



Nuevas propuestas de integración regional

Tendencias y retos
de transformación

Catherine Ortiz Morales y Edgar Vieira Posada (Editores)



NUEVAS PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL:

tendencias y retos de transformación

NUEVAS PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL:

tendencias y retos de transformación

Catherine Ortiz Morales y Edgar Vieira Posada
(Editores)



TOMO 4



Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación

© Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá, diciembre 2019

© María Inés Barbosa Camargo, Ricardo Buitrago, Sergio Caballero, Carlos Alberto Chaves García, Roberto Goulart Menezes, Geneviève Marchini, Catherine Ortiz Morales, Karina Lilia Pasquariello Mariano, Fabio Sánchez, Francisco Santos Carrillo, Eric Tremolada Álvarez

ISBN (impreso): 978-958-760-201-2

ISBN (PDF): 978-958-760-202-9

ISBN (EPUB): 978-958-760-203-6

DOI: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

Colección Gridale

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: agosto de 2018

Evaluación de contenidos: octubre de 2018

Corrección de autores: enero de 2019

Aprobación: junio de 2019

Fondo Editorial

DIRECTOR NACIONAL EDITORIAL

Julián Pacheco Martínez

ESPECIALISTA EN GESTIÓN EDITORIAL

Daniel Urquijo Molina

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (LIBROS)

Camilo Moncada Morales

ESPECIALISTA EN PRODUCCIÓN EDITORIAL (REVISTAS)

Andrés Felipe Andrade Cañón

ANALISTA EDITORIAL

Claudia Carolina Caicedo Baquero

ASISTENTE ADMINISTRATIVA

Yeraldin Xiomara Sua Páez

Proceso editorial

CORRECCIÓN DE ESTILO Y LECTURA DE PRUEBAS

María Carolina Ochoa Gutiérrez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Mauricio Salamanca

DISEÑO DE PORTADA

Julián Salamanca

IMPRESIÓN

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

Impreso en Bogotá, Colombia. Depósito legal según el Decreto 460 de 1995

Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia

Nuevas propuestas de integración regional : tendencias y retos de transformación / [autores, María Inés Barbosa Camargo ... et al.] ; editores, Catherine Ortiz Morales y Edgar Vieira Posada. -- Bogotá : Universidad Cooperativa de Colombia, 2019.

p. -- (Colección Gridale ; tomo 4)

Incluye datos curriculares de los autores. -- Texto en español con resúmenes en inglés.

ISBN 978-958-760-201-2

1. Integración regional - América Latina 2. Regionalismo - América Latina 3. América Latina - Integración económica

I. Barbosa Camargo, María Inés II. Ortiz Morales, Catherina, editor III. Posada, Edgar Vieira, editor IV. Serie

CDD: 337.18 ed. 23

CO-BoBN- a1055560

Contenido

Prólogo

Introducción

Catherine Ortiz Morales

1ª PARTE. REGIONALIZACIÓN, INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA Y REGIÓN REAL

CAPÍTULO 1. Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades

Sergio Caballero

CAPÍTULO 2. La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos

Geneviève Marchini

CAPÍTULO 3. La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica?

María Inés Barbosa Camargo

Ricardo Buitrago

CAPÍTULO 4. De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana

Francisco Santos Carrillo

2ª PARTE. REGIONALISMO, INSTITUCIONALIDAD Y REGIÓN FORMAL

CAPÍTULO 5. Reflexões teóricas sobre a integração regional: a construção de novos pressupostos

Karina L. Pasquariello Mariano

Roberto Goulart Menezes

CAPÍTULO 6. Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano?

Carlos Alberto Chaves García

Catherine Ortiz Morales

CAPÍTULO 7. Unasur y Prosur, el dilema suramericano

Fabio Sánchez

CAPÍTULO 8. La Alianza del Pacífico: ¿marketing sin contenido?

Eric Tremolada Álvarez

Sobre los autores

Resúmenes/Abstracts

Prólogo

El Centro de Pensamiento Global (CEPEG), de la Universidad Cooperativa de Colombia, inició contactos a finales de 2016 con diversos académicos latinoamericanos y europeos que trabajan los temas de la integración, con miras a la creación de una estructura académica que sirviera para analizar, evaluar y proponer medidas necesarias para la reformulación y relanzamiento de los estancados y limitados procesos de integración latinoamericanos.

Para el desarrollo de estas tareas, se convino tener como marco de referencia lo avanzado por el proceso de la Unión Europea y las características propias del desarrollo latinoamericano y de un contexto globalizador, orientado a alcanzar en poco más de una década objetivos de desarrollo sostenible.

Con tales propósitos fue constituido en mayo de 2017 el GRIDALE (Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina), el cual, para comienzos de 2019, contaba con la participación de más de 180 académicos de más de 100 universidades y centros de pensamiento de 30 países de América Latina y Europa.

