



# La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones

Wolf Grabendorff

El presente número de Pensamiento Propio da continuidad a la discusión académica y política sobre el carácter y funcionamiento de los diferentes procesos de la gobernanza regional en América Latina. Un volumen anterior de la revista, el número 39, con el muy apropiado título de “*El hemisferio en transformación: regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*” (Hershberg, Serbin, Vigevani, 2014), se concentró especialmente sobre las necesidades de adaptación de las instituciones regionales, y de los países más importantes, a los cambios internos y externos de la última década en la región. El número actual, por su parte, tiene por propósito realizar una evaluación del funcionamiento de los distintos organismos de gobernanza regional, en función no sólo de sus logros y fracasos sino también de su capacidad de interactuar entre ellos mismos, con la in-

tención de demostrar de forma fehaciente que existe una gobernanza regional en América Latina y el Caribe.

Debido a la gran heterogeneidad de América Latina (Tokatlian, 2012: 490), se han ido desarrollando múltiples formas de regionalismo, que los analistas han intentado clasificar bajo diversos nombres. Los términos empleados, como “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2010; Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012), “regionalismo post-hegemónico” (Riggiozzi y Tussie 2012; Legler, 2013; Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann 2015), “regionalismo de tercera generación”, “regionalismo de *spaghetti bowl*”, o también “regionalismo modular”<sup>1</sup> reflejan la expresión de los distintos criterios empleados para su evaluación. El problema principal para llevar a cabo clasificaciones más precisas es la corta vida que, en algunos casos, han tenido las instituciones de la gobernanza regional en América Latina y los acelerados cambios nacionales e internacionales a los que ha estado expuesta la región. Adicionalmente, la implícita comparación con las experiencias de gobernanza en otras regiones complica la evaluación e impide el entendimiento de la originalidad de algunos de los esfuerzos en este sentido de esta región, como son los de Unasur, ALBA y CELAC (Sanahuja, 2014), que están orientados principalmente a la nueva dinámica de las relaciones Sur-Sur en el sistema internacional (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2015). No hay ninguna duda de que todos estos esfuerzos tienen un carácter mucho más político que económico y están más enfocados en la cooperación interestatal que los procesos de integración tradicionales, habitualmente mucho más dominados por temas económicos y de la integración de los mercados. Este cambio de enfoque refleja principalmente las distintas orientaciones políticas de los estados miembros, que en muchos casos también utilizan los instrumentos de gobernanza regional para la propia estabilidad y legitimidad política de sus gobiernos.

Todos estos cambios responden a las transformaciones tectónicas sufridas por el sistema internacional, el cual impone condiciones más limitadas y extremadamente coyunturales a cualquier esfuerzo actual de gobernanza regional. Las mismas son, además, interpretadas de forma muy distinta por los diferentes gobiernos de los países miembros, debilitando la continuidad de cualquier esfuerzo regional de reacción conjunta frente a los condicionamientos internacionales. La perspectiva de cambios en la orientación política interna de algunos

países miembros de las instituciones de gobernanza regional hace más difícil el consenso sobre posibles acciones conjuntas e, incluso, debilita el desarrollo institucional de los organismos regionales fundados durante la última década.

La evaluación de las diferentes instituciones de gobernanza regional que se realiza en este número por un conjunto de calificados especialistas, así como su visión sobre los principales actores nacionales y subregionales refleja de una manera muy acertada la coyuntura actual. Sin embargo, el amplio y diferenciado panorama expuesto por los expertos no puede ofrecer una perspectiva - ni a mediano ni a largo plazo - sobre el éxito o fracaso de la gobernanza regional, dado que las condiciones políticas nacionales e internacionales aparentemente no se prestan para un escenario de estabilidad regional.

## Problemas conceptuales y estructurales

Un requisito esencial para entender las posibilidades y limitaciones de la gobernanza regional, es la claridad en la fijación de los conceptos que definen el funcionamiento del actual sistema internacional. Hasta ahora, no hay una interpretación académica o política universalmente compartida sobre su estado actual, sobre sus actores determinantes y sobre los acelerados cambios estructurales en curso. Sí se puede hablar, sin embargo, de la existencia de un amplio consenso sobre la notable reducción del impacto del occidentalismo sobre el funcionamiento de la gobernanza global (Tussie y Riggiozzi, 2015), que se ha hecho especialmente visible en las reiteradas crisis económicas, sociales y militares que vienen impactando el *status quo* internacional desde comienzos de este siglo (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2015). El concepto de la universalidad de los valores y normas occidentales pierde relevancia por la reconfiguración del poder económico y político entre los países, como consecuencia del fortalecimiento de los actores emergentes que sólo en parte pueden identificarse con estos valores, pese a que se han venido imponiendo en el sistema internacional durante muchas décadas. Para muchos de estos actores emergentes, sus formas de regionalismo constituyen más bien una extensión de sus propias políticas internas y no son consideradas un efecto de la política global (Tussie y Riggiozzi, 2015: 1060).

