanitaria mediante brigadas médicas y de alfabetización (Feinsilver, 1993; Kirk, 2015, 2018; Kirk y Erisman, 2009). Según las estadísticas del MINREX, entre 1959 y 2011, alrededor de 156.000 civiles cubanos habían trabajado como *internacionalistas* en todo el mundo: 81.000 en África, 47.000 en las Américas y 10.000 en el Medio Oriente. En el mismo período, alrededor de 40.000 profesionales académicos, de los cuales 30.000 vinieron de África, se graduaron en Cuba.²⁷

La primera misión médica cubana fue mandada a Argelia, en 1963. En 1978, alrededor de 2000 trabajadores de salud cubanos trabajaron en el extranjero; en 1999 había alrededor de 3000. Ese número entonces aumentó a 3800 en 2001, 15.000 en 2003, 25.000 en 2005 y 30.000 en 2007 (Kirk y Erisman, 2009, p. 8, p. 12). Durante la administración de Raúl Castro (2006-2018) este número creció. En julio de 2016, 55.000 profesionales de la salud —25.000 eran médicos y especialistas— estuvieron trabajando en 67 países (Kirk, 2018, p. 59). Ellos contribuye a la reputación de Cuba como un donante internacional generoso e importante en todos los países sureños (Huish, 2014, pp. 188 ff.).

En octubre de 1998, Fidel Castro lanzó la idea de una escuela médica especial para estudiantes latinoamericanos, la Escuela Latinoamericana de Ciencias Médi-

27 Datos publicados por Noemí Benítez (Sociedad Cultural José Martí) durante el Simposio Internacional «La Revolución Cubana. Génesis y Desarrollo Histórico», organizado por el Instituto de Historia de Cuba, 13-15 de octubre de 2015, La Habana [grabación].

cas (ELAM). La ELAM abrió sus puertas en septiembre de 1999 con estudiantes de dieciocho países de América Latina y el Caribe. Pero a mediados de la década de 2000 comenzó a atraer estudiantes de otros continentes y, entre 2010 y 2012, el número anual de graduados de la ELAM creció a alrededor de 3000. En 2012, estudiantes de 98 países (con 31 lenguas maternas) fueron matriculados en la ELAM. El sistema de la ELAM fue exportado a otros países cuando Chávez cofinanció y expandió la iniciativa cubana. Escuelas médicas parecidas se establecieron en Bolivia, Nicaragua y Venezuela, y se creó una escuela de grado en Guyana y Nicaragua.²⁸

Cuba mantiene una larga tradición de apoyo médico en América Latina y en el Caribe, especialmente después de desastres naturales (Kirk, 2018, pp. 63-66). En 2016, los países más beneficiados en América Latina fueron Venezuela (con 28.351 personas), Brasil (10.994), Bolivia (721), Ecuador (567), Guatemala (415) y Guyana (181). Mantiene también su presencia médica en África, sobre todo en Suráfrica (9344), Angola (1712), Mozambique (303), Guinea (221), Namibia (125) y Gambia (113). Durante el brote de ébola en África occidental, 258 especialistas médicos fueron enviados de inmediato a Sierra Leona, Liberia y Guinea: médicos y enfermeros de cuidados intensivos, cirujanos, anestesiólogos, epidemiólogos y pediatras (Anderson, 2014).

7.4 Campañas de alfabetización

En Cuba se organizó una campaña masiva de alfabetización en 1960; en 1961 la isla había sido oficialmente declarada *libre de analfabetismo*. Basándose en estas experiencias, misiones de alfabetización fueron efectuadas en Angola y Nicaragua, y luego en otras partes del Caribe y África. En los años 2000 esas campañas fueron estandarizadas en un diseño audiovisual llamado «Yo, sí puedo».

A comienzos de la década del 2000 se implementó el «Yo, sí puedo» en Venezuela.²⁹ Medio millón de estudiantes desempleados fueron incorporados al programa como maestros y alrededor de 500 expertos cubanos ayudaron en el diseño específico; en el 2006 ese país también fue declarado *libre de analfabetismo*. En 2006, en el marco del apoyo cubano y venezolano a Bolivia, el programa se adaptó en este país multinacional y multilingüe. De la población indígena, alrededor de 40.000 ciudadanos monolingües en Quechua o Aymara se beneficiaron del programa. El «Yo, sí puedo» fue readaptado para una segunda campaña durante

28 Entrevista con Maritza González Bravo, vicerrectora académica de la ELAM (La Habana, 9 de noviembre de 2012).

29 Entrevista con Javier Labrada (La Habana, 8 de noviembre de 2012). Labrada era uno de los arquitectos del programa que trabajó en Venezuela, Bolivia y Haití.

el período de asistencia a Haití, después del terremoto de 2010.³⁰ Mientras tanto, se habían implementado versiones adaptadas en treinta países (Abendroth, 2009).