Iniciados los trabajos de reflexión en cuatro grupos de trabajo temáticos, se organizó y realizó en Bogotá el Primer Congreso del GRIDALE (21 y 22 de junio de 2018), con el propósito de lograr una mayor interacción y conocimiento entre sus miembros y establecer unas primeras aproximaciones con respecto a posibles soluciones para las problemáticas de la integración latinoamericana.

Las temáticas desarrolladas en los cuatro grupos de trabajo son:

El Grupo 1 reflexiona sobre la razón de ser de la integración en el siglo XXI y la conveniencia de una nueva conceptualización teórica de la integración latinoamericana que otorgue claridad a los objetivos a alcanzar.

El Grupo 2 analiza la armonización multidimensional de políticas para superar la disyuntiva entre integración económico-comercial e integración político-social, en un contexto mundial de desarrollo sostenible que incorpora nuevos temas a armonizar.

El Grupo 3 investiga las limitaciones en la institucionalidad que perjudican la gobernabilidad mundial y la necesaria profundización de espacios de participación en una gobernanza multinivel, hasta ahora inexistente en América Latina, que refuerce el papel de las regiones y de la sociedad civil en la integración.

El Grupo 4 se pronuncia sobre la revalorización y el reforzamiento de lo multilateral ante la generalización de negociaciones bilaterales, regionales e interregionales que reducen las condiciones favorables a alcanzar por los países en desarrollo, con el fin de recuperar un entorno multilateral que facilite a los procesos latinoamericanos de integración, una mejor inserción en un mundo multipolar.

Estas variables fueron recogidas en mi intervención en la instalación del Primer Congreso del GRIDALE con estas palabras:

La integración en América latina debe superar modelos de desarrollo divergentes de un regionalismo abierto neoliberal y un regionalismo postliberal neoproteccionista y estatista, Los académicos agrupados en el GRIDALE tenemos grandes responsabilidades frente a la crisis de la integración y al cuestionado orden mundial; y debemos interactuar organizadamente en la identificación de alternativas y dimensiones de las reformas a llevar a cabo, de la reorientación de los procesos de integración, de la cohabitación de modelos diferentes de desarrollo en un contexto de desarrollo sostenible y de la sustentación conceptual de un marco teórico que otorgue claridad y precisión a los objetivos a alcanzar en los procesos de integración de América latina. para avanzar hacia lo que el INTAL ha llamado un “regionalismo inteligente”.

En dicho congreso se logró la participación de más de 30 académicos venidos del exterior, un total de 206 participantes presenciales y 704 a través de la transmisión en vivo, y se trabajaron las reflexiones y propuestas con 9 participantes en 2 mesas redondas y 18 participantes con ponencias en 4 grupos de trabajo, más los documentos elaborados por los coordinadores de cada grupo sobre las reflexiones hechas en cada uno de ellos.

Ante la riqueza del material de reflexión presentado en el congreso, se invitó a los ponentes a que profundizaran los términos de sus ponencias preparando capítulos de libro, lo cual arrojó como resultado la respuesta favorable inicial de 30 integrantes del GRIDALE, de los cuales 25 realizaron el proceso completo de entrega final de su documento con la incorporación de observaciones hechas por pares.

Estos 25 capítulos se reparten en 3 libros correspondientes a los tomos 2, 3 y 4 de esta nueva Colección GRIDALE sobre Integración latinoamericana y europea, de Ediciones UCC, que se suman al primer tomo sobre *Repensar la integración en América Latina: los casos del Mercosur y la Alianza del Pacífico*, editado por José Briceño y el suscrito, fruto del trabajo investigativo de académicos de la Universidad de los Andes (ULA) de Venezuela y del Centro de Pensamiento Global (CEPEG) de la Universidad Cooperativa de Colombia.

De los tomos 2, 3 y 4, el suscrito Coordinador General del GRIDALE es el Editor y le acompañan como coeditoras en cada uno de los libros las profesoras Martha Ardila, de la Universidad Externado de Colombia; Rita Giacalone, de la Universidad de los Andes de Venezuela, y Fernanda Caballero Parra, de la Universidad Cooperativa de Colombia; y Catherine Ortiz, de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia. A todas ellas expreso mi profundo agradecimiento por su colaboración.

Del segundo tomo titulado *Geopolítica y nuevos actores de la integración latinoamericana*, son editores Edgar Vieira y Martha Ardila y se inicia con los documentos presentados en el Congreso por cada uno de los cuatro Coordinadores de los Grupos de Trabajo: Grupo uno: José Briceño; Grupo dos: Germán Prieto; Grupo tres: Amalia Stuhldreher, y Grupo cuatro: Noemí Mellado. El libro contiene, además, nueve capítulos de autores de Francia (Christian Girault), Brasil (Miriam Gomes Saraiva), Colombia (Gisela Da Silva Guevara), Argentina (Andrés Serbín), Venezuela (Ana Marleny Bustamante), Colombia (Martha Ardila), Brasil (Paula Daniela Fernández), España (Carlos Francisco Molina del Pozo) y Chile (Fernando Villamizar Lamus).

