

América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización

Anuario de la Integración Regional de
América Latina y el Caribe, No. 13, 2016



Coordinadores

Andrés Serbin, Laneydi Martínez,
Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont

cries



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización

Anuario de la Integración Regional de
América Latina y el Caribe, No. 13, 2016

Coordinadores

Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires)

Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana)

Haroldo Ramanzini Júnior (UFU e INCT-INEU, São Paulo)

Andrei Serbin Pont (CRIES, Buenos Aires)



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales



Consejo Editorial

Alan Fairlie - Universidad Católica de Perú, Perú.

Ana Covarrubias - El Colegio de México, México.

Antonio Romero - Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI).

Daniel Matul Romero - Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Elsa Llenderozas - Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Eduardo Pastrana Buelvas - Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Glenda Mezarobba - Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC), Brasil.

José Briceño Ruiz - Universidad de los Andes, Venezuela.

Laura MacDonald - Carleton University, Canadá.

Lourdes Regueiro - Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPi), Cuba.

Martha Ardila - Universidad del Externado en Bogotá, Colombia.

Miriam Gomes Saraiva - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil.

Rafael Antonio Duarte Villa - Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

Mark Kirton - Institute of International Relations-University of the West Indies (UWI), Trinidad & Tobago.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 13, 2016.
Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana), Haroldo Ramanzini Júnior (UFU e INCT-INEU, São Paulo) y Andrei Serbin Pont (CRIES, Buenos Aires)

ISBN 980-317-196-8

ISSN - 1317-0953

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,
Buenos Aires, Argentina

Diseño, coordinación gráfica: www.imagentres.com

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofc. A (1048)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 - e-mail: info@cries.org

Visite la página web de CRIES: www.cries.org

Índice

Presentación

América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización

Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont 6

Sección I:

América Latina y el Caribe frente a los Estados Unidos y China

Estados Unidos y América Latina. Balance de la administración Barack Obama al final de su segundo mandato

Luis Fernando Ayerbe 11

¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo

Andrés Serbin 31

Sección II:

América Latina y el Caribe y los actores extrarregionales

Towards the peripheries of the Western World, Eurasian regional policies in Latin America

Ariel González Levaggi 60

El factor ruso en la política exterior de Barack Obama hacia América Latina: constantes e inconsistencias

Makram Haluani 88

A saída do Reino Unido da Uniao Europeia: un revés civilizatorio

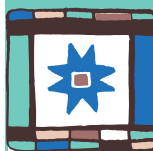
Paulo José Whitaker Wolf e Giuliano Contento de Oliveira 105

Sección III:

Coyunturas subregionales

Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação

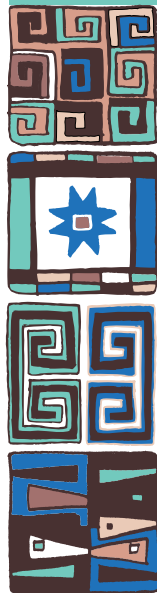
Roberto Goulart Menezes y Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto ... 133



Los actores extra-regionales en la integración andina: vínculos de la CAN con los Estados Unidos y Brasil <i>María Mercedes Prado Espinosa y Bruno Theodoro Luciano</i>	147
Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del <i>Sudamexit</i> <i>Nicolás Comini y Alejandro Frenkel</i>	181
Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario <i>Elena Tarditi</i>	208
Resultados de la VII Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe y sus perspectivas para el Gran Caribe <i>Iván Ogando</i>	223



Presentación



**Andrés Serbin, Laneydi Martínez,
Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont**

América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización

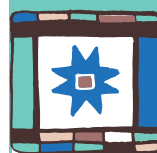
Andrés Serbin, Laneydi Martínez,
Haroldo Ramanzini Júnior y Andrei Serbin Pont



El sistema internacional se encuentra atravesando significativas transformaciones de índole geopolítica, económica, financiera y cultural. Tanto en el Norte como en el Sur, se plantean dudas y cuestionamientos sobre los valores liberales, el libre comercio, la gobernanza global y el impacto y los alcances de la globalización. Los problemas y los desafíos con los que se enfrentan hoy los países del mundo, sea el cambio climático, las migraciones, el desempleo, los flujos de comercio e inversión, o las dificultades del multilateralismo, parecen exigir cada vez mayor cooperación y coordinaciones entre los Estados. Pero las respuestas ante estas incertidumbres y desafíos ponen en evidencia un creciente peso del nacionalismo, del proteccionismo, del aislacionismo y del unilateralismo, en el intento de encaminar los problemas de la globalización en base a respuestas que exacerban singularidades. Fenómenos como el ascenso de China, la articulación en torno a una Eurasia unificada, la creación del Banco de los BRICS, el BREXIT de Gran Bretaña, la elección de Donald Trump en los EE.UU., el fortalecimiento de grupos y coaliciones políticas abiertamente xenófobas en Europa, y la dificultad en lograr la paz o un cese al fuego en Siria, son elementos que desde diferentes perspectivas reflejan los cuestionamiento existentes sobre la globalización de los años 90s y el sistema internacional al cual se vincula.

Existen diferentes interpretaciones y disputas narrativas sobre la intensidad de estos cambios, así como sobre sus determinantes y sus posibles consecuencias. Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, hay un punto que parece ser de incuestionable relevancia: la reflexión sobre el efecto de estas transformaciones políticas, económicas y normativas, para las relaciones inter y extra regionales, para la evolución de las instituciones regionales y para la implementación de la política externa de los Estados, a medida de que el escenario externo de transformación es de tal magnitud que dificulta la utilización de paradigmas de actuación internacional del pasado. Este escenario se ve marcado, en parte, por la ampliación del accionar chino en América Latina, el potencial impacto de las nuevas políticas del presidente de EE.UU. hacia la región (sobre todo en su relación con México, Cuba y en cuestiones de migración, narcotráfico y terrorismo), la retracción internacional de Brasil, y las dificultades económicas de varios de los países de la región.

Este nuevo volumen del Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe mantiene la tradición de los





números anteriores y del trabajo desarrollado en CRIES con el objetivo de fomentar y construir espacios de reflexión sobre temas estratégicos para la región, en articulación con el más reciente número de Pensamiento Propio, editado por el Profesor José Antonio Sanahuja bajo el título “América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización”. Dado el contexto de las transformaciones mencionado previamente, se hace fundamental discutir las posibilidades, respuestas y desafíos para América Latina y el Caribe ante la crisis de la globalización. Es así que el Anuario está dividido en tres secciones. La primera sección titulada “América Latina y el Caribe frente a los Estados Unidos y China” incluye dos trabajos que discuten en profundidad las relaciones de los países de la región con los Estados Unidos, tomando a consideración los cambios en las políticas domésticas y las dificultades económicas de países protagonistas en la dinámica hemisférica. En este sentido Luis Fernando Ayerbe desarrolla un balance de la gestión de Barack Obama y de la relación de su administración con la región, y Andrés Serbin coloca en debate temas centrales para analizar la inserción china en América Latina bajo el prisma de la relación triangular entre los EE.UU., China y la región.