7.5 Negociaciones de paz

Ya a finales de los ochenta, la diplomacia cubana se involucró en negociaciones de paz en la región. Cuba desempeñó un papel protagónico en el proceso de paz en Colombia y en Guatemala. Y se ganó, especialmente en el caso de Colombia, una buena reputación como facilitador exitoso.

Luego de los años de contrainsurgencia brutal (1978-1983), durante los gobiernos militares de Lucas García y Ríos Montt, era claro que la guerrilla había perdido la guerra (Balconi y Kruijt, 2004; Kruijt, 2008, pp. 144-153). Se había retirado a las remotas regiones indígenas y los líderes se autoexiliaron a Ciudad de México, desde donde dirigían la guerra por fax y teléfono. Formalmente negociaron la paz entre 1991 y 1996. Pero el verdadero avance se produjo cuando dos negociadores clave, Rodrigo Asturias (URNG) y Julio Balconi (general y en 1996 ministro de la defensa) alcanzaron un acuerdo sobre consultas informales al lado de las sesiones oficiales. Los buenos oficios de Noruega y Cuba tenían resultados. En marzo de 1996 representantes del ejército y de la guerrilla en Cuba organizaron una sesión de tres días de reconciliación.³¹ Fidel y Raúl Castro fueron muy complacientes y después de la sesión de La Habana, la guerrilla anunció un cese al fuego unilateral. Los coroneles del ejército y los segundos comandantes de la URNG elaboraron un cronograma para el desarme antes de la paz oficial, que fue firmada en diciembre de 1996.

Con siete décadas de guerra civil, múltiples atrocidades, múltiples movimientos guerrilleros y múltiples actores paramilitares, el proceso de paz de Colombia tuvo una historia de pactos, ceses de fuego, amnistías, desmovilización y reintegración en la sociedad.³² Durante uno de los procesos de paz más importantes, que duró de 1989 a 1991, Cuba actuó como facilitadora de la paz, a petición del gobierno colombiano y de los movimientos guerrilleros. A partir de entonces, solo los dos movimientos guerrilleros más antiguos, las FARC y el ELN, continuaron sus operaciones de insurgencia. Desde entonces hasta el presente todos los presidentes colombianos consecutivos solicitaron los buenos oficios de Cuba para reiniciar diálogos informales, reabrir conversaciones de paz oficiosas, pro-

30 Entrevista con Javier Labrada, La Habana, 8 de noviembre de 2012.

31 Entrevista con Ramiro Abreu (La Habana, 25 de octubre de 2011); durante 30 años fue el representante cubano durante las guerras centroamericanas. Véanse también sus memorias en Abreu, 2013.

32 Véanse Pizarro (2017) sobre la evolución de las décadas de negociaciones de paz y Villamizar (2017) sobre la evolución de los movimientos de guerrilla en Colombia.

porcionar facilidades en Cuba, pidiendo diplomáticos experimentados como facilitadores.³³

FARC y el ELN mandaron periódicamente misiones y asesores a la isla. En 2012 el gobierno de Santos y las FARC reabrieron negociaciones de paz en La Habana, de nuevo facilitados por Noruega y Cuba. A finales de 2015 se alcanzaron varios acuerdos parciales. En junio de 2016 las FARC y el gobierno colombiano firmaron el acuerdo crucial sobre el cese del fuego y el desarme, el último paso hacia el acuerdo final de paz en el mismo año. El ELN continuó luchando, aunque se alcanzaron períodos de cese al fuego. En enero de 2002 las delegaciones del ELN, el gobierno colombiano y el comité de facilitadores se reunieron en la Habana, pero un par de meses después el gobierno colombiano suspendió unilateralmente el diálogo. Entre 2004 y 2009 varias misiones del gobierno y del ELN volvieron a dialogar en La Habana. Después del acuerdo de paz con las FARC en 2016, se iniciaron las negociaciones de paz en Ecuador, luego se trasladaron a La Habana donde se negoció hasta agosto de 2018. En septiembre de ese año el nuevo gobierno de Duque disolvió el equipo de negociación colombiano.