El tercer tomo se titula *La integración regional latinoamericana y europea en el Siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y futuro*, es editado por Rita Giacalone, Fernanda Caballero Parra y Edgar Vieira, y contiene ocho capítulos de autores de Alemania (Detlef Nolte), Venezuela (Rita Giacalone), Bélgica (Philippe De Lombaerde), Uruguay (Isabel Clemente Batalla), México (Alberto Rocha Valencia), Argentina (María Victoria Alvarez y Hugo Daniel Ramos), Brasil (Fernando Romero Wimer) y El Salvador (Juan Carlos Fernández).

Y del cuarto tomo titulado *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*, son editores Edgar Vieira y Catherine Ortiz y contiene

ocho capítulos de autores de España (Sergio Caballero), México (Geneviève Marchini), Colombia (María Inés Barbosa Camargo y Ricardo Buitrago), España (Francisco Santos Carrillo), Brasil (Karina L. Pasquariello Mariano y Roberto Goulart Menezes) y de Colombia (Carlos Alberto Chaves García y Catherine Ortiz Morales, Fabio Sánchez y Eric Tremolada Álvarez).

Los tres libros recogen planteamientos ampliados de reflexiones llevadas al Primer Congreso del GRIDALE en junio de 2018, las cuales sirven como un primer grupo de ideas correspondientes a los objetivos del GRIDALE. Ahora siguen los trabajos de preparación de los temas a ser discutidos en el II Congreso del GRIDALE, a celebrarse en Buenos Aires, Argentina, a mediados de 2020.

Edgar Vieira
Editor, Bogotá, junio de 2019

Introducción

Catherine Ortiz Morales

El libro *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* es resultado de la ardua labor académica y de investigación de los autores que aquí se presentan. Sus contribuciones son aportes desde la academia y como miembros del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale), abordan los grandes desafíos generados con las nuevas tendencias internacionales y regionales que han surgido a partir de las transformaciones del actual sistema internacional y los recientes acontecimientos.

La integración regional como fenómeno y objeto de estudio, así como estrategia de desarrollo e inserción internacional, enfrenta grandes desafíos ante los recientes cambios nacionales, regionales e internacionales, entre los cuales en términos generales se pueden resaltar la relativa pérdida de peso de Occidente, el relativo repliegue de Estados Unidos como *paymaster*, la consolidación de nuevas potencias emergentes, las nuevas estrategias de inserción internacional como el interregionalismo (transregionalismo) y los efectos de la globalización que ante las externalidades negativas generadas con la creciente interdependencia demandan mayor cooperación internacional para una acción colectiva, obstaculizada por el creciente unilateralismo.

Frente a este contexto internacional, una de las principales características del proceso de integración en América Latina para responder a dichas tendencias ha estado reducida a esquemas de concertación política y cooperación económica marcada por la flexibilidad institucional desde una visión de integración negativa, entendida como un proceso en el cual las políticas han sido dirigidas más hacia la eliminación de barreras y la promoción de la liberalización comercial. Por otra parte, esta tendencia ha coexistido con otras propuestas de regionalismo —poshegemónico o posliberal— en un marco institucional de un “nuevo” multilateralismo regional acotado —revisionista, afirmativo y cooperativo frente

a un multilateralismo defensivo— en el siglo XXI, que ante el cambiante escenario político regional ha dado paso a un retroceso de dicha tendencia planteando un escenario de crisis —desorden— de la región latinoamericana en materia de integración regional, limitando su proyección mancomunada como actor regional cohesionado en el sistema internacional para responder a las nuevas tendencias y desafíos internacionales.

A partir de este marco de referencia de un escenario internacional cambiante como eje central del libro, los autores analizan y reflexionan acerca de los desafíos internos —regionales— y externos —internacionales— para la construcción de una región real resultante de un fuerte proceso de interdependencia económica dado a partir de las relaciones económico-comerciales intrarregionales (regionalización), y también para la construcción de una región formal sobre la base de principios organizadores (principios generales de conducta) en un multilateralismo regional resultante de las convergencias de propósitos, fines e intereses en un proyecto político (regionalismo) y sobre bases institucionales sólidas que los blinde ante el cambiante escenario político latinoamericano.

Pese al agotamiento, la crisis o el caos de los procesos (regionalización) y proyectos (regionalismo) de integración latinoamericana, los autores resaltan escenarios de oportunidad para superar la encrucijada del estado actual en materia de integración regional. De esta manera, el libro comprende ocho capítulos organizados en dos grandes apartados. La primera parte responde a los análisis de la dimensión económico-comercial de la integración latinoamericana (regionalización) y el segundo apartado responde a la dimensión político-diplomática de las relaciones internacionales en el marco de la institucionalidad de la integración latinoamericana (regionalismo).