Al mismo tiempo, el concepto de multipolaridad, que procuran propulsar los poderes emergentes no proporciona un cuadro preciso de la realidad del sistema internacional actual, por la inestabilidad en las formas de cooperación entre los nuevos actores y los ya establecidos, debido a que existe una falta de visión compartida sobre las necesidades y mecanismos que la gobernanza global requiere. Por ello no existe un concepto de gobernanza global en el ámbito de la multipolaridad, pues la primera no es posible sin la presencia de un fuerte liderazgo, aunque sea compartido. Parece que más bien habría que caracterizar la época actual como un tiempo intermedio entre dos sistemas de bipolaridad: el mantenido durante casi toda la mitad del siglo pasado entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y el que se vislumbra como posible en un futuro, quizá aún no tan próximo, entre los Estados Unidos y China.

En los momentos actuales, tal vez se pueden tomar en cuenta dos factores del sistema internacional que están experimentando un fuerte reajuste y que afectan gravemente a la región. Uno sería el cambio lento, pero ya iniciado, de la importancia geopolítica y geoeconómica del tan poderoso “eje transatlántico”, hasta ahora dominante del sistema internacional (Serbin, 2014), hacia un nuevo y muy dinámico “eje transpacífico”. Este proceso implicaría, por una parte, la continuidad de la posición destacada de los Estados Unidos y el reposicionamiento de algunos de los países de América Latina con otros actores emergentes asiáticos (Pastrana, 2015), pero, a su vez, un desplazamiento de la importancia de los anteriormente poderosos países del Atlántico europeo, que ven muy menguada la influencia sostenida durante décadas, tanto en el terreno económico como en sus modelos de desarrollo e integración.

El otro elemento -que pocos cuestionan- es la enorme pérdida de protagonismo de las relaciones Norte-Sur, tanto en su importancia económica, como en sus configuraciones institucionales, tales como el sistema interamericano y las relaciones de los países europeos con los países en desarrollo. Así, aparece una nueva dinámica de cooperación Sur-Sur, que, aunque todavía en construcción y con instituciones embrionarias, ya apunta a aplicar reglas muy distintas a las tradicionalmente mantenidas en las relaciones Norte-Sur, y contribuye, de esta manera, a un cambio progresivo y dinámico en todo el sistema internacional.

## Condiciones y limitaciones para la gobernanza regional

Posiblemente la mejor fórmula para entender las dificultades que enfrenta cualquier esfuerzo de gobernanza regional en América Latina es identificar algunas características generales de la política internacional en el siglo XXI que condicionan el desarrollo de consensos regionales y que se hacen muy evidentes en América Latina. De esta manera se podrían identificar seis importantes factores:

### *Pérdida de autonomía nacional*

Uno de los efectos quizás más notables de la globalización, podría calificarse como la “pérdida de la autonomía nacional” que afecta no sólo a países pequeños, sino que, aunque de manera diferente, también a los actores principales del sistema internacional. Lo más evidente es el fin de una economía nacional por la fuerte dependencia que se crea con la economía global; así como la disminución de la influencia de los propios Estados sobre el desarrollo de la economía global en favor de otros actores transnacionales, especialmente las empresas multinacionales cuyos capitales a veces exceden el producto nacional bruto de algunos países.

Además, puede afirmarse que ha finalizado la vinculación entre el desarrollo económico y el desarrollo social en muchos países, por la falta de capacidad del Estado para determinar su propio modelo de desarrollo debido al conflicto entre los propios intereses nacionales y los intereses sistémicos que, actualmente, son un reflejo de las reglas transnacionales que impone el mercado globalizado y que se hace notar en las normas que rigen los acuerdos de libre comercio.

Por otra parte, algunos Estados incluso se ven obligados a ceder su capacidad de manejo de su propia moneda nacional, como consecuencia del extraordinario poder de los mercados financieros globales.

Algunos de los esfuerzos regionales para construir mecanismos comunes, como se ha intentado dentro de la Unasur, manifiestan un cierto carácter defensivo por parte de los Estados miembros, que pretenden enfrentar las amenazas provenientes de normas y críticas externas que chocan con las propias definiciones de la autonomía nacional. El

concepto de soberanía, siempre tan presente en la cultura política de la región, se ve automáticamente menguado, en dichas circunstancias. Sin embargo, al mismo tiempo, también es la justificación para que estos países sean renuentes a conceder poderes de decisión a esas mismas instituciones regionales, a pesar de que éstas podrían incrementar la capacidad de negociación común frente a los desafíos de la globalización en el contexto internacional.