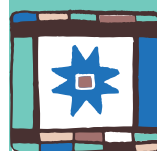
La segunda sección, titulada “América Latina y el Caribe y los actores extrarregionales” está compuesta por tres artículos. Por un lado, Ariel González Levaggi desarrolla una interesante discusión sobre la política de los países de Eurasia hacia América Latina mientras que Makram Haluani analiza el papel del factor ruso en la política exterior de Obama hacia América Latina. Por su parte, Paulo José Whitaker Wolf e Giuliano Contento de Oliveira realizan un análisis sobre el BREXIT y sus potenciales consecuencias para Brasil y América Latina.

La tercera sección, titulada “Coyunturas Subregionales”, incluye cinco artículos que, a partir de la perspectiva de diversas situaciones en los procesos de integración y cooperación regional en América del Sur y el Caribe, analizan casos específicos. El capítulo de Roberto Goulart de Menezes y Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto, presenta un estudio sobre la Alianza del Pacífico y los cambios en las posiciones de Brasil en relación a este proceso. María Mercedes Prado Espinosa y Bruno Theodoro Luciano discuten el impacto de los actores extra regionales en el proceso de integración andina, con énfasis sobre las consecuencias de las políticas de EE.UU. y Brasil para la región. El artículo de Nicolás Comini y Alejandro Frenkel desarrolla un análisis sobre el estado

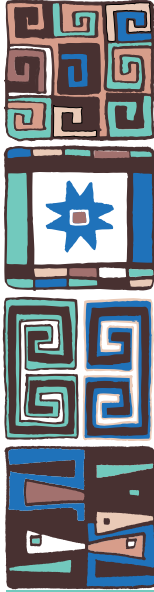
actual de UNASUR, señalando las dificultades enfrentadas por el bloque en función de las situaciones domésticas de los países miembros. El trabajo de Elena Tarditi proporciona una mirada sobre la actualidad de MERCOSUR, enfatizando las dinámicas políticas y económicas de sus estados miembros y las discusiones internas que la afectan. El artículo de Iván Ogando realiza un análisis sobre la Asociación de Estados del Caribe, brindando datos importantes para entender un proceso poco conocido en América del Sur.

Todos los trabajos publicados han sido evaluados por revisores externos de diferentes países de la región, a quienes extendemos nuestro más profundo agradecimiento por su dedicación, rigor y eficiente labor, como así también a los miembros del Consejo Editorial que han contribuido a su implementación.

El presente volumen da continuidad al área de trabajo sobre Integración Regional de CRIES, que tiene entre sus objetivos el seguimiento y análisis de las temáticas relativas a la integración y a los procesos de regionalismo en América Latina y el Caribe, por iniciativa de la Secretaría General de CRIES y con la participación de investigadores de toda América Latina y el Caribe. Un agradecimiento especial le debemos a las instituciones de la red CRIES que han apoyado consistentemente este proceso –el Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana, Cuba; la Universidad Federal de Uberlândia (UFU), el Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI) de la Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) y el Instituto de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU) de Brasil, entre otras instituciones de activa pertenencia a la red. Sin su apoyo, este esfuerzo –que desde sus inicios no cuenta con financiamiento sostenido, pero sí con el compromiso permanente de los participantes de la red CRIES como think tank regional-, no hubiera sido posible. Confiamos, en este sentido, una vez más –como en los números anteriores del Anuario– que este esfuerzo colectivo a nivel regional sea de utilidad para el debate sobre los principales temas de una agenda internacional de América Latina y el Caribe.



Sección I: América Latina y el Caribe frente a los Estados Unidos y China



**Luis Fernando Ayerbe
Andrés Serbin**

Estados Unidos-América Latina. Balance de la administración de Barack Obama al final de su segundo mandato



Luis Fernando Ayerbe

Profesor Titular de Historia General de la Universidade Estadual Paulista (Unesp), actuando en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias y Letras de Araraquara y en el Programa San Tiago Dantas de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Unesp, Unicamp y PUC/SP. Coordina el Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp).
e-mail: ayerbe@fclar.unesp.br

Introducción

Durante la campaña electoral de 2008, Barack Obama criticó fuertemente la política exterior de George W. Bush, especialmente la llamada “guerra global contra el terrorismo” y su principal desdoblamiento, la invasión a Irak, a la que imputó entre las consecuencias el desgaste político internacional del país y una costosa concentración de esfuerzos humanos y materiales. Como efecto colateral, destacó un desvío de atenciones con relación a regiones históricamente importantes en las relaciones exteriores estadounidenses, situación en que situó América Latina.

Esa postura es explicitada en *Renewing U.S. Leadership in the Americas*, discurso proferido en Miami en mayo de 2008, transformado en el principal documento de campaña dirigido a la región:

Desde que (George W. Bush) ... lanzó una guerra equivocada en Irak, su política para las Américas ha sido negligente con relación a nuestros amigos, ineficaz con nuestros adversarios, indiferente a los desafíos que importan en la vida de las personas e incapaz de promover nuestros intereses en la región (Obama, 2008, p. 1).

Esa negligencia habría favorecido la proyección de liderazgos como el venezolano Hugo Chávez y abierto espacios para la entrada de actores extra-continenciales, cuando “países de Europa y Asia -notablemente China- vienen intensificando su propio involucramiento” (op. Cit.). Como respuesta, propuso una acción de diplomacia directa, que implicaría reuniones con desaffectos que incluyen los presidentes de Cuba y Venezuela.

Con la llegada a la Casa Blanca, había altas expectativas sobre el significado efectivo de sus declaraciones de campaña, y los primeros pasos mostraron algunos cambios de actitud. Durante la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, en abril de 2009, mismo sin anuncios de medidas de impacto y con la ausencia de consenso en la declaración final, hubo aperturas para un abordaje sin vetos o exclusiones de las relaciones en el interior del hemisferio. Reconociendo la creciente relevancia de América del Sur, Obama se reunió con los presidentes de los países de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), incluyendo Hugo Chávez y Evo Morales.

En el mismo mes, Obama anunció la flexibilización de restricciones impuestas por Bush a Cuba, liberando viajes de cubano-americanos, remesas de dinero y objetos, presentado como primer paso en el camino de la normalización de las relaciones bilaterales, pero dejando



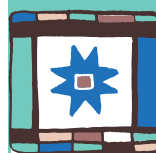
claro que nuevas medidas dependerán de la respuesta del gobierno cubano. En 3 de junio, la 39ª Asamblea General de la OEA, reunida en Honduras, por unanimidad del voto de sus miembros, revocó la resolución de 1962 que expulsó Cuba, bajo el argumento de sus lazos de cooperación con la ex-Unión Soviética, abriendo espacio para su reintegración a la entidad.

Paradójicamente, un mes después Honduras es suspendida de la OEA, que aplica la Carta Democrática en respuesta al golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya, depuesto por los militares en cumplimiento de un mandato de la Corte Suprema acusándolo de no respetar la ley, al promover una consulta popular sobre alteración constitucional para abrir la posibilidad de su reelección, cuya autorización había sido negada por el Legislativo y el Judiciario.