Regionalización, interdependencia económica y región real

Sergio Caballero, en el capítulo 1 sobre “Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades”, presenta un amplio análisis a partir de la correlación conceptual entre regionalismo, interregionalismo —en particular, el transregionalismo— y

multilateralismo. En su abordaje académico, argumenta que existe un desacompasamiento en tres sentidos: (1) a nivel de políticas exteriores que han dado paso a la divergencia de intereses y valores opuestos; (2) entre las tendencias de regionalismo y multilateralismo a partir del cual el interregionalismo surge como nueva tendencia internacional; y, (3) entre las estrategias de orden internacional y las regionales dado el cambio de la variable política a partir de acontecimientos como el ascenso de Donald Trump con medidas proteccionistas y el Brexit que a nivel regional se contraponen con el escenario político latinoamericano actual. En el último caso, el autor resalta que se asiste a un escenario caracterizado por una fuerte incertidumbre, dadas las crecientes tendencias proteccionistas y de renacionalización de las prioridades de política exterior que han dado paso a una revisión y a un replanteamiento del regionalismo y del multilateralismo dado el desacompasamiento entre políticas proteccionistas y la vía media del transregionalismo selectivo —transregionalismo a la carta o globalización selectiva— excluyente del comercio internacional y nueva estrategia de inserción internacional ante los posibles costos de exclusión.

En materia de integración latinoamericana, el autor expone las dos maneras de inserción internacional que tuvieron lugar en la primera década del siglo XXI. Por una parte, una estrategia basada en el liberalismo, aperturismo y multilateralismo, de la cual surge la promoción de un transregionalismo económico sobre la base de una integración negativa entendida como eliminación de aranceles y barreras. Por otra parte, en el marco del regionalismo posliberal, el autor identifica una estrategia a partir de la redefinición de prioridades del proyecto regional que incluye agendas ampliadas y multidimensionales, enfatizando el retorno de la política y del Estado. Sin embargo, su origen y desarrollo tuvo lugar en un contexto económico internacional favorable a partir de la bonanza regional con el boom de los precios internacionales. Este contexto ha dado paso a un repliegue a partir de lo que el autor denomina péndulo ideológico, dándose un retorno al aperturismo y la liberalización económica con el desgaste del regionalismo posliberal; es decir, un nuevo ciclo regional que se contraponen con la retórica actual estadounidense sobre proteccionismo y guerras comerciales.

En el capítulo 2, Gneviéve Marchini presenta su artículo “La Alianza del Pacífico y Asia del Este: relaciones económicas, alcances del comercio

intraindustrial y perspectivas de mayores encadenamientos productivos”. Su análisis parte de la tendencia actual con la firma de acuerdos comerciales entre países o grupos de países como un fenómeno relativamente reciente en la economía global y que pueden ser entendidos desde distintas perspectivas como “agrupaciones transnacionales” o “regionalismo cruzado”, entre otras. Estas nuevas tendencias han traído ventajas y desventajas para el regionalismo latinoamericano. Desde este contexto, el propósito de la autora es analizar el potencial de integración económica y productiva entre los miembros de la Alianza del Pacífico y tres socios asiáticos claves en este relacionamiento transregional: China, Corea y Japón.

A partir de un análisis de la evolución de las relaciones comerciales y financieras entre estos actores interregionales, la autora resalta dos aspectos de una nueva estructura. En primera medida, la activa inserción en la región de Asia del Este por medio de la firma de acuerdos de Chile y Perú, con lo que se espera que las relaciones se vean fortalecidas a partir del nuevo marco TPP (CPTPP). El segundo aspecto de esta revisión histórica es que para el año 2000 se presentó un incremento en los intercambios comerciales de carácter interindustrial; sin embargo, una fuerte asimetría a partir del tipo de exportaciones primario por parte de los miembros de la Alianza del Pacífico en relación con las mayores importaciones de contenido tecnológico desde Asia que han generado un déficit comercial a nivel agregado, en especial para México y Colombia.

Desde este diagnóstico, la autora resalta la voluntad política de los países miembros de la Alianza del Pacífico para responder a esta debilidad con el documento “Visión Alianza 2030”, a partir del cual se ha buscado adoptar metas que fortalezcan las cadenas de valor regional dada la baja participación en las cadenas globales de valor (CGV) manufactureras, resaltando en su análisis las oportunidades de fortalecer sus vínculos con los socios asiáticos a partir de un mayor comercio intraindustrial y conexiones productivas que son medidas sobre la base del índice de Grübel-Lloyd o IGL. Sin embargo, el análisis de las oportunidades que la autora identifica y expone no es ajeno a las nuevas tendencias y cambios en la configuración del orden internacional dadas las perspectivas de un sistema internacional cambiante.