En consecuencia, hay que señalar que los esfuerzos regionales no han conseguido, hasta ahora, frenar las pérdidas de la autonomía nacional y tampoco han logrado establecer una autonomía regional más consolidada.

#### *Pérdida por parte del Estado de su capacidad de control interno*

El Estado no sólo ha perdido control sobre su propio modelo de desarrollo, en parte por su aceptación de las reglas bilaterales y multilaterales de libre comercio, que pocas veces tiene efectos positivos para el conjunto de la población<sup>2</sup>, sino que también ha perdido la capacidad de controlar otras áreas no estrictamente económicas. Así, por ejemplo, ha visto reducida su capacidad para garantizar la seguridad pública. La gran expansión del crimen organizado transnacional y el incremento de la privatización de la seguridad pública sólo son los dos indicadores más visibles de una pérdida del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, que afecta directamente a su función de garante de la seguridad pública y humana.

Otra distorsión de su capacidad de control es la falta de presencia estatal en partes de su territorio y del manejo efectivo de sus fronteras que algunos países están padeciendo, tanto como consecuencia de movimientos migratorios no controlados (y, muchas veces, difícilmente controlables), como por la presencia de actores paraestatales que se apresuran a ocupar esos espacios vacíos. Esto genera una espiral que contribuye a su vez al incremento de actividades ilegales que tienen efectos muy significativos sobre la economía y la cohesión social que el Estado debe garantizar.

Indudablemente estos factores que se están dando en el ámbito nacional implican, a su vez, que los gobiernos se vean inclinados, con

preocupante frecuencia, a la adopción de políticas más autoritarias que, en general, no favorecen los esfuerzos para buscar una gobernanza regional y afectan negativamente a su propia legitimidad. Por otra parte, también el querer combatir estos factores que debilitan el control estatal es un acicate para que los Estados intenten encontrar soluciones comunes a través de los mecanismos regionales que les apoyen para fortalecer y legitimar la gobernabilidad en sus territorios.

### *Debilitamiento de la capacidad de asociación*

Uno de los obstáculos principales para el éxito del regionalismo de nueva generación en América Latina se atribuye al debilitamiento de la capacidad de asociación por parte de muchos Estados de la región. Las experiencias con los modelos de integración abierta, creados o reformados en los años noventa del siglo pasado, como la Comunidad Andina (CAN), el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) no han servido para fortalecer suficientemente la cooperación regional. Esto se debe, en parte a la resistencia para hacer concesiones de soberanía a estos modelos de integración<sup>3</sup>. Esta falta de voluntad política, sin duda, tiene mucho que ver con las deficiencias que en la construcción del propio Estado y de la misma integración nacional padecen muchos de los países de América Latina.

La desilusión por la falta de éxito de dicha etapa de la integración, motivó que los gobiernos posteriores buscaran otras formas de gobernanza regional que fueran más apropiadas a las características y necesidades de los Estados de América Latina y sus sociedades, que se enfrentaron a procesos rápidos de transformación, con notables implicaciones políticas.

Existe una discrepancia obvia entre el debilitamiento de la capacidad de asociación, por una parte, y la multiplicación de los esfuerzos por lograr una gobernanza regional, que pone de manifiesto que para los Estados de la región es aparentemente más fácil, y políticamente más atractivo, crear nuevos organismos que ir avanzando en la institucionalidad de los ya creados. Pero, la experiencia con la nueva generación de esquemas regionales parece que sigue repitiéndose el mismo proceso y se continúa incurriendo en los mismos errores, pues permanece ausente la voluntad política para establecer consensos

regionales que proporcione la capacidad institucional que requiere una gobernanza efectiva.

Esta falta de compromiso demuestra la poca predisposición de los gobiernos para aceptar los inevitables costos políticos y económicos a nivel nacional que supone alcanzar una gobernanza regional efectiva.

### *Desgaste de la legitimidad de organismos internacionales*

La contribución de las instituciones internacionales, tanto de carácter multilateral como regional, como Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Unión Europea (UE), Unión Africana (UA), Organización de Estados Americanos (OEA), etc., a la gobernanza global ha declinado en muchos frentes de una forma notoria en la última década. Esto demuestra que se ha producido una merma del control de la agenda global por parte de los “viejos poderes establecidos” del Occidente, fundadores e impulsores de la expansión del mandato de unas instituciones cuya legitimidad respaldaban, aunque en general reflejaban sus propios intereses, tanto económicos como políticos, pero especialmente normativos.