8. Consideraciones finales

Diplomáticamente aislada durante décadas Cuba navegaba con habilidad para reestablecer sus relaciones con América Latina en los años setenta y ochenta. Un gran logro —extraoficialmente se sabe que Cuba estaba gran parte del tiempo tratando de llegar a un acuerdo con los Estados Unidos— fue cuando en 2015 se normalizaron las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. En algún sentido se *normalizó* también Cuba. Dejó su musculatura militar con la implosión de la Unión Soviética. Volvió a ser miembro de la OEA, bajó gradualmente el tono de confrontación explícita frente a los Estados Unidos que había caracterizado los años de gobierno de Fidel Castro y de Hugo Chávez, y hasta efectuó una serie de reformas económicas prudentes. Su ingreso de divisas depende de la exportación de níquel, de sus misiones médicas en el exterior y de los servicios médicos para visitantes extranjeros, del turismo y de las remesas de su diáspora. Su *soft power* (misiones médicas y de alfabetización) dieron prestigio internacional. Cuba especialmente procuró mantener lazos de amistad y de influencia en el Caribe, región de relativamente pequeños estados-islas, pero con muchos votos. Con la mayoría de los países africanos y asiáticos sigue manteniendo buenas relaciones y proporcionando asistencia médica

33 Fidel Castro (2009) incluso permitió una publicación de libros sobre su participación en Cuba; los capítulos del libro entero eran extractos de informes diplomáticos, documentos internos del Departamento América, y conversaciones grabadas entre Castro y los líderes de la guerrilla.

y de alfabetización. En los últimos años, en las votaciones contra el embargo americano en la Asamblea General de las Naciones Unidas llegó a tener solamente dos votos negativos: el de los Estados Unidos y el de Israel.

Dejó en los últimos cinco años de ser un país influyente en la región latinoamericana. Se transformó el panorama político en la región de manera sustantiva a partir de 2013. Se terminó el *pink tide*. Los gobiernos de izquierda y de centroizquierda desaparecieron en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay, para ser sustituidos por gobiernos de derecha o ultraderecha. El modelo económico dominante en América Latina es del neoliberalismo. El gobierno venezolano tenía que terminar sus subsidios que en los años de Hugo Chávez habían sido considerables. Paralelamente se disminuyó el peso de aquellas organizaciones en las que Cuba tenía una voz bien escuchada: la estatura del CDS y de la Celac declinó junto con su influencia. El gobierno de Venezuela bajo Maduro y de Nicaragua bajo la pareja Ortega-Murillo llegaron a ser parias internacionales.

Hasta el propio ALBA parece estar en crisis: Ecuador, tras retirarse como país garante de los acuerdos de paz en Colombia, anunció que difiere considerablemente de la postura del ALBA con respecto a la crisis de Venezuela. La crisis profunda económica y política en Venezuela, el endurecimiento del régimen, la emigración masiva afecta a toda la región. El gobierno de Nicaragua está confrontando una crisis de credibilidad y utiliza formaciones paramilitares para combatir a sus adversarios internos.

Durante décadas la imagen de país progresista y no imperialista permitía a Cuba tener una proyección internacional más grande de la que le correspondía en relación del tamaño de su población, su territorio y su economía. Continuó en la región durante el período del *pink tide*. Sin embargo, en este momento Cuba tiene un nuevo presidente, un nuevo gobierno, una nueva asamblea, una nueva constitución. Y tiene que operar en un nuevo contexto latinoamericano y caribeño.

Bibliografía

- ABENDROTH, M. (2009). *Rebel Literacy: Cuba's National Literacy Campaign and Critical Global Citizenship*. Sacramento, EE.UU. Litwin Books, LCC.
- ABREU, R. (2013). *Memorias al viento. La Habana y Guatemala*. Ciudad de Panamá, Panamá y Ciudad de Guatemala, Guatemala: Ruth Casa Editorial y Estrella Publicidad S.A.
- ANDERSON, J. L. (4 de noviembre de 2014). Cuba's Ebola Diplomacy. *The New Yorker*. Recuperado de <<https://bit.ly/2DRo1nU>>.