María Inés Barbosa Camargo y Ricardo Buitrago contribuyen a esta serie con el capítulo 3 “La razón de ser de la Alianza del Pacífico: ¿integración profunda o integración estratégica?”. Para los autores, el bloque de países denominado Alianza del Pacífico (AP) es la propuesta de integración más reciente del continente americano; sin embargo, su conformación ha sido objeto de críticas y de halagos desde su misma conceptualización. Los autores analizan los principios conceptuales en los que se fundamenta el bloque regional para contrastarlos con los marcos de análisis de la integración y determinar así, con mayor claridad, bajo qué esquema se pretende desarrollar esta iniciativa y sus posibles repercusiones en los procesos integradores de América Latina.

Los autores proponen un enfoque multidimensional desde las dinámicas comerciales, de inversión y migratorias que la misma AP propone en su declaratoria de constitución. Esta aproximación busca evidenciar: si efectivamente los objetivos de mayor crecimiento, desarrollo y competitividad para las economías del bloque se han cumplido (por lo menos parcialmente); si se han desarrollado esquemas de convergencia política, económica y social; y cuál es la senda que se vislumbra en el futuro de esta propuesta de integración a partir del nivel de integración de la AP que los autores miden y analizan desde seis factores: (1) comercio de bienes y servicios, (2) grado de movilidad de capital, (3) grado de movilidad laboral, (4) nivel de importancia de la institucionalidad, (5) grado de coordinación de la política monetaria y (6) grado de coordinación de la política fiscal.

Francisco Santos Carrillo es autor del capítulo 4 denominado “De integración a cooperación regional. Aprendizajes a partir del análisis de las políticas regionales de la integración centroamericana”. En este capítulo, analiza de forma crítica la evolución del proyecto integracionista centroamericano a través del catálogo histórico de políticas sectoriales formuladas en el ámbito del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Los resultados muestran cómo el diseño institucional y el modelo de gobernanza intergubernamental resultante obstaculizan la implementación de políticas comunes que permitan avanzar hacia mayores niveles de interdependencia y regionalización. Ante estas dificultades, la ejecución de la práctica y la totalidad de iniciativas, terminan condicionadas por los intereses y la financiación de la cooperación internacional.

Según el autor, la lógica de la integración centroamericana termina sustentándose sobre una abigarrada y costosa estructura institucional de carácter político que no hace políticas, generando con ello importantes dosis de descrédito. *De facto*, su papel queda reducido al de una organización internacional de cooperación entre países vecinos que compite por la captura de fondos con otros espacios de cooperación multilateral. Para el autor, se debe tener en cuenta que el intergubernamentalismo es el modelo predominante en el complejo escenario del regionalismo latinoamericano, en el cual se plantea si la vía de la cooperación multilateral y los acuerdos comerciales son suficientes para promover una integración más efectiva en términos de interdependencia y regionalización que dé respuesta a los problemas del desarrollo de la región y la convierta en un actor de peso en la gobernanza global.

Regionalismo, institucionalidad y región formal

Los autores Karina L. Pasquariello Mariano y Roberto Goulart Menezes presentan el capítulo 5, que se titula “Reflexões teóricas sobre a integração regional: a construção de novos pressupostos”. Proponen un nuevo esquema analítico para comprender, a partir de las especificidades, los procesos de integración regional no europeos. De esta manera, la integración puede ser entendida en dos sentidos opuestos. El primero, en su sentido más amplio, el fenómeno de la integración representa un mecanismo de adaptación al sistema internacional; es decir, un instrumento de ajuste y acomodación. En el segundo sentido, la integración hace referencia a una estrategia a largo plazo para alterar la inserción y el peso internacional del país/región dentro del orden mundial; un intento de alterar el statu quo desde una visión geopolítica y estratégica. Así, a partir de este marco de referencia se plantean dos tipos de integración: (1) una integración pasiva que busca solo el acoplamiento al orden mundial (lógica de acomodación) y (2) un tipo de integración para la autonomía como estrategia de contestación (lógica de autonomía).

Los autores identifican dos grandes tendencias. (1) En la primera década del siglo XXI, se asistió a una multiplicación de procesos regionales y a una tendencia a la consolidación de una lógica multilateral en todos los continentes; sin embargo, algunos de estos procesos enfrentan situaciones de crisis. (2)

Actualmente, se asiste a un reordenamiento del sistema internacional a partir del comportamiento de actores centrales, en particular, Estados Unidos y su proteccionismo económico, a lo que se suma el ascenso de nuevos actores en el sistema internacional como China. Estos factores externos (tendencias) traen nuevos elementos para el análisis del actual orden mundial. Uno de los principales aportes del capítulo se centra a nivel institucional en la propuesta de una descentralización decisoria y una democratización que le permitan mayor estabilidad y dinamismo al proceso de integración, limitando la posibilidad de cambios bruscos con la llegada al poder de nuevos gobiernos con visión contraria a la de sus antecesores.