Hoy en día, pareciera que no existe ya un actor legítimo entre los organismos internacionales que sea capaz de actuar con amplio respaldo en los casos de conflicto en el sistema internacional, o en el caso de la aparición de estados fallidos, que, por otra parte, se están multiplicando, ya que falta el consenso tanto a nivel mundial como regional sobre la legitimidad del mandato y de la intervención de estos organismos. Un buen ejemplo de esta pérdida de legitimidad se observa no sólo en el caso de la OEA, sino también, más recientemente, en la Unasur<sup>4</sup>, que fuera visto por algunos de sus miembros fundadores como un posible reemplazo a la misma organización interamericana, pero que ha sido incapaz de lograr un consenso que le permitiera intervenir en algunos conflictos importantes para la región. Los casos del conflicto fronterizo entre Colombia y Venezuela, y de la violación de derechos humanos en Venezuela, constituyen claros ejemplos de las limitaciones de los esfuerzos de gobernanza regional, especialmente por fallar en lograr un consenso sobre la interpretación de los mandatos atribuidos a estos organismos regionales. La sensibilidad política de los países miembros sobre los posibles impactos de las políticas regionales para



la gobernabilidad nacional o, más bien, para la estabilidad del régimen vigente en cada Estado, dificulta muchas veces la posibilidad de una actuación conjunta para evitar o, como mínimo, atenuar los conflictos.

La esperanza compartida también en otras regiones de que el papel de estos organismos internacionales pudiera facilitar una reducción en el número de conflictos o, incluso, una prevención y desactivación de los mismos, se ha visto sólo parcialmente cumplida, ya que tanto en el caso de la ONU como de la OEA o de la Unasur, por ejemplo, han funcionado con eficacia en algunos casos concretos, pero fracasado muy notoriamente en otros muchos, especialmente cuando se ha tratado de conflictos de origen nacional con implicaciones regionales o internacionales, como el caso actual de Venezuela.

No obstante, precisamente algunos de los fundadores de los nuevos organismos regionales que han sido tan críticos con las falta de legitimidad de las “viejas” instituciones regionales, no han sido capaces de dotar hasta ahora a las nuevas instituciones de América Latina con un nivel de legitimidad aceptado por todos los actores regionales e internacionales<sup>5</sup>.

### *Debilidad de los liderazgos*

En el sistema internacional se aprecia una grave ausencia de liderazgo en la mayoría de los sistemas políticos nacionales. Uno de los efectos de la globalización, quizá insuficientemente analizado, es la repercusión interna que tienen los costes económicos y políticos de actuaciones concretas en el entorno internacional sobre los líderes de cualquier sistema democrático.

Los temores ante las posibles reacciones políticas internas de cualquier iniciativa en política internacional limitan, en gran medida, el liderazgo internacional de muchos líderes democráticos, hasta el punto de que el miedo a los efectos “intermésticos” impide llevar a cabo muchas actividades necesarias para la construcción de una gobernanza regional o global. Un buen ejemplo de los costes domésticos que la actuación internacional, tanto a nivel regional como global, puede llegar a tener sobre el liderazgo, se pudo observar en la pérdida de apoyo interno y la presión internacional que soportó el entonces presidente Lula da Silva en Brasil (Gardini 2010: 28).

En este aspecto, son especialmente sensibles las políticas que impactan sobre las relaciones de vecindad, pues éstas constituyen el núcleo central de las relaciones intrarregionales. Por esa misma razón la temática de las fronteras, con sus múltiples facetas, siempre se ha considerado un punto neurálgico para suscitar conflictos. La cooperación política a nivel regional no puede funcionar cuando no hay suficiente apoyo por parte de los países vecinos que se encuentra enfrentados entre sí por cualquier tipo de disputa. En las relaciones de vecindad, los actores internos, como partidos políticos, sectores empresariales, medios de comunicación, fuerzas armadas o la sociedad civil, tienen intereses concretos y particulares que intentarán que se tomen en cuenta a la hora de definir políticas determinadas con los países vecinos, y cualquier toma de decisión en contra de ellos puede implicar costos internos tan altos que frenarán iniciativas de liderazgo que podrían, por otra parte, ayudar a la resolución de conflictos, y a la gobernanza regional. Ejemplos de ello son los problemas recurrentes en las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela, o entre Bolivia y Brasil o entre Bolivia, Chile y Perú.

Por este motivo, muchos analistas critican, con bastante razón, que, por un lado, se acuda a grandes discursos retóricos presidenciales sobre la necesidad de buscar soluciones en los organismos regionales y que, por otro lado, exista escasa voluntad política de los países miembros para implementar esas decisiones, si acarrearán costos internos.

De esta manera, la falta de liderazgo de los presidentes a nivel nacional, que, sin embargo, prefieren muchas veces acudir a la diplomacia de cumbres presidenciales a nivel internacional, provoca automáticamente también una falta de liderazgo de las instituciones de gobernanza regional (Malamud 2015:122).