- BALCONI, J., y KRUIJT, D. (2004). *Hacia la reconciliación. Guatemala, 1960-1996*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Piedra Santa.
- BERNELL, D. (2011). *Constructing US Foreign Policy: The Curious Case of Cuba*. Nueva York, EE. UU.: Routledge.
- BITAR DEEB, R., y ISIDORO LOSADA, A. M. (Coords.) (2015). *Retos para la democracia: procesos de polarización política en Venezuela, [dosier]*. *Iberoamericana*, xv, 59, 89-93.
- BLIGHT, J. G., y LANG, J. M. (2018). *Dark Beyond Darkness. The Cuban Missile Crisis as History, Warning, and Catalyst*. Lanham, EE. UU.: Rowman and Littlefield.
- BROWN, J. C. (2017). *Cuba's Revolutionary World*. Cambridge, EE. UU.: Harvard University Press.
- BRUCE, I. (2008). *The Real Venezuela. Making Socialism in the Twenty-first Century*. Londres, Reino Unido: Pluto Press.
- CASTRO, F. (2009). *La paz en Colombia*. La Habana, Cuba: Editora Política.
- CLAYFIELD, A. (2019). *The Guerrilla Legacy of the Cuban Revolution*. Gainesville, EE. UU.: University Press of Florida.
- DAVALOS FERNÁNDEZ, R. (2012). ¿Embargo o bloqueo? La instrumentalización de un crimen contra Cuba. La Habana, Cuba: Editorial Capitán San Luis.
- DÍAZ POLANCO, J. (2008). *Salud y hegemonía en Venezuela: Barrio adentro, continente afuera*. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela: Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes).
- DUNCAN, W. R. (1985). *The Soviet Union and Cuba. Interests and Influences*. Nueva York, EE. UU.: Praeger.
- ELLNER, S. (2008). *Rethinking Venezuelan Politics. Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*. Boulder, EE. UU.: Lynne Rienner Publishers.
- ELLNER, S. (2013). *El fenómeno Chávez, sus orígenes y su impacto (hasta 2013)*. Caracas, Venezuela: Fundación Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos (CELARG) - Centro Nacional de Historia.
- ERISMAN, H. M. (2011). Cuba, Venezuela, and ALBA. En G. Prevost y C. Olivia Campos (Coords.), *Cuban-Latin American Relations in the Context of a Changing Hemisphere* (pp. 101-147). Amherst, EE. UU.: Cambria Press.
- ERISMAN, H. M. (2018). Cuba's International Economic Relations: A Macroperspective on Performance and Challenges. En H. M. Erisman y J. M. Kirk (Coords.),

Cuban Foreign Policy: Transformation under Raúl Castro (pp. 43-57). Lanham, EE. UU.: Rowman and Littlefield.

- ERISMAN, H. M., y KIRK, J. M. (Coords.) (2018), *Cuban Foreign Policy: Transformation under Raúl Castro*. Lanham, EE. UU.: Rowman and Littlefield.
- GOTT, R. (1971). *Guerilla Movements in Latin America*. Garden City, EE. UU.: Doubleday and Company.
- FEINSILVER, J. M. (1993). *Healing the Masses: Cuban Health Politics at Home and Abroad*. Berkeley, EE. UU.: University of California Press.
- GOTT, R. (2005). *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*. Londres, Reino Unido: Verso.
- HERNÁNDEZ, R. (2011). The Cuban Revolution and the Caribbean: Civil Society, Culture, and International Relations. En S. Puri (Coord.), *The Legacies of Caribbean Radical Politics* (pp. 36-46). Abington, Reino Unido: Routledge.
- HUIISH, R. (2014). The Heart of the Matter. The Impact of Cuba's Medical Internationalism in the Global South. En C. Krull (Coord.), *Cuba in a Global Context. International Relations, Internationalism, and Transnationalism* (pp. 176-207). Gainesville, EE. UU.: University Press of Florida.
- KIRK, J. M. (2015). *Healthcare without Borders: Understanding Cuban Medical Internationalism*. Gainesville, EE. UU.: University Press of Florida.
- KIRK, J. M. (2018). The Evolution of Cuban Medical Internationalism. En H. M. Erisman y J. M. Kirk (Coords.), *Cuban Foreign Policy: Transformation under Raúl Castro* (pp. 59-75). Lanham, EE. UU.: Rowman and Littlefield.
- KIRK, J. D., y ERISMAN, H. M. (2009). *Cuban Medical Internationalism. Origins, Evolution and Goals*. New York, EE. UU.: Palgrave Macmillan.
- KLEPAK, H. (2000). *Cuba's Foreign and Defence Policies in the 'Special Period'*. Paper 00. Ottawa, Canadá: FOCAL.
- KLEPAK, H. (2005). *Cuba's Military 1990-2005. Revolutionary Soldiers during Counter-Revolutionary Times*. Nueva York, EE. UU.: Palgrave Macmillan.
- KLEPAK, H. (2012). *Raúl Castro and Cuba: A Military Story*. Nueva York, EE. UU.: Palgrave Macmillan.
- KRUIJT, D. (2008). *Guerillas: War and Peace in Central America*. Londres, Reino Unido: Zed Books.
- KRUIJT, D. (2017). *Cuba and Revolutionary Latin America. An Oral History*. Londres, Reino Unido: Zed Books.