Catherine Ortiz Morales y Carlos Alberto Chaves, en el capítulo 6 “Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano?”, abordan el multilateralismo latinoamericano a partir de su origen, evolución y tipología para analizar el actual escenario regional retomando el debate denominado “nuevo” multilateralismo latinoamericano que tuvo lugar en la primera década del siglo XXI y parte de la segunda. Los autores reflexionan acerca del surgimiento del Grupo de Lima como escenario de concertación política de carácter *ad hoc* que responde a un tipo de multilateralismo beligerante a partir de algunos de sus elementos y estrategias, siendo considerado un punto de inflexión dentro del debate del nuevo multilateralismo latinoamericano del siglo XXI.

El rol institucional ejercido por el Grupo de Lima en el actual contexto político ha estado marcado por una estructura normativa de rivalidad, contexto en el cual su acción colectiva se ha reducido a una estrategia presión-cerco diplomático que no ha representado en sí una instancia efectiva y eficiente para la salida de la crisis intraestatal venezolana, ni ha permitido alterar y modificar la estructura normativa y el rol estructural a nivel regional como en su momento se logró en escenarios como: (1) la alianza político-diplomática del Grupo Contadora frente a la crisis centroamericana, (2) la tensión diplomática Colombia-Ecuador en el marco del Grupo de Río y (3) la crisis intraestatal boliviana en el escenario multilateral de Unasur.

Fabio Sánchez, en el capítulo 7 denominado “Unasur y Prosur, el dilema suramericano”, aborda los efectos de algunos acontecimientos que han tenido lugar en la segunda década del siglo XXI y que han desafiado a la Unasur. Según el

autor, esta organización de carácter subregional constituye el punto de partida para proponer un marco analítico denominado *surlateralismo* que puede ser de referencia para las organizaciones y para la construcción de una agenda en la Suramérica contemporánea. Este concepto —*surlateralismo*— es entendido como un proceso de aprendizaje institucional y normativo que busca fortalecer el diálogo suramericano, así como la concertación de una agenda a partir del ritmo propio de los actores regionales, destacando actividades en infraestructura, cultura, seguridad y observación electoral, a lo que se suma su participación para mediar y resolver, en su momento, crisis intra e interestatales.

Pese a las capacidades tangibles de la región suramericana, el autor argumenta que para el desempeño en el orden internacional se requiere de una organización como la Unasur para promover y proteger la democracia, los derechos humanos y salir del subdesarrollo y la pobreza. Para el autor, el multilateralismo latinoamericano emergente de una “nueva ola latinoamericana” se caracteriza por un marcado aire de autonomía; su carácter intergubernamental, con énfasis presidencialista, busca destacar una agenda social y promover la construcción de una agenda regional. Sin embargo, se ha sufrido una ralentización a partir del cambio en el escenario político del denominado *giro a la izquierda* o *marea rosa*, que en su origen y desarrollo los potenció. Actualmente, la Unasur enfrenta un progresivo apaciguamiento ante la falta de capacidad de respuesta institucional; se plantea el debate de un escenario de crisis de la Unasur manifestada de manera explícita por los cancilleres de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú al dejar de participar temporalmente.

Por último, Eric Tremolada Álvarez presenta su capítulo “La Alianza del Pacífico: *marketing* sin contenido?”. El autor hace un análisis de lo que él denomina “la irrupción ruidosamente mercadeada de la Alianza del Pacífico”, que va más allá de la atracción que genera en líderes políticos y empresarios del mundo en medio de la coyuntura inestable de una Latinoamérica marcada por la coexistencia de distintos modelos políticos —cargados ideológicamente— que ofertan distintos esquemas de integración.

Su escrito parte de cuestionar si realmente la Alianza del Pacífico está configurando un bloque nuevo y pragmático como esquema de regionalización en América Latina. Para contestar este interrogante, el autor aborda el estudio de su

Tratado Constitutivo a la luz de las teorías económicas y jurídicas de la integración frente a sus desarrollos, avances y retos. El capítulo, en términos del autor, “transita por los rimbombantes desafíos del preámbulo, se centra en los deslumbramientos de sus objetivos, continúa con los anunciados marcos cooperativos para, finalmente, analizar su escaso andamiaje institucional” cuestionando si como organización internacional goza de personalidad jurídica.

Algunas de sus conclusiones y reflexiones se enmarcan en señalar que la Alianza del Pacífico tendrá escaso contenido sin una explícita voluntad política al más alto nivel y un rediseño de la estructura institucional. Por ahora, para el autor, la Alianza no es más que una sumatoria de zonas de libre comercio pactadas de forma bilateral y en la Comunidad Andina, y solo configura una tradicional zona de libre comercio que se recoge en su Protocolo Adicional; de ahí que sus principales desarrollos sean eminentemente cooperativos —integración superficial—. Pese a su proyección (Visión 2030), dista mucho de ser una integración trascendental y profunda, aunque los gobiernos de los Estados que la componen insistan en esto y en que son más que un simple TLC. ¿Mucho *marketing* y poco contenido?