### *Multiplicación de actores internacionales*

El carácter casi exclusivamente intergubernamental de las instituciones de la gobernanza regional constituye, sin duda, un serio obstáculo para que se tomen en consideración los intereses de otros actores internacionales, como las empresas nacionales y multinacionales, los medios de comunicación con sus conexiones transnacionales y la sociedad civil, que también actualmente cuenta con múltiples redes a distintos

niveles. El creciente impacto de estos actores sobre los problemas de gobernanza regional es frecuentemente subestimado por los países miembros y no existen suficientes iniciativas que intenten promover el diálogo entre éstos y los organismos regionales. Esta actitud tiene incluso una mayor trascendencia ahora que, como ya se ha expuesto anteriormente, los propios Estados se encuentran en una situación en que su capacidad de actuación en un mundo globalizado se ve coartada en el ámbito internacional y mucho más centrada en los propios problemas internos.

Algunos de los actores no estatales, como principalmente las empresas transnacionales, han ganado tanta influencia internacional que, gracias a su capacidad económica y financiera, tienen, en algunos casos, más peso e influencia que los propios gobiernos para forzar ciertas políticas internacionales en su propio beneficio que, con frecuencia, pueden perjudicar a los propios intereses nacionales.

Otros actores internacionales, como las instituciones globales en el campo financiero, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el BM, ciertamente han ido perdiendo legitimidad y peso en América Latina, pero todavía tienen una influencia notable en situaciones específicas dentro de algunos países. Para ciertos organismos regionales, la influencia de estas instituciones es percibida como negativa, pero los esfuerzos para establecer organizaciones competidoras que lleguen a sustituir a las mismas, como, por ejemplo, el Banco del Sur, todavía no han sido suficientemente institucionalizadas y dotadas de efectividad. Otros intentos de la cooperación Sur-Sur, como los organismos creados por los BRICS, quizás puedan tener un mayor éxito en el futuro, al incorporar a otros actores del Sur global que cuentan con mayor peso económico y capacidad financiera.

## Perspectivas posibles

Estos seis elementos condicionantes posiblemente pueden ayudar a encontrar una explicación parcial, pero en todo caso insuficiente, del por qué los nuevos organismos de la gobernanza regional en América Latina no han producido los resultados que de ellos se esperaban. En cierta forma se está repitiendo con estos nuevos procesos de gobernanza

regional el sentimiento de desilusión que ya se tuvo con las experiencias regionales de los procesos de integración emprendidos a partir de los años noventa del pasado siglo.

La heterogeneidad de todos estos esfuerzos ha producido varias interpretaciones intelectuales tanto sobre la “crisis de la integración” (Malamud 2015), como sobre la necesidad de encontrar una “convergencia en diversidad” (Peña, 2015). Está por verse hasta qué punto se podría lograr esta convergencia en una realidad donde hay tantos países con percepciones políticas y modelos de desarrollo tan diferentes.

Para algunos analistas, esta es una incógnita que se despejaría en el momento en el que algunos de los cambios políticos internos, que se espera que se produzcan en varios de los países de la región en un futuro cercano, permitieran llegar más fácilmente a un consenso regional. Consideran que el inicio de este nuevo ciclo, en la segunda parte de esta década, podría abrir caminos para lograr nuevas alianzas que facilitarían también nuevos acuerdos de libre comercio, tanto intra- como interregionales, y conseguir una ampliación de la Alianza del Pacífico, que, en la actualidad, está considerada por esta línea de pensamiento como la “nueva” forma de gobernanza regional, pero con el viejo enfoque centrado sobre la primacía de los temas económicos sobre los políticos (Ardila, 2012). Precisamente, la coyuntura internacional, que presenta un escenario en el que se acabaría la bonanza económica, originada principalmente por las importantes exportaciones de bienes primarios, que caracterizó a la región en los últimos años, está vista como el elemento clave que obligaría a los países de la región a buscar nuevos mecanismos de cooperación intra e interregional para América Latina.

En el escenario geopolítico, el “regreso” de Estados Unidos como actor muy influyente en la región, a partir del proceso de normalización de las relaciones con Cuba, podría ser visto como otro elemento impulsor para esta reconfiguración de los esfuerzos en pos de la gobernanza regional.

Desde estas premisas, quizá podría concluirse que los esfuerzos para construir nuevos mecanismos de gobernanza regional durante la última década más bien sólo hayan sido una expresión de los deseos de autonomía regional<sup>6</sup>, que la mayoría de los gobiernos progresistas de este último período propugnaban, y no una reacción regional concertada

para enfrentar los cambios tectónicos producidos en el sistema internacional mediante una coherente contribución de América Latina a las nuevas relaciones Sur-Sur.