A pesar de las presiones internacionales y del aislamiento del gobierno de facto, su capacidad de mantener el poder, con una oposición doméstica que no consiguió generar alternativas a través de la movilización popular, garantiza la realización de elecciones en 29 de noviembre, sin el retorno de Zelaya, donde triunfa el candidato del Partido Nacional Porfirio Lobo. Ese resultado es reconocido por el gobierno estadounidense, decisión no compartida por importantes países de la región fuera del ámbito de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), como Argentina y Brasil.

Contrariando las intenciones originales de privilegiar la diplomacia y la construcción de consensos, a partir de la crisis desatada por el golpe en Honduras, la nueva administración será colocada en la disyuntiva de subordinar la convergencia regional en favor de intereses estratégicos permanentes del país.

Haciendo un balance de 2009, Peter Hakim, del Inter-American Dialogue, considera que “no ha sido un buen año para las relaciones entre Estados Unidos y América Latina”. La evolución de la situación en Honduras “demostró lo difícil que es para los Estados Unidos conducir abordajes multilaterales para una América Latina políticamente dividida ... Washington debe también trabajar con la OEA y otros gobiernos para encontrar una fórmula mejor de defender la democracia colectivamente”. En ese sentido, considera que retomar la perspectiva de cooperación exige calibrar las relaciones estremecidas con socios como Brasil, actuar con equilibrio frente a Venezuela, en que la “confrontación con el presidente Chávez es contraproducente, aunque los Estados Unidos no pueden ignorar las violaciones de Chávez a la democracia, intervenciones en otros países y crecientes vínculos con Irán”, y dar sostenibilidad al “progreso hacia la reaproximación de Estados Unidos con Cuba” (Hakim, 2010).



Desde nuestra perspectiva, la actuación en Honduras ilustra el abordaje regional privilegiado por la nueva administración cuando las tensiones entre principios e intereses afloran con mayor nitidez e intenciones de búsqueda de consenso se ven desafiadas por la emergencia de un escenario de conflicto.

Durante 2012, dos situaciones ilustran la continuidad de desencuentros entre las posturas del gobierno estadounidense y los de la región. En abril, durante la Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias, la mayoría de los presidentes latinoamericanos, incluyendo el anfitrión Juan Manuel Santos, explicitó a Obama que esa sería la última reunión sin la presencia de Cuba, único país excluido de ese foro desde su creación por parte de la administración de Bill Clinton en 1994. En julio, frente al golpe parlamentario que destituyó al presidente paraguayo Fernando Lugo, hubo una rápida respuesta por parte de los gobiernos vecinos exigiendo el retorno a la normalidad, que, al no ser llevada en cuenta, suspendieron el país de la UNASUR y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Diferentemente, Estados Unidos (EE.UU.) reconoce el nombramiento de Federico Franco, vice de Lugo y uno de los líderes del golpe.

Intereses y amenazas en el Hemisferio Occidental

Los ejemplos destacados en la sección anterior evidencian un distanciamiento en las relaciones con América Latina. Al mismo tiempo, se verifican convergencias con algunos lineamientos demarcados por la administración de George W. Bush. Esa continuidad es perceptible en la evolución del presupuesto del Departamento de Estado para Operaciones en el Exterior, en que la concentración mayor de los recursos en programas puntuales y localizados de combate al crimen organizado.

Hasta 2008, Colombia es el principal destinatario de recursos, a partir de ese año cobra destaque la Iniciativa Mérida (IM), programa conjunto con el gobierno mexicano, extensivo a América Central, que en los mismos moldes de la asistencia colombiana prioriza entrenamiento, inteligencia y equipamiento de la fuerzas armadas y policiales en el combate al tráfico de drogas, lavado de dinero, criminalidad transnacional y control fronterizo. En el presupuesto para 2011, se separa la parte de la IM correspondiente a América Central, destinada a la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI), y se crea un nuevo programa de cooperación, la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI), anunciado por Obama durante la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago. Entre 2009 y 2015, Colombia, México y las iniciativas CARSI y CBSI

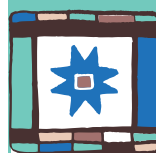


reciben en media casi 50% del presupuesto para el Hemisferio (U.S.D.S., 2008 a 2016).

En el ámbito bilateral, el volumen de recursos y su distribución por programas, dan una dimensión de las prioridades. Dada la cantidad y diversidad de países que componen la región, nos detenemos en cinco casos, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba y Venezuela. El objetivo es comparar el tratamiento dado a gobiernos asociados al surgimiento de una nueva izquierda en América del Sur, ejemplificada en las presidencias de Néstor/Cristina Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva/Dilma Rousseff y Hugo Chávez/Nicolás Maduro, con relación a Álvaro Uribe/Juan Manuel Santos, situados en el campo conservador. En el caso de Cuba, la normalización diplomática anunciada de forma sorpresiva en diciembre de 2014, representa un marco tanto por el impacto en las relaciones hemisféricas como por su asociación con la llamada Doctrina Obama, que adquiere contornos más explícitos en el tramo final de su segunda administración.

En Argentina, existe una continuidad de los programas International Military Education and Training (IMET), International Narcotics Control and Law Enforcement (INCLE) y Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs (NADR), destinados al combate al terrorismo, control de exportaciones y seguridad fronteriza, cuya principal justificativa es la necesidad de entrenar funcionarios de la aduana y la guardia costera en esos temas, teniendo en vista que el país es considerado parte de la red de transporte de drogas para la costa este de EE.UU. (U.S.D.S., 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012). A partir de 2012, el programa INCLE es eliminado. El principal motivo es la solicitud del Ministerio de Seguridad argentino, en junio de 2011, de suspensión de las actividades de la Drug Enforcement Agency (DEA) hasta una nueva evaluación sobre los programas de cooperación con EE.UU. Esa visión permanece en los años siguientes. En el presupuesto solicitado para 2017, queda explicitado el reconocimiento de los aspectos de colaboración y tensión con el kirchnerismo, al mismo tiempo en que se expresa optimismo con el gobierno recién electo de Mauricio Macri:

Los enfoques del gobierno argentino hacia las operaciones internacionales de paz (OIP), la no proliferación de armas de destrucción masiva, y la lucha contra el terrorismo son acontecimientos positivos. Aunque el anterior gobierno de Kirchner puso limitaciones sustanciales en materia de seguridad, lucha contra las drogas, y la cooperación policial en los últimos años, el nuevo gobierno, que asumió el 10 de diciembre, ha señalado muy claramente que se trata de una cooperación mucho más robusta con Estados Unidos en todos estos asuntos (U.S.D.S., 2016, p. 382).





Colombia, país con una larga trayectoria de continuidad institucional, inclusive conviviendo con la acción de carteles de drogas, grupos paramilitares y organizaciones guerrilleras, es el principal receptor de asistencia de EE.UU., situación que se consolida a partir de la presidencia de Álvaro Uribe en 2002, considerado un aliado en la “guerra global contra el terrorismo”.