1ª parte

Regionalización, interdependencia económica y región real

Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades

Sergio Caballero

¿CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO? / HOW TO CITE THIS CHAPTER?

Caballero, S. (2019). Regionalismo latinoamericano, multilateralismo y transregionalismo: divergencias, retroalimentaciones y potencialidades. En C. Ortiz Morales y E. Vieira Posada (eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación* (pp. 23-44). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

doi: <https://dx.doi.org/10.16925/9789587602036>

En el actual contexto internacional de incertidumbre por las crecientes tendencias proteccionistas y de renacionalización de las prioridades de política exterior, el regionalismo y el multilateralismo están en cuestión, pero al mismo tiempo se erigen en expectativas de una visión del mundo más abierta e interdependiente. Frente a una visión cerrada y crecientemente nacionalista, sea por medio de políticas proteccionistas o por medio de un transregionalismo selectivo y excluyente del comercio internacional, el regionalismo se presenta como un posible mecanismo de inserción internacional para los países latinoamericanos. Sin embargo, asistimos a un fuerte desacompasamiento entre la actual narrativa dominante procomercio en la mayoría de los países de la región (por ejemplo, la Argentina de Macri, el Brasil de Temer, etc.) y el reforzamiento de las visiones pragmáticas, nacionalistas y cortoplacistas (por ejemplo, los Estados Unidos de Trump, Brexit, etc.), así como las crecientes aspiraciones geopolíticas de China para llenar el vacío de liderazgo global hoy existente.

En este texto, en una primera parte (tres primeros apartados) se abordarán los desafíos de inserción internacional que genera el desacompasamiento entre las políticas exteriores de Estados Unidos y las del grueso de la región latinoamericana. En una segunda parte (siguientes tres apartados), se explorarán las relaciones entre el multilateralismo, el transregionalismo y el regionalismo latinoamericano para acabar concluyendo con unas reflexiones (último apartado) sobre la oportunidad e idoneidad de la integración regional frente a un escenario crecientemente nacionalista y fragmentado.

Contexto estructural y coyuntural

En el actual contexto internacional de incertidumbre por las crecientes tendencias proteccionistas y de renacionalización de las prioridades de política exterior, asistimos a un proceso de revisión y de replanteamiento del regionalismo y del multilateralismo, al mismo tiempo que pueden erigirse expectativas de una visión del mundo más abierta e interdependiente.

En el escenario latinoamericano, se perciben algunos elementos estructurales que tienen que ver tanto con el recurrente debate sobre el modelo de inserción internacional y la aspiración de autonomía, como con el propio modelo económico en aras de promover el desarrollo en la región. Estos elementos estructurales se refieren principalmente al hecho de que el fin del ciclo de precios altos de las

commodities (2003-2013) ha evidenciado que la principal estrategia latinoamericana de inserción en la economía global se trata de un modelo exhausto, inequitativo y vulnerable a la volatilidad internacional. El *boom* de los precios de las materias primas, y la bonanza económica que llevó aparejada, coincidió con una decidida apuesta por estrategias de regionalismo posliberal (Sanahuja, 2017). Así, la emergencia del ALBA y la Unasur —y posteriormente la Celac— se entendió como una suerte de vuelta de la política y del Estado con una agenda regional múltiple y ambiciosa que trascendía el enfoque económico-comercial característico del regionalismo abierto de los años noventa.

Sin embargo, el fin de este ciclo alcista motivó el cuestionamiento del modelo existente tanto por la dependencia económica que la región presentaba frente a otros actores en ascenso (en este caso, China, que actuaba como centro económico y generador de valor añadido, frente a una América Latina periférica y exportadora de materias primas), como por la creciente desafección sociopolítica (ejemplificada en la irrupción de casos de corrupción de índole regional, frente a la insatisfacción de las expectativas de las clases medias) (Sanahua, Closa, Caballero y Palestini, 2017).

Esta doble crisis estructural, en lo económico y en los liderazgos políticos, se ha plasmado en lo coyuntural en las elecciones de nuevos presidentes en varios países de la región en lo que pareciera ser un giro hacia políticas más aperturistas y promercado, desconfiando de las recetas autóctonas y neodesarrollistas. Aunque sería deseable un abordaje más exhaustivo, baste el breve análisis de los tres países más relevantes¹ de América Latina para constatar estos cambios coyunturales en los palacios presidenciales que, como ya se ha apuntado, descansan en cambios estructurales de mayor calado.

Como es bien sabido, una de las muchas consecuencias para Latinoamérica derivadas de la crisis financiera internacional de 2008 fue la constatación de que la estrategia mexicana de apostar su desarrollo económico al motor estadounidense (vía TLCAN-NAFTA desde 1994) era desproporcionada. En esa línea, se replanteará una diversificación de las relaciones económicas apostando por una creciente mirada hacia los mercados de Asia-Pacífico, de la mano de la creación de la Alianza del Pacífico, así como un mayor reenganche con la región latinoamericana, por medio del impulso a la constitución de la Celac. Esta resignificación de las prioridades de política exterior de México (Caballero, 2017) se verá agudizada, si cabe, tras la

elección del presidente estadounidense Donald Trump haciendo gala de un discurso peyorativo y agresivo para con su vecino del sur².