La continuidad de este tipo de gobernanza regional no se puede considerar necesariamente garantizada<sup>7</sup>. En principio, cualquier tipo de regionalismo resultante de los cambios, tanto internos como externos, que se puedan producir en un futuro cercano en los países de América Latina, no puede ser más fuerte que el papel mismo que sus países miembros estén dispuestos a asumir en el sistema internacional. Si los propios países, tras producirse esos posibles cambios, tienen como prioridad la reconfiguración interna de su poder político y de su modelo de desarrollo, no es muy previsible que se produzca una continuación de los mismos esfuerzos de gobernanza regional que se llevaron a cabo por los organismos creados al amparo de los anteriores regímenes progresistas, como fueron el ALBA, Unasur o la CELAC.

## Perspectivas regionales

En la estructura de este número de Pensamiento Propio, se pretende interpretar el funcionamiento y desarrollo de la nueva arquitectura de gobernanza regional desde un punto de vista regional, nacional e institucional, enfocándose en los intereses de la política exterior, en las relaciones económicas y en las perspectivas geopolíticas.

Desde el punto de vista regional, Gabriel Aguilera Peralta y Eduardo Pastrana Buelvas en sus respectivos artículos sobre una visión desde América Central y desde América del Sur, enfocaron sus planteamientos tomando en cuenta los intereses permanentes y las políticas específicas de los Estados Unidos en América Latina.

Aguilera Peralta caracteriza el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como especialmente enfocado hacia el concepto de “integración abierta”, sin voluntad alguna para asumir posiciones del “regionalismo post-liberal” debido a su propia cercanía geográfica con los Estados Unidos, y también a su estrecha vinculación económica a través del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA). El otro elemento importante que caracteriza su

posición frente a la gobernanza regional son los graves problemas de la violencia criminal transnacional, para cuyo control los países centroamericanos se ven obligados a solicitar la colaboración tanto de los Estados Unidos como de otros países latinoamericanos.

Para Pastrana Buelvas existiría ya una nueva coyuntura continental como consecuencia del impulso dado al restablecimiento de las relaciones Cuba-Estados Unidos. Al mismo tiempo seguirían las posiciones muy distintas e incluso opuestas de los países de la región frente a los temas de la lucha contra la droga y la criminalidad organizada, las sanciones en contra de Venezuela y el papel del Centro Interamericano de Derechos Humanos (CIDH) ante el debilitamiento de las libertades democráticas en algunos países de la región. Adicionalmente los esfuerzos de acercamiento entre la Alianza Pacífico y el Mercosur y el debilitamiento del papel de China en la región podrían tener efectos notables, no sólo sobre las transformaciones hemisféricas, sino especialmente sobre la capacidad de gobernanza regional en América del Sur.

## Perspectivas nacionales

Los tres artículos que más han tratado este tema desde la perspectiva nacional, han sido los de Raúl Benítez Manaut, para México; de Antonio Romero, para Cuba; y de Tullo Vigevani y Juliano Aragusuku, para Brasil. Estos autores principalmente han logrado enfocar su análisis no sólo en caracterizar las políticas regionales de sus respectivos países, sino también especificar la situación coyuntural por la que atraviesan, y de esta manera establecer el vínculo fundamental entre la política interna y la capacidad de cada Estado para influir en la construcción de la gobernanza regional.

Benítez Manaut concentra su visión sobre el peso del nacionalismo y la desubicación geopolítica de México, así como la larga ausencia del país en el contexto regional como consecuencia tanto de sus muy importantes problemas internos, como de su estrecha vinculación con los Estados Unidos. El autor insiste sobre la necesidad que tiene México de desarrollar un “*soft and hard power*” y sus oportunidades para instrumentalizar organismos regionales, como la Alianza del Pacífico y

la CELAC, para mejorar su perfil internacional. Analiza especialmente la profunda crisis de liderazgo en América Latina en general y prevé una serie de cambios profundos de las alianzas intrarregionales para el futuro próximo.

Por su parte, Antonio Romero, al caracterizar los desafíos para la diplomacia cubana en esta nueva fase, pone énfasis en la necesidad de mantener cierto protagonismo en la arquitectura de la gobernanza regional, como hasta ahora tuvo. También describe el importante papel que Cuba ha mantenido hasta el momento en la cooperación al desarrollo en la región e intenta profundizar en los posibles efectos del proceso de normalización de las relaciones con los Estados Unidos para las relaciones intrarregionales de Cuba.