- KRUIJT, D. (2018). The Long Itinerary to Normalization: The Cuban-Latin American Relations. En I. Vagnoux y J. Habel (Coords.), *États-Unis/Cuba: une nouvelle donne? Idées d'Amérique (IdeAs)*, 10. Recuperado de <<https://bit.ly/2vEfVdL>>.
- LAMBERG, R. F. (1972). *Die Guerilla in Lateinamerika. Theorie und Praxis eines revolutionären Modells*. München, Alemania: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- LATELL, B. (2003). *The Cuban Military and Transition Dynamics*. Miami, EE. UU.: University of Miami, Institute for Cuban and Cuban - American Studies.
- LEOGRANDE, W. M., y KORNBLOH, P. (2014). *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*. Chapel Hill, EE. UU.: University of North Carolina Press.
- MARTÍN ÁLVAREZ, A., y REY TRISTÁN, E. (Coords.) (2016). *Revolutionary Violence and the New Left: Transnational Perspectives*. Nueva York, EE. UU.: Routledge.
- MARTÍNEZ HEREDIA, F. (2010). *Si breve... Pasajes de la vida y la Revolución*. La Habana, Cuba: Letras Cubanas.
- OLIVIA CAMPOS, C. (2011). The Relations of Cuba with Latin America and the Caribbean. The Long and Winding Road of Reconciliation. En G. Prevost y C. Olivia Campos (Coords.), *Cuban-Latin American Relations in the Context of a Changing Hemisphere* (pp. 17-37). Amherst, EE. UU.: Cambria Press.
- PAVLOV, Y. (1994). *Soviet - Cuban Alliance: 1959-1991*. New Brunswick, EE. UU.: North - South Center of the University of Miami and Transaction Publishers.
- PÉREZ MARCANO, H., y SÁNCHEZ GARCÍA, A. (2007). *La invasión de Cuba a Venezuela. De Machurucuto a la revolución bolivariana*. Caracas, Venezuela: Los Libros de El Nacional.
- PIZARRO, E. (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- PRECIADO CORONADO, J., y UC, P. (2011). Cuba and the New Inter-American System. En G. Prevost y C. Olivia Campos (Coords.), *Cuban-Latin American Relations in the Context of a Changing Hemisphere* (pp. 73-99). Amherst, EE. UU.: Cambria Press.
- PREVOST, G., y C. OLIVIA CAMPOS (Coords.) (2011). *Cuban-Latin American Relations in the Context of a Changing Hemisphere*. Amherst, EE. UU.: Cambria Press.
- RABY, D. (2011). Venezuelan Policy under Chavez, 1999-2010: The Pragmatic Success of Revolutionary Ideology? En G. L. Gardini y P. Lambert (Coords.),

Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism (pp. 159-177). Nueva York: EE. UU.: Palgrave Macmillan.