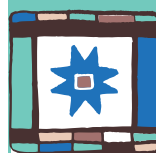
La Iniciativa Andina Antidrogas (ACI), concluida en 2007, concentra los principales recursos, cuyas principales justificativas son la erradicación de cultivos de coca, interdicción de drogas, promoción de formas de desarrollo alternativo, equipamiento y entrenamiento de las fuerzas de seguridad, gobernanza local y asistencia a los grupos económicamente más vulnerables. Los recursos en el área militar, Foreign Military Financing (FMF), objetivan fortalecer la capacidad de acción contra la guerrilla, como parte de la agenda de combate al terrorismo, y ampliar la presencia del Estado en el territorio nacional. Por otro lado, son destinados fondos para programas NADR en el área de iniciativas antisecuestro y contrabando fronterizo de armas pequeñas. A partir de 2008 es implementado el programa INCLE, y aumentan los recursos para el Fondo de Soporte Económico (ESF), ambos concentrando su foco en el combate al tráfico de drogas y apoyo al desarrollo en áreas de conflicto (U.S.D.S. 2007, 2008, 2009). En el presupuesto para 2011, es presentada la Iniciativa Estratégica para el Desarrollo de Colombia (CSDI), asociación entre los dos gobiernos, destinada a expandir la presencia del Estado colombiano en zonas de inestabilidad y conflicto (U.S.D.S., 2010, p. 670). En la presentación de las justificativas de recursos para el presupuesto de 2013, es destacado lo que se considera un éxito de la CSDI en “reestablecer el control y la legitimidad del Estado en áreas estratégicamente importantes que anteriormente eran dominadas por grupos armados ilegales, a través de un abordaje gradual, que combina seguridad, combate al narcotráfico, e iniciativas de desarrollo económico y social” (U.S.D.S., 2012, p. 757). En los presupuestos para 2014 y 2015, se refuerza la valoración de ese progreso, clasificando el apoyo al país como factor de impulso en la transición ya iniciada para una fase post-conflicto, con el enaltecimiento de la cooperación entre los dos países focalizando el proceso en curso de negociación entre el gobierno de Colombia y las FARC (U.S.D.S., 2014, 2015).

En la dirección contraria de Colombia, a partir de la elección de Hugo Chávez Venezuela pasa por un proceso de alejamiento de EE.UU., colocado de manifiesto en el golpe de Estado de abril de 2002, liderado por sectores del empresariado y de las fuerzas armadas y reconocido inmediatamente por la administración Bush, pero rápidamente revertido por la fuerte resistencia interna y el aislamiento internacional, especialmente en el ámbito de los países vecinos y de la OEA, permitiendo que el presidente retome su cargo.

Fortalecido por una coyuntura económica propicia en función de los altos precios del petróleo, y bajo el amparo de la conquista de un tercer mandato con 62,9% de los votos en diciembre de 2006, Chávez proyecta el protagonismo regional del país, especialmente a través del ALBA. Después de reelecto para un cuarto período en octubre de 2012, no consigue asumir, falleciendo en marzo de 2013 víctima de cáncer, no obstante, la victoria en 14 de abril de Nicolás Maduro contra el candidato opositor Henrique Capriles consigue dar continuidad a la experiencia chavista.

Comparando el presupuesto del Departamento de Estado para Venezuela y Colombia, se percibe una destinación de recursos mucho menor, distribuidos en un número decreciente de iniciativas, con el paulatino abandono de programas que envuelven cooperación con las autoridades, priorizando el financiamiento de sectores de la sociedad civil con el objetivo de fortalecer su capacidad operativa en la oposición al gobierno. La afirmación del poder chavista coincide con la reducción de la cooperación militar y en el combate al tráfico de drogas (IMET, ACI). Por otro lado, se promueve la actuación de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), vinculada al Departamento de Estado, con eje en la sociedad civil, como Development Assistance (DA), Economic Support Funds (ESF) y Transition Initiatives (TI), invirtiendo en liderazgos emergentes bajo el argumento de fortalecer su capacidad de demandar del gobierno democracia y transparencia, promoción del imperio de la ley y respeto a los derechos humanos (U.S.D.S., 2007, 2009).

En las solicitudes para 2010, se ameniza el discurso conflictivo, aunque se mantenga el mismo eje: “Estados Unidos va a apoyar los esfuerzos diplomáticos para promover los derechos humanos y proteger el espacio democrático, incentivando un liderazgo más pluralista y democrático” (U.S.D.S. 2010, p. 659). Deja de cuestionarse la naturaleza del régimen político venezolano y se colocan como objetivos preservar y fortalecer las instituciones democráticas, afirmando que los programas estadounidenses “estarán abiertos a todos, independientemente de las perspectivas políticas” (U.S.D.S., 2010, p. 761). Esos lineamientos permanecen en los presupuestos para 2014 y 2015. En las solicitudes para 2017, aunque no haya alteración en términos de programas para el país, se refuerza en la justificativa la crítica al sistema político, en que el poder “se ha concentrado en un único partido con un ejecutivo cada vez más autoritario”. En contexto en que “la oposición conquistó el control de la legislatura ... en las elecciones de diciembre de 2015”, la asistencia de EE.UU. a Venezuela tendrá como foco “defender y fortalecer prácticas democráticas, instituciones y valores que sostienen los derechos humanos, la libertad de información y involucramiento cívico venezolano” (U.S.D.S., 2016, p. 489).



La postura estadounidense para el Brasil tiene componentes diferenciados con relación a Venezuela. A pesar de su activismo en la creación de la UNASUR en 2008 y de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en 2010, mecanismos de interlocución intrarregional que establecen equidistancia con relación a EE.UU., se valora su actuación cooperativa en la seguridad regional, factor destacado también por su posición geográfica, especialmente en los límites fronterizos con Paraguay/Argentina y los países andinos. También es enfatizado su peso económico y su relativa estabilidad en los últimos años, en que la liberalización iniciada por Fernando Henrique Cardoso se habría mantenido con Luiz Inácio Lula da Silva, visualizando al país como aliado en la promoción de la economía de mercado. Al mismo tiempo, es objeto de atención en cuestiones de riesgo vinculadas a la pobreza, la salud, la criminalidad y el medio-ambiente.

Los programas del Departamento de Estado contemplan esa diversidad, actuando en cuatro áreas: 1) militar, en los temas de control civil de las Fuerzas Armadas, participación en operaciones de paz, combate al terrorismo y al narcotráfico (IMET); 2) asistencia al desarrollo (DA), principalmente para la protección del medio-ambiente en la floresta amazónica y el combate a la pobreza de las poblaciones rurales, estimulando la creación de micro-emprendimientos; 3) combate a enfermedades infecciosas, destacándose el SIDA (Global Health Programs, CSH); 4) crimen organizado, con aportes de la ACI, INCLE e NADR para mejorar el desempeño investigativo de la policía federal, la eficacia de las estructuras legales locales y el control de las fronteras, especialmente con Colombia (U.S.D.S., 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011). En el presupuesto para 2013 hay un direccionamiento específico en el programa INCLE asociado a la cooperación en seguridad teniendo en cuenta que el país será sede del mundial de fútbol de 2014 y de las olimpiadas de 2016 (U.S.D.S., 2012).