Vigevani y Aragusuku se focalizan en cómo la política interna del Brasil durante los mandatos de Dilma Rousseff ha afectado la política externa para llevar a cabo una integración regional y, especialmente, en cómo ha influido en las relaciones con los Estados Unidos. Estos autores afirman que la crisis económica y política no ha afectado a los pilares de la política externa brasileña, pero sí está influyendo en la orientación hacia otros actores internacionales fuera de la región, especialmente los otros poderes emergentes que con Brasil constituyen los BRICS y particularmente con China.

## Perspectivas institucionales

Los cuatro autores que en este número están evaluando más detalladamente las posiciones institucionales de los actuales mecanismos de integración y/o de la gobernanza regional -como José Briceño Ruiz para el caso de ALBA, Elsa Llenderozas para Unasur, Bruno Ayllón para la CELAC y Martha Ardila para la Alianza del Pacífico- intentan explicar no sólo los logros y las frustraciones de cada uno de estos organismos internacionales, sino también sus posiciones frente a los otros organismos regionales.

Briceño Ruiz se concentra sobre la interpretación de la narrativa de la integración regional promovida por ALBA, tomando en cuenta que ALBA se define a sí misma como elemento de contención frente a

los elementos impulsores de una gobernanza global. El autor analiza el impacto que dicho esquema produce en la región como modelo de integración “alternativo”, pero al mismo tiempo señala la gran vulnerabilidad de este modelo, que no sólo depende del financiamiento de un solo país, sino que además sufre las consecuencias de la pérdida de liderazgo de ese mismo Estado en la región, por lo que su futuro queda en una situación de gran incertidumbre.

Por su parte, Elsa Llenderozas intenta explicar la manera en la cual la Unasur está modificando su propia identidad regional y su trayectoria. Argumenta la autora que esta organización ha demostrado muy poca capacidad para proyectar una acción externa común. Al mismo tiempo, la situación económica de los países sudamericanos, según Llenderozas, afectará el funcionamiento de la institucionalidad regional y creará nuevos obstáculos para que esta arquitectura institucional pueda funcionar suficientemente bien ante un escenario de proyectos nacionales muy heterogéneos.

Ayllón enfatiza en su artículo los avances en el diálogo político y en la concertación diplomática regional como logros del organismo de gobernanza regional más completo y más nuevo de la región como es la CELAC. Las propuestas para la Agenda 2020 y las posiciones comunes alcanzadas en el ámbito de la cooperación Sur-Sur pueden considerarse como logros muy notables de este organismo, que también ha contribuido a alcanzar algunos progresos en la construcción de mecanismos para la gobernanza regional, con la clara intención de que los países miembros deben ser los protagonistas de su propio desarrollo.

El artículo de Ardila se concentra específicamente sobre el interés geoestratégico de América Latina en mejorar sus relaciones Asia-Pacífico. La autora alude a las distintas capacidades de los países miembros de la Alianza del Pacífico, a los que une una fuerte afinidad ideológica acompañada de un decidido pragmatismo y un liderazgo compartido, para que puedan convertirse en un puente entre América Latina y la dinámica región del Asia-Pacífico, al mismo tiempo que busca fortalecer los vínculos de cooperación con los otros países de la región y propugna un acercamiento de esta institución con el Mercosur, como base de un nuevo esfuerzo de gobernanza regional.



Adicionalmente en este número se incluye como documento el estudio de *Brookings Institution*, escrito por Richard Feinberg, Emily Miller y Harold Trinkunas sobre las relaciones interamericanas desde la perspectiva de Washington. Este muy elaborado trabajo identifica las líneas centrales de las políticas de los Estados Unidos para su “reencuentro” con América Latina tras los acontecimientos de la última Cumbre de las Américas en Panamá.

Como balance de todos estos trabajos, producidos por autores con enfoques y opiniones bien diversas, posiblemente se puede concluir que el regionalismo en América Latina todavía se encuentra en una fase de construcción, muy dependiente de los cambios en el sistema internacional en general y de los constantes cambios en la política interna de los países más comprometidos con la gobernanza regional, como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. La concentración de estos países sobre sus propios y decisivos desarrollos internos deja en el aire el avance de la construcción de la gobernanza regional. La coyuntura económica internacional, por su parte, tampoco favorece el desarrollo de un regionalismo específico para América Latina, como es el que vienen buscando una mayoría de los países latinoamericanos. Esto se debe a que las relaciones económicas con socios externos exigen un esfuerzo político adicional que deja poco espacio para las instituciones de la gobernanza regional y que obliga a concentrarse más en relaciones bilaterales extra regionales y en la conformación de nuevas alianzas económicas, tanto regionales como interregionales, con especial incidencia en comercio e inversión. No se puede excluir la posibilidad de que el “mercado” pueda llegar a triunfar sobre la “autonomía”, tan necesaria para cualquier construcción de una gobernanza regional.