- RAMONET, I. (2008). *In Conversation with Fidel*. La Habana, Cuba: Publicaciones del Consejo de Estado.
- RAMÍREZ CAÑEDO, E., y MORALES DOMÍNGUEZ, E. (2014). *De la confrontación a los intentos de 'normalización': la política de los Estados Unidos hacia Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales.
- ROJAS NÚÑEZ, L. (2011). *De la rebelión popular a la sublevación imaginada. Antecedentes de la historia política y militar del Partido Comunista de Chile y el FPMR 1973-1990*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones LOM.
- SERBIN, A. (2010). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Iberoamericana.
- SERBIN, A. (2018). Cuba and Latin America and the Caribbean. En H. M. Erisman y J. M. Kirk (Coords.), *Cuban Foreign Policy. Transformation under Raúl Castro* (pp. 77-94). Lanham, EE. UU.: Rowman and Littlefield.
- SUÁREZ SALAZAR, L., y KRUIJT, D. (2015). *La Revolución Cubana en Nuestra América: el internacionalismo anónimo*. Ciudad de Panamá, Panamá: Ruth Casa Editorial.
- TRINKUNAS, H. A. (2012). The Logic of Venezuelan Policy during the Chávez Period. En R. S. Clem y A. P. Maingot (Coords.), *Venezuela's Petro-Diplomacy. Hugo Chávez's Foreign Policy* (pp. 17-31). Gainesville, EE. UU.: University Press of Florida.
- VILLAMIZAR, D. (2017). *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- WICKHAM-CROWLEY, T. (1992). *Guerillas and Revolution in Latin America: A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.

El autor es el único responsable del artículo.

Instrucciones para los colaboradores

La Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP) es una publicación académica especializada en temas políticos de interés nacional, regional e internacional. Divulga trabajos de investigación y ensayos de alta calidad científica, inéditos en nuestro idioma, incluyendo reseñas y comentarios críticos de libros.

La RUCP está especialmente dirigida a un amplio público universitario, direcciones políticas, empresariales y sindicales, agencias de gobierno, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y al periodismo especializado en temas políticos. Mantiene intercambios con una treintena de universidades extranjeras y se distribuye en Uruguay en librerías comerciales de la capital e interior. RUCP cuenta con una edición en línea, debidamente registrada, alojada en el sitio web del Instituto de Ciencia Política y en el Portal Scielo Uruguay.

La selección de artículos para su publicación se realiza mediante un proceso de evaluación ciego (anónimo) a partir de seis criterios: (a) pertinencia académica del artículo, (b) originalidad de sus contenidos, (c) pertinencia del enfoque y revisión teórica, (d) calidad del análisis, (e) resultados alcanzados para la teoría, y (f) calidad de la escritura.

Los artículos que no se ajusten estrictamente a las siguientes pautas no serán considerados para su posterior evaluación:

Envío de artículos

Los artículos postulados deben ser inéditos. Los autores deberán enviarlos en forma digital, en formato Word, dirigiéndose al Editor de la Revista a la siguiente dirección de correo electrónico: rucp@cienciassociales.edu.uy.

Criterios de edición

1. Tamaño de los artículos

Los artículos tendrán hasta un máximo de 9000 palabras, presentadas en espacio y medio, hoja formato A4, con los márgenes definidos por defecto en Word (superior e inferior: 2,5 cm; izquierda y derecha: 3 cm.).

2. Edición

2.1. Título e identificación de autor

Mediante notas al pie con asteriscos se identificará en el título toda aclaración o referencia al trabajo que el autor crea conveniente, por ejemplo, si es parte de un libro o revista, si se trata de documento presentado a un seminario o conferencia, etc. Mediante nota al pie, también con asteriscos, en el nombre del autor se indicarán la pertenencia institucional y detalles del autor, incluyendo si así lo desea, el correo electrónico.

2.2. Aspectos tipográficos

Los artículos se presentarán en letra Times New Roman, tamaño 12, tanto para el texto como los títulos y subtítulos. Para las notas al pie se utilizará el tamaño 10.

Los títulos deben estar numerados (1., 2., 3., etc.), en negrita y sin punto al final.

Los subtítulos tampoco llevan punto final, deben estar en cursiva y además deben tener un espacio arriba y uno debajo.

Para subordinar frases o hacer aclaraciones se utilizarán —guiones medianos— (Alt+0150) pegados a la palabra o frase que se guiona.

Los puntos, comas, dos puntos, y punto y coma deben estar pegados a la palabra y con un espacio después.

Se deben evitar en lo posible los subrayados, sustituyéndolos por cursivas. Para las transcripciones o citas textuales se utilizarán comillas tipográficas “y”; y comillas francesas «y» para entrecomillar dentro de una frase que ya está entrecomillada.