Diferentemente de Argentina, en que se reducen programas en función de desacuerdos entre los dos gobiernos, los presupuestos de 2014, 2015 y 2016 destacan al Brasil como socio en la cooperación internacional envolviendo terceros países, a partir de los convenios firmados entre la USAID y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) durante la visita de Barack Obama en marzo de 2011, el acuerdo con la USAID sobre Conservación de la Biodiversidad, firmado en 2014, y la iniciativa conjunta EE.UU.-Brasil sobre Cambio Climático, firmada en 2015. Una diferencia con relación a los otros 4 países analizados, es la ausencia de menciones a la situación política interna, a pesar de que en el momento de presentación del informe del Departamento de Estado, febrero de 2016, ya estaba instalado el polarizado debate sobre el pedido de impeachment de Dilma



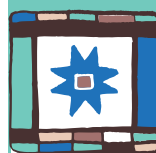
Rousseff. Acatado por la presidencia de la Cámara de Diputados en diciembre de 2015, el proceso concluye a fines de agosto, cuando el voto mayoritario del Senado destituye a la presidente y da pose al vice-presidente Michel Temer para cumplir el resto del mandato hasta 2018.

En el caso de Cuba, la concentración del financiamiento de programas asociados a la categoría Fondos de Apoyo Económico (ESF), en que la USAID tiene fuerte participación. En la solicitud presupuestaria para el año fiscal de 2008, último de la administración Bush, se contempla aumento de recursos asignados al acceso de la oposición a equipamiento moderno de comunicación para recibir e intercambiar informaciones fuera del control gubernamental, justificando pedido de “80 millones de dólares a lo largo de dos años para aumentar el apoyo a la sociedad civil cubana, expandir la conciencia internacional, quebrar el bloqueo de informaciones del régimen, y continuar desarrollando iniciativas de asistencia para ayudar la sociedad civil cubana a realizar una transición democrática” (U.S.D.S., 2007, p. 617).

Al inicio de la administración Obama, conforme ya apuntado, se decreta el ablandamiento de restricciones impuestas por Bush, cumpliendo promesas de campaña de que incentivaría los contactos directos entre las dos sociedades. No obstante, en la justificativa del presupuesto para 2010, permanece el objetivo de las administraciones anteriores de condicionar cualquier mejoría substancial en las relaciones a un previo cambio de régimen político. Buscando una “transición pacífica para una democracia auto-determinada en la isla... los programas de Estados Unidos se concentran en el refuerzo de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil cubana, incluyendo las asociaciones profesionales y grupos de trabajo” (U.S.D.S., 2009, p. 589).

En las justificativas para 2011, se visualiza una novedad importante, no hay referencias a la promoción de transición política desde el exterior, concentrando la asistencia en el “empoderamiento de la sociedad civil para pleitear mayores libertades democráticas y respeto a la dignidad humana” (U.S.D.S., 2010, p. 679). Esos lineamientos continuarán prácticamente inalterados, tanto en el contenido de los programas como en el volumen de recursos destinados. En el presupuesto para 2017, elaborado más de un año después del anuncio de la normalización de relaciones diplomáticas, queda claro que el cambio fue de táctica y no de estrategia:

La promoción de los principios democráticos y los derechos humanos sigue siendo el objetivo principal de la asistencia EE.UU. a Cuba. Cuba es un estado autoritario



que limita los derechos civiles y políticos, como el derecho de reunión pacífica, la libertad de expresión, la libertad de asociación y los derechos laborales. El Gobierno de Cuba no reconoce muchas organizaciones no gubernamentales independientes y mantiene un monopolio estatal sobre los medios de comunicación (U.S.D.S., 2016, p. 406).

Estados Unidos - América Latina: la Doctrina Obama

Desde nuestra perspectiva, la continuidad de programas en el período cubierto por el análisis realizado en la sección anterior responde a un escenario regional en que no se visualizan amenazas equiparables a la Guerra Fría en términos de actores cuyo antagonismo ideológico, capacidad militar e influencia política configuren un riesgo sistémico. Los desafíos percibidos reflejan los impactos de la debilidad de algunos Estados para imponer la ley en sus territorios. Esa postura se refleja también en las relaciones bilaterales, conforme muestran los 4 estudios de caso que seleccionamos en América del Sur. En la evolución de las relaciones con Cuba, a pesar de las convergencias evidenciadas en los presupuestos del Departamento de Estado, la normalización diplomática iniciada en diciembre de 2014 adiciona elementos cualitativamente diferenciados, como expresión emblemática del legado que el presidente busca sedimentar en su política exterior.

Desde que inició su administración, Barack Obama enfrenta fuertes críticas a su actuación internacional, especialmente de círculos conservadores próximos al Partido Republicano, que lo acusan de promover, por opción o inaptitud, la pérdida paulatina del liderazgo conquistado por EE.UU. después de la victoria en la Guerra Fría. Desde esa perspectiva, diversas acciones dirigidas a generar expectativas favorables para demarcar diferencias con su antecesor son presentadas como señal de humillación.

Ejemplos de esa postura son señalados ya en los primeros meses de mandato, a partir de declaraciones unilaterales de Obama con reiterados pedidos de disculpas por acciones adoptadas por el país en el pasado: arrogancia en las relaciones con el mundo musulmán (entrevista a la red *Al Arabiya*, 27/01/2009), con los aliados europeos (discurso en Francia, 03/04/2009) y latinoamericanos (Cumbre de Trinidad y Tobago en 17/04/2009); propuesta de un nuevo comienzo en las relaciones con Irán (Videotape felicitando al país por el año nuevo Persa, 20/03/2009), reconociendo y disculpándose por la participación en el golpe contra el Primer Ministro Mosaddek en 1953

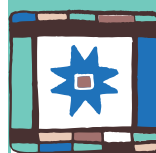
(discurso en Egipto, 04/06/2009); por sacrificar valores nacionales esenciales en el terreno de los derechos humanos, con prácticas de tortura a prisioneros por parte de la CIA (discurso a los empleados de la agencia, Virginia, 20/04/2009) (ver Ayerbe, 2010). Con relación a Irán, de hecho, hay un cambio importante a partir de las negociaciones patrocinadas por EE.UU. y los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Rusia, China, Francia e Inglaterra), a las cuales se suma Alemania, que en 2015 acuerdan la limitación y supervisión por 25 años del programa de enriquecimiento de uranio iraní en contrapartida del levantamiento de las sanciones contra el país. El caso Irán, junto a la normalización diplomática con Cuba, representarían para sus críticos conservadores una clara evidencia de claudicación frente a enemigos históricos.

Ciertamente no es esa la visión del gobierno sobre su política, que ve el activismo del período Bush como inadecuado a un escenario en que EE.UU. padecen las limitaciones impuestas por los ajustes para lidiar con la crisis financiera deflagrada en 2008, el ascenso de nuevas potencias que en el campo económico proyectan un mundo multipolar, y la acentuada pérdida de legitimidad internacional de alocuciones abiertamente hegemónicas.

Conforme destaca James Mann, existe un significado inaugural en la presencia de Obama en la Casa Blanca como “primer presidente desde la guerra de Vietnam cuya vida personal y su carrera no eran totalmente afectadas por esa guerra”, como “primer presidente americano en la era moderna que no sirvió en las fuerzas armadas ni estuvo sujeto al servicio militar obligatorio”, y como “primer presidente a llegar a la Casa Blanca después de la intervención de George W. Bush en Irak” (2012, libro electrónico).