## NOTAS

1. Un panorama general muy completo sobre las distintas formas de clasificación de tipos de regionalismo en América Latina se puede encontrar en Gian Luca Gardini, (2015)
2. Ver Arturo Fournier (2011) que está señalando como ejemplo los efectos principales de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

3. Para una explicación más exhaustiva sobre una de las razones principales del fracaso del regionalismo en América Latina, ver Eduardo Pastrana Buelvas (2013).
4. El mejor tratamiento del problema de la legitimidad de la gobernanza regional en América del Sur y el rol de Unasur se encuentra en Pía Riggirozzi y Jean Grugel (2015).
5. Este punto de legitimidad cuestionada se ha evidenciado en el caso de CELAC. Ver Wolf Grabendorff (2014), p.184.
6. Ver en este contexto las reflexiones sobre autonomía e integración en América Latina de Raúl Bernal Meza (2015).
7. Un planteamiento muy original sobre el tema del regionalismo post-hegemónico y sus expresiones en Unasur y ALBA se puede encontrar en Diana Tussie (2014), p. 130.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardila, Martha (ed.) (2012). *El Pacífico Latinoamericano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bernal-Meza, Raúl (2015). “La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia.” en Briceño-Ruiz, José y Simonoff, Alejandro (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina*. Buenos Aires: Byblos: 95-120.
- Briceño-Ruiz, José and Ribeiro Hoffmann, Andrea (2015). “Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 40 (1): 48-62.
- Diamint, Rut (2013). “Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n° 101: 55-79.
- Fournier, Arturo (2011). “Consecuencias de los tratados de libre comercio sobre los derechos internos de cada nación y sus sistema jurídico” en Rivadeneira J., Hernán (ed.) *Justicia, soberanía, democracia e integración en América*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Gardini, Gian Luca (2010). "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional". *Relaciones Internacionales* n° 15: 11-31.
- Gardini, Gian Luca (2015). "Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation". *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (1): 210-229.
- Grabendorff, Wolf (2014). "Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea" en Bonilla Soria, Adrián y Jaramillo, Grace (eds.) *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: FLACSO-CAF: 175-192.
- Hershberg, Eric; Serbin, Andrés y Vigevani, Tullo (eds.) (2014). *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores*. *Pensamiento Propio* n° 39. Buenos Aires, CRIES.
- Legler, Thomas (2013). "Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda". *Contexto Internacional* vol. 35, (2): 325-352.
- Llenderozas, Elsa (2012). "Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 10. Buenos Aires. CRIES: 153-173.
- Malamud, Andrés (2015). "Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy. Examples from Regional Integration Processes", in Domínguez, Jorge I. and Covarrubias, Ana (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge: 112-123.
- Malamud, Carlos (2015). "Regional Integration in Latin America: A Diagnosis of the Crisis" in Roy, Joaquín (ed.) *A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America*. Miami: European Union Center: 199-208.
- Pastrana Buelvas, Eduardo (2013). "Why Regionalism Has Failed in Latin America: Lack of Stateness as an Important Factor for Failure of Sovereignty Transfer in Integration Projects". *Contexto Internacional*, vol. 35 (2): 443-468.
- Pastrana Buelvas, Eduardo (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: KAS.

- Peña, Félix (2015). “Regional Integration in Latin America: The Strategy of “Convergence in Diversity” and the Relations between Mercosur and the Pacific Alliance” in Roy, Joaquín (ed.) *A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America*. Miami: European Union Center: 189-198.
- Riggirozzi, Pía and Grugel, Jean (2015). “Regional Governance and Legitimacy in South America: The Meaning of UNASUR”. *International Affairs*, vol. 91 (4): 781-795.
- Riggirozzi, Pía and Tussie, Diana (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. New York: Springer.
- Sanahuja, José Antonio (2010) “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración latinoamericana”. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe* n° 7. Buenos Aires. CRIES: 11-53.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de Unasur y CELAC”. *Pensamiento Propio*, n° 39: 75-108.
- Serbin, Andrés (2014). “Squaring the Circle? Transatlantic Relations and New Latin American Regionalism in a Changing Global Environment”. *Atlántic Currents*. Washington: German Marshall Fund of the United States: 61-80.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (eds.) (2012). “El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 9. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (eds.) (2014). “¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 10. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (eds.) (2015). “América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 11. Buenos Aires: CRIES.

- Tokatlian, Juan Gabriel (2012). “Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate”. *Desarrollo Económico*, vol. 51 (204): 475-491.
- Tussie, Diana (2014). “Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America”. *Pensamiento Propio*, n° 39: 109-135.
- Tussie, Diana and Riggiozzi, Pía (2015). “A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios”. *Contexto Internacional*, vol. 37 (3): 1041-1068.