Si una cita no se incluyera entera, se indicará con tres puntos entre paréntesis rectos: [...].

2.3 Gráficos

Los gráficos deben presentarse en un archivo aparte, en su formato original, preferentemente Excel, adecuadamente numerados e identificado su lugar en el texto. Recordamos tener en cuenta: la impresión es blanco y negro y, por lo tanto, se sugiere que los gráficos sean elaborados en esos tonos para no generar confusiones con los colores. Normalmente, los gráficos aparecen en la revista con dimensiones más reducidas que su tamaño original, por lo tanto, se exhorta a los autores a extremar los cuidados respecto a la claridad de la información que se incluye —tramas, tonos, tipo y cantidad de líneas o columnas, etc.

2.4 Tablas

Deberán estar numerados claramente. Las tablas solo tendrán líneas horizontales, nunca verticales, y las referencias a la fuente o aclaración irán debajo y fuera de esta. Se recomienda utilizar las tablas de Word (Autoformato Básico 1) y nunca usar barra espaciadora.

- Número y título: tamaño 10, negrita.
- Textos y números: tamaño 10, simple.
- Fuentes: tamaño 9, cursiva.

2.5 Citas y bibliografía

Al final de los artículos se citará la bibliografía referida en el texto. Se indicará, en este orden: Apellido, nombre / Año / Título en cursiva, referencia de editorial, o institución que lo edita, ciudad o país.

En el caso de tratarse de un artículo en una revista o libro, el título del artículo irá entre comillas “.”, y el nombre del libro o revista en cursiva.

Algunos ejemplos serían:

HJALMARSSON, LENNART (1990). “El Modelo Escandinavo de Política Industrial”, en Magnus Blomström y Patricio Meller (coords.) *Trayectorias Divergentes: Comparación de un Siglo de Desarrollo Económico Latinoamericano y Escandinavo*, Santiago de Chile: CIEPLAN–Hachette.

HAGGARD, STEPHAN (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, New York: Cornell University Press.

GEDDES, BARBARA (1994). “Challenging the Conventional Wisdom”, *Journal of Democracy*, October. Volume 5, Number 4, pp 104 – 118.

Para las citas dentro del texto se utilizará el formato Americano. Entre paréntesis: Autor espacio Año dos puntos número de página, o tramo según corresponda. Por ejemplo: (Williams 1998), (Shugart 1997:143), (Roberts 1995:17-21), (Huntington 1994; Acuña 1993).

2.6. Notas al pie

Las notas deberán estar numeradas correlativamente y al pie del texto (no al final), voladas, insertas con la función habitual de Word (Insertar + Nota al Pie + Autonumeración).

2.7. Resúmenes

Los resúmenes deberán ser presentados por los autores y estarán al principio del artículo luego del título y autor, y antes del texto. Tendrán una extensión máxima de 120 palabras. El resumen (*abstract*) y el título en inglés deberá aportarlo también el autor.

3. *Propiedad intelectual*

Todo contenido de la Revista Uruguaya de Ciencia Política está bajo una licencia CreativeCommons “Atribución No Comercial” (cc-by-nc). La RUCP es una publicación de acceso libre (open accessjournal) y toda su colección a texto completo está disponible en <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp>.

4. *Costos de envío, arbitraje o publicación*

La Revista Uruguaya de Ciencia Política no cobra tasas asociadas al envío, proceso de arbitraje o publicación de los artículos. Los autores están exentos de cualquier tipo de obligación financiera con la RUCP.

5. *Sistema de arbitraje*

Una vez recibidos los artículos, el Editor y el Comité Editorial evalúa su pertinencia y calidad académica antes de iniciar el proceso de arbitraje doble ciego. La selección de los artículos para su publicación se realiza mediante un proceso de evaluación ciego (anónimo), con dos árbitros —uno nacional y otro internacional— que realizan un dictamen a partir de seis criterios: (a) pertinencia académica del artículo, (b) originalidad de sus contenidos, (c) pertinencia del enfoque y revisión teórica, (d) calidad del análisis, (e) resultados alcanzados para la teoría, y (f) calidad de la escritura

Consultas

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos, pueden consultar al equipo de edición:

Revista Uruguaya de Ciencia Política: rucp@cienciassociales.edu.uy