El espectro de Vietnam atormentó tanto a Bill Clinton como a George W. Bush en el momento en que se presentaron como candidatos a la presidencia, enfrentando cuestionamientos en los medios o de adversarios sobre su postura durante la guerra. En el caso de Clinton, que participó de manifestaciones pacifistas en Inglaterra, donde se trasladó para estudiar derecho en Oxford, se colocó en duda si el cambio de país no fue una forma de evitar el servicio militar obligatorio. En el caso de Bush, que sirvió como teniente de la Guardia Nacional en una base aérea en Texas, se levantó la hipótesis si al permanecer en ese local no se habría esquivado de actuar directamente en el conflicto, beneficiándose de la influencia de su padre, en ese entonces importante diputado en el Estado.

Cuando George W. Bush presentó la decisión de invadir Irak, notorios senadores Demócratas, como Hillary Clinton y John Kerry, votaron favorablemente en el Congreso. Discursando en una manifestación





contra la guerra en octubre de 2002, Obama se sintió políticamente confortable para cuestionar abiertamente la iniciativa, que caracterizó como “guerra estúpida... basada no en la razón, más en la pasión, no en principios, más en política... que solo va avivar las llamas de Oriente Medio, e incentivar lo peor, en vez de lo mejor, de los impulsos del mundo árabe, y fortalecer el brazo de reclutamiento de Al-Qaeda” (Mann, 2012).

Sin sufrir la presión de Clinton y Bush de debatir públicamente su determinación de arriesgar la vida por el país y sin compromisos con conflictos internacionales deflagrados por su antecesor inmediato, Obama asume protagonismo como expresión de una perspectiva del lugar de EE.UU. en el mundo pautada por la ausencia de enemigos existenciales como la antigua URSS. El terrorismo deja de ser la marca de identidad de la política exterior, integrando una lista de amenazas transnacionales al lado de la diseminación de armas de destrucción masiva, tecnologías destructivas y daños ambientales, paralelamente a una crisis económica que de hecho obstaculiza la proyección del poder nacional (Ayerbe, 2010). No hay sorpresas con China, que continúa una ya larga marcha de expansión de su economía sin al mismo tiempo evidenciar ambiciones de alternancia global de poder, y el activismo ruso bajo la presidencia de Putin carece de aliento económico para ir más allá de una esfera regional.

El liderazgo estadounidense proyectado por Obama se presenta como resultado necesario de una adecuación realista entre objetivos y recursos nacionales disponibles, combinando la intromisión en los asuntos internos de países cuyos gobiernos son situados en el campo enemigo, y la búsqueda pragmática de alianzas con aquellos en que se vislumbra una disposición al diálogo.

Desde una perspectiva próxima a la administración Demócrata, Charles Kupchan sitúa esa postura como parte de una racionalidad en que transformar “enemigos en amigos” se torna una apuesta más segura que la confrontación y el aislamiento. Presentado en 2010, ese abordaje busca dar significado estratégico a los lineamientos de la política exterior de Obama, que estaría

colocando la agenda de democratización en segundo plano y basando la diplomacia de EE.UU. con relación a otros Estados en su comportamiento externo, no en su tipo de régimen. Inclusive regímenes represivos pueden ser confiablemente cooperativos cuando se trata de su conducción de la política exterior. A largo plazo, trabajando con autócratas recalitrantes puede debilitarlos mucho más eficazmente que la contención y la confrontación (Kupchan, 2010).

Lejos de cualquier idealismo, se trata de una elección basada en razones de Estado, cuyo cálculo incluye la posibilidad de que algunos de los gobiernos contemplados no respondan en la misma dirección, en esos casos, "Washington, después de un intervalo prudente, debe suspender la oferta de conciliación en favor de una estrategia de aislamiento y contención" (Kupchan, óp. Cit.).

En sintonía con esa perspectiva, el propio presidente asume, en entrevista a Thomas Friedman, lo que sería la "Doctrina Obama" aplicada a Cuba e Irán: "nos comprometemos, pero sin perder ninguna de nuestras capacidades" (Friedman, 2015). Sea en su gobierno o en el futuro, todo puede ser revisto. En el caso de Cuba:

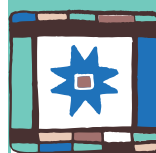
Podemos probar la posibilidad de un acuerdo que tenga resultados positivos para el pueblo cubano y sin demasiado riesgo para nosotros. Es un país diminuto. No es un país que amenace nuestros intereses centrales en materia de seguridad, y por lo tanto no hay razón para no intentarlo. Y si resulta que después no conduce a nada bueno, siempre podremos ajustar nuestra política (Friedman, óp. Cit.).

Esa visión comienza a asumir características más definidas a partir del segundo mandato. En mayo de 2013, durante conferencia de prensa analizando los resultados del viaje presidencial a México y Costa Rica, la Subsecretaria del Departamento de Estado para el Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson, proyecta nuevas pautas de la política para la región:

Nuestro abordaje es ser pragmáticos. La razón por la cual no somos ideológicos, para ser honestos, es porque las antiguas divisiones y categorías ideológicas nos parecen francamente sin sentido en este momento. Ellas no nos guían porque no son más útiles. Y así encontramos que avanzamos más con líderes que son igualmente pragmáticos y con los cuales podemos conversar sobre cómo hacer las cosas que son de nuestro mutuo interés (Zuniga y Jacobson, 2013).

En noviembre, discursando en la OEA, el Secretario de Estado John Kerry anuncia que "la era de la Doctrina Monroe terminó", apuntando para una realidad en que ya no se "precisa de fuerza para tener fuerza". En las relaciones con Cuba, resalta el "nuevo comienzo" propuesto por Obama: "tenemos que ser creativos, tenemos que ser más cuidadosos, y tenemos que continuar actualizando nuestras políticas. En este momento, nuestros gobiernos están encontrando alguna cooperación en intereses comunes" (Kerry, 2013).

Las declaraciones de Jacobson y Kerry se dan en un escenario percibido entre aliados y opositores de Obama como de disminución



de la influencia de EE.UU. en la región, con recomendaciones en tonos diversos sobre la necesidad de retomar posiciones de poder (Ayerbe, 2014). Esa apreciación adquiere mayor visibilidad en la evolución de las Cumbres de las Américas.

En el encuentro de Mar del Plata en noviembre de 2005, a pesar del esfuerzo estadounidense para dar continuidad a la agenda de libre-comercio, Argentina, Brasil y Venezuela lideran el bloqueo a la propuesta de inclusión del Área de Libre-Comercio de las Américas (ALCA) en las discusiones, lo que a partir de ese momento llevó a la paralización de la iniciativa.

Esa experiencia fue considerada traumática por la diplomacia de EE.UU. En la preparación de la Cumbre de Trinidad y Tobago de abril de 2009, el entonces Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, recién instalado en el cargo cuando participó de la Cumbre de Mar del Plata, buscó evitar la inserción de cuestiones capaces de revivir la polarización enfrentada por Bush. De hecho, como apuntamos anteriormente, la reunión fue un momento de distensión.