En este contexto, se ha procedido a la renegociación del TLCAN-NAFTA, acuerdo comercial que, en el caso particular de México y Estados Unidos, se había erigido en el hito de esa apuesta simbiótica de una economía manufacturera y con bajos costes laborales con una economía de tecnología avanzada y altos niveles de consumo. De este modo, las crecientes tensiones discursivas, así como la virulencia y agresividad del discurso de Washington enfatizando su política comercial crecientemente proteccionista y su aspiración de reducir el notable déficit comercial con México, ahondarán en la necesaria prioridad mexicana de diversificar sus socios comerciales.

En este sentido, desde el DF, y sumándose a la idea de proyección de marca país (*status seekers* para Nolte (2016)) de la Alianza del Pacífico, se apostará por una política exterior pragmática tendiente a abrir nuevos mercados de exportación con Asia-Pacífico (Caballero, 2017), al mismo tiempo que se aplica una contención de daños para evitar que la retórica trumpista pudiera materializarse drásticamente. Es ese el escenario al que llegamos en la que será una nueva elección presidencial en México: con una alta incertidumbre por la nueva política exterior que pudiera adoptarse desde el DF, máxime tras materializarse la victoria de López Obrador como próximo presidente mexicano.

En el caso de Brasil y Argentina, la falta de sintonía y sincronización con Estados Unidos es, si cabe, más patente. En la década de los noventa, en consonancia con el Consenso de Washington y con una apuesta por el multilateralismo, Estados Unidos impulsó la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con énfasis en la liberalización comercial de todo el hemisferio occidental. Esta iniciativa esbozada desde Miami en 1994 fue presentada como una invitación a sumarse (como hacía México vía TLCAN-NAFTA) a una estrecha vinculación con Estados Unidos de forma regional (al hilo del regionalismo abierto de la época). Sin embargo, desde un inicio el mayor rechazo a esta iniciativa estadounidense se presentó desde los países del Mercosur y del ALBA al poder oponerse como bloques subregionales más o menos cohesionados. La hostilidad llegó a su máximo nivel en la mediática cumbre de Mar de Plata de 2005 cuando el Mercosur de Néstor Kirchner y Lula da Silva, junto a Hugo Chávez, trasladaron al presidente estadounidense George W. Bush el acta de defunción del ALCA.

Este suceso reflejó de forma muy gráfica la franca oposición entre dos maneras de insertarse en el mundo y de desplegar los instrumentos de política exterior. Por un lado, Estados Unidos intentaba encarnar el liberalismo, el aperturismo y el multilateralismo en el mundo, máxime tras el revés diplomático mundial impulsando una guerra ilegal en Irak al no contar con el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Así, fomentaban un creciente transregionalismo económico con la intención de promover elementos de integración negativa (eliminación de aranceles y barreras que favorecieran su proyección comercial), obviando la integración positiva (creación de institucionalidad y mecanismos para promover la coordinación de políticas comunes).

Por el otro lado, tras la profunda crisis mercosureña de 1998-2002 y el evidente desengaño de las bondades del regionalismo abierto basado en la liberalización económica, unos nuevos presidentes suramericanos convergen y coinciden en la necesidad de redefinir las prioridades del proyecto regional, tal y como Kirchner y Lula evidenciaron en el Consenso de Buenos Aires (2003), así como el rol de la región en el mundo. En este sentido, surgirán nuevas iniciativas regionales (Unasur, ALBA, Celac) y se resignificarán las ya existentes (como el Mercosur), incluyendo agendas ampliadas y multidimensionales, que trascienden la integración estrictamente económica y que enfatizan el retorno de la política y del Estado en detrimento de los mercados. Al hilo de este regionalismo posliberal (Sanahuja, 2007), se pondrán en práctica experiencias neodesarrollistas que limitan el aperturismo comercial y derivan en sesgos proteccionistas con el afán de salvaguardar la industria local.

A modo de síntesis, podemos subrayar que el ciclo del regionalismo posliberal en Latinoamérica, coincidente con el ciclo de altos precios de *commodities* en el mercado global (2003-2013), se caracteriza por una prioridad neodesarrollista y proteccionista en lo económico comercial. Aunque al mismo tiempo, se aspire a una mayor proyección geopolítica como pudieran evidenciar las dos administraciones de Lula da Silva que, por medio de mecanismos de cooperación Sur-Sur, la pertenencia a foros de gobernanza global como los BRICS y el liderazgo en misiones de Naciones Unidas y organismos internacionales, entre otras estrategias de *soft power*, proyectan a Brasil como un aspirante —no exitoso— a *global player* (Caballero, 2015; Malamud, 2018b).