En entrevista a The Atlantic, Obama aborda esa experiencia, que si bien en los meses iniciales de su administración, sitúa como parte de una lógica que posteriormente sería asociada por analistas al delineamiento de una doctrina. Conforme el relato del periodista que lo entrevistó, Jeffrey Goldberg,

Quando entré al gobierno, en la primera Cumbre de las Américas que asistí, Hugo Chávez ... seguía siendo la figura dominante en la conversación ... No nos gusta lo que está pasando en Venezuela, pero no es una amenaza para los Estados Unidos ... Y yo tuve que sentarme allí y escuchar a Ortega -Daniel Ortega, el presidente de izquierda radical de Nicaragua -hacer una diatriba de una hora contra los Estados Unidos. Pero nosotros estando allí, no tomando todo eso en serio, porque en realidad no era una amenaza para nosotros, ayudó a disminuir, a neutralizar el antiamericanismo en la región (Goldberg, 2016).

En su evaluación, la neutralización del antiamericanismo estaría asociada al debilitamiento del ALBA y a la normalización de relaciones diplomáticas con Cuba, que habría removido el principal obstáculo a lo que visualiza como "aumento de la influencia de Estados Unidos en América Latina" (Goldberg, 2016). Recordemos que en la Cumbre de Cartagena de Indias la exclusión de Cuba fue tema extraoficial inevitable impuesto a Obama, presión vista en la región como decisiva para que en la Cumbre de Panamá en abril

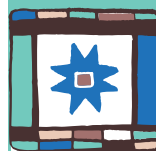


de 2015 los presidentes cubano y estadounidense se encontraran oficialmente.

Previo a esa Cumbre, el gobierno de EE.UU. tomó decisiones contrastantes con el clima de distensión previsto para la reunión, generando señales contradictorias sobre los componentes de racionalidad e improvisación en sus relaciones con el hemisferio. El 9 de marzo, anunció orden ejecutiva declarando Venezuela una amenaza a la seguridad nacional, con medidas punitivas contra siete autoridades envolviendo bloqueo de activos e impedimento a que ingresen a EE.UU. Durante evento en Washington a inicios de abril, Roberta Jacobson emite opiniones críticas sobre la economía argentina, afirmando que estaría en mala forma por causa de una política restrictiva con relación al cambio y barreras a la inversión privada, inmediatamente denunciadas por el gobierno Kirchner como injerencia en los asuntos internos del país. En visita a Jamaica camino a Panamá, donde se realizaba la reunión de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Obama ofrece cooperación energética, gesto interpretado como tentativa de vaciamiento de Petrocaribe, iniciativa importante en la agenda integracionista del ALBA.

Más que improvisación, vemos una apuesta de poder que combina dos movimientos: 1) el realismo ejemplificado en las relaciones con Cuba, abriendo espacio para una agenda más pragmática de comercio e inversiones; 2) el estilo *Big Stick* de una zanahoria para el Caribe y garrote para Venezuela, en que el chavismo es percibido como estorbo remanente al liderazgo estadounidense.

En medio a una coyuntura de limitaciones económicas y polarización interna, Obama promueve el aislamiento internacional del gobierno de Nicolás Maduro, buscando fortalecer el lado opositorista. Aquí entra en el cálculo un escenario sudamericano considerado favorable. El Brasil, país clave, junto con Argentina, de la base de apoyo a Venezuela, ya vivía en ese momento situación conturbada, en que las urgencias domésticas que enfrentaba Dilma Rousseff por el ajuste en la economía y la ofensiva de la oposición pro-impeachment afectaban el protagonismo regional que caracterizó los años recientes. Las críticas de Jacobson a la política económica argentina ya asumían como premisa el fin de ciclo kirchnerista a partir de las elecciones presidenciales del segundo semestre de 2015, anticipado por declaraciones de enviados del candidato oficial, el peronista moderado Daniel Scioli, y del entonces opositor de centro-derecha y posterior presidente Mauricio Macri, que en reuniones con empresarios y funcionarios estadounidenses manifestaron la intención de mejorar las relaciones bilaterales (Dinatale, 2015).



En 2016, los cambios de gobierno en Argentina y Brasil implican en nuevos rumbos en la política exterior, afectando especialmente las relaciones con Venezuela: en el inicio de su mandato, Macri cumple la promesa de campaña de solicitar la aplicación de la cláusula democrática del MERCOSUR; en agosto, acción conjunta de las cancillerías argentina, brasileña y paraguaya se oponen al derecho venezolano, que cuenta con apoyo uruguayo, de acceder a la presidencia rotativa del bloque. En contexto en que la oposición, con mayoría parlamentaria, impulsa el referéndum revocatorio del presidente, la acción de los dos ex aliados sudamericanos genera mayor aislamiento del proceso bolivariano, ensanchando el campo de ascendencia estadounidense, que pasa a un involucramiento directo, junto con el Vaticano, en las presiones para una salida negociada de la crisis en que la abreviatura del mandato de Nicolás Maduro entra como punto destacado de la pauta.

Balance y perspectivas

El período presidencial de Barack Obama delinea la culminación de una trayectoria en la agenda de las relaciones interamericanas desde el fin de la Guerra Fría, marcada por la búsqueda de los sucesivos gobiernos de establecer una convergencia hemisférica, con dos directivas importantes presentadas por Bill Clinton en la primera Cumbre de las Américas en diciembre de 1994: libre comercio vía ALCA y cambio de régimen político en Cuba. En las cumbres de 2005 en Mar del Plata y de 2015 en Panamá se tornó explícita la reversión de ambas apuestas.

Relativizando evaluaciones reduccionistas por parte del espectro más conservador Republicano, que asocia esa situación a claudicaciones del presidente saliente al liderazgo hemisférico, el escenario regional presenta variaciones más complejas. Una combinación de circunstancias económicas y polarizaciones políticas que debilitan gobiernos críticos de la influencia de EE.UU., en el poder por más de una década, paralelamente al despliegue de “doctrina de transformación de enemigos en amigos” aplicada selectivamente a Cuba, buscando generar distensión en torno a temas que acaparaba atenciones en la diplomacia de cumbres, revelan un contexto más propicio a la proyección de intereses estadounidenses del que Obama encontró en 2009. De hecho, EE.UU. suma aliados entre países considerados estratégicos por el tamaño de su economía e influencia sub-regional, con probables consecuencias en los posicionamientos políticos de organismos en que no está directamente representado, como UNASUR y CELAC.

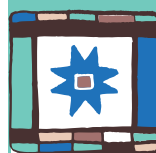


Podrá argumentarse que la victoria del candidato del Partido Republicano Donald Trump en las elecciones presidenciales adiciona, como suele ocurrir en procesos de transición entre administraciones de diferente signo partidario, factores de incertidumbre sobre continuidades y cambios.

Claramente, el empresario Donald Trump expuso en su campaña diferencias importantes en el abordaje de la política exterior con relación a la candidata Demócrata, Hillary Clinton, en cuyo entorno se alinearon referentes de la administración Bush, componiendo un establishment suprapartidario preocupado con la permanencia del excepcionalismo estadounidense, que se consideró amenazado por tendencias aislacionistas explicitadas por Trump en alocuciones cuestionando acuerdos económicos y apoyos militares a aliados tradicionales (Robinson, 2016). En el ámbito de las relaciones hemisféricas, frente a la esperada continuidad de Clinton en los lineamientos fundamentales de su antecesor, se contraponen incertidumbres en caso de que se cumplan las promesas de Trump de expulsión de extranjeros indocumentados, barreras a la inmigración -con control fronterizo llevado al paroxismo por construcción de un muro separando EE.UU. de México, y revisión de tratados comerciales.

Tanto las restricciones migratorias o el cuestionamiento de acuerdos, que impactaría principalmente el Tratado de Libre-Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre-Comercio entre EE.UU., América Central y República Dominicana (CAFTA), son temas que afectan en primer término las relaciones con México, América Central y Caribe, territorios sensibles, como vimos, de la percepción de seguridad desde la administración de George W. Bush. Las posiciones contradictorias con relación a la normalización diplomática con Cuba, primero declarando que no habría cambios substanciales, anunciando posteriormente que revertirá el proceso iniciado por Obama, exigiendo mudanzas políticas en la Isla, acompañaron una lógica electoral que valorizó apoyos en sectores más conservadores de la comunidad cubano-americana, principalmente en el Estado de Florida. Por otro lado, su proclamado aislacionismo sobre el uso internacional del poder, podrá implicar en ausencia de interés en asumir costos de indisposición con aliados regionales en unilateralismos que reviertan totalmente esa iniciativa, o arrogándose un intervencionismo abierto en dirección a Venezuela y demás países vinculados al ALBA.

Ciertamente se trata de un campo especulativo de acuerdo con las informaciones de que disponemos en el momento de concluir este texto. Cabrá aguardar el anuncio oficial del equipo ministerial y de directrices más elaboradas sobre la conducción de las relaciones exteriores.



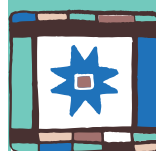
Si bien la perplejidad, la desconfianza y la imprecisión se revelen marcas destacadas de la imagen del próximo presidente, existe un espacio considerable entre intenciones y capacidad de realización al punto de que su gobierno pueda ser asociado a cambio profundo en las relaciones hemisféricas. Más allá de posicionamientos críticos de diferente espectro político-ideológico, y en contraposición a caracterizaciones de ámbitos conservadores de que los últimos ocho años representaron un punto fuera de la curva en la política exterior de EE.UU., la administración Obama demuestra capacidad de delinear tendencias a futuro.

Bibliografía

- Ayerbe, Luis Fernando (2010). "Da excepcionalidade unipolar às responsabilidades compartilhadas. Barack Obama e a liderança internacional dos EUA", em *Revista Política Externa* (São Paulo), vol. 19, N°2, setembro-outubro.
- Ayerbe, Luis Fernando (2014). "O regionalismo latino-americano e a política hemisférica dos Estados Unidos", em *Revista Política Externa* (São Paulo), vol. 22, N°4, abril-junho.
- Dinatale, Martín (2015). *Los tres principales candidatos buscan un acercamiento con Estados Unidos*, La Nación, 1 de junio (<http://www.lanacion.com.ar/1797685-los-tres-principales-candidatos-buscan-un-acercamiento-con-estados-unidos>). Página visualizada en 12 de agosto de 2016.
- Friedman, Thomas (2015). *Cuba e Irán: por qué pactó Obama*, La Nación, 7 de abril (<http://www.lanacion.com.ar/1782264-cuba-e-iran-por-que-pacto-obama>). Página visualizada en 8 de agosto de 2016.
- Goldberg, Jeffrey (2016). The Obama Doctrine, *The Atlantic*, Abril (<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>). Página visualizada en 12 de agosto de 2016.
- Hakim, Peter (2010). The Obama Administration: A Difficult Year in Latin America. *El Universal (Mexico)*, 7 de enero (<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2223>). Página visualizada en 8 de agosto de 2016.
- Kerry, John (2013). *Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere*, 18 de noviembre (<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>). Página visualizada en 12 de agosto de 2016.
- Kupchan, Charles (2010). Enemies Into Friends. How the United States Can Court Its Adversaries, *Foreign Affairs*, Marzo-Abril (<https://www.foreignaffairs.com/articles/2010-03-01/enemies-friends>). Página visualizada en 25 de julio de 2016.



- Mann, James (2012). *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Penguin Books).
- Obama, Barack 2008 Renewing U.S. Leadership in the Americas (<http://www.procon.org/sourcefiles/Obama20080523.pdf>). Página visualizada en 25 de julio de 2016.
- Robinson, Andy (2016). 'Neoncon' vota Clinton, La Vanguardia (Barcelona), 29 de agosto (<http://www.lavanguardia.com/edicion-impresa/20160829/404247312455/neocon-vota-clinton.html>). Página visualizada en 30 de agosto de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2007). *FY 2008 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, 10 de abril de 2013 (<http://www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2008). *FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. (<http://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2009). *FY 2010 Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, (<http://www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2010). *FY 2011 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/137937.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2011). *FY 2012 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/158268.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2012). *FY 2013 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/185015.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2013). *FY 2014 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/208291.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2014). *FY 2015 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, (<http://www.state.gov/documents/organization/224070.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.
- U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2015). *FY 2016 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Appendix 2*, (<http://www.state.gov/documents/organization/238221.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.



U.S.D.S. (U.S. Department of State) (2016). *FY 2017 Congressional Budget Justification - Foreign Operations Appendix 3*, (<http://www.state.gov/documents/organization/252734.pdf>). Página visualizada en 28 de julio de 2016.

Zuniga, Ricardo e Jacobson, Roberta (2013). *Review of President Obama's Travel to Mexico and Costa Rica*, Washington, DC, 15 de mayo (<http://fpc.state.gov/209463.htm>). Página visualizada en 25 de julio de 2016.



¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo



Andrés Serbin

Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Profesor Titular jubilado de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), y actualmente Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diversos organismos internacionales, y profesor e investigador invitado en diversas universidades de los EEUU (Harvard, Pennsylvania y FIU), Gran Bretaña (Warwick) y Francia (Sorbonne III y Marseille/Aix en Provence); y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha dirigido numerosos proyectos a nivel regional y es editor de numerosos volúmenes colectivos en español y en inglés, y autor de varios libros y más de doscientos artículos en revistas académicas.
e-mail: aserbin@cries.org

Introducción: América Latina y el Caribe frente al cambio de ciclo

En la actualidad, América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra frente a cambio de ciclo como consecuencia de una serie de retos internos y de desafíos de un entorno global en transformación (Serbin, 2016). Ambos conjuntos de factores –los endógenos y los exógenos– son interdependientes y abren interrogantes acerca de las estrategias futuras y de las políticas adaptativas y/o transformadoras que adoptarán los gobiernos de la región para generar condiciones políticas, sociales y económicas de desarrollo interno, y para aprovechar oportunidades para la promoción de bienes públicos globales y el fortalecimiento de la gobernanza regional, en base a políticas exteriores y patrones de relacionamiento internacional que reduzcan u optimicen el impacto de las nuevas dinámicas globales.

Para la región en su conjunto, en la última década y media, este cuadro se ha conjugado con una amplia fragmentación y significativas divergencias (Lagos, 2008; Malamud, 2009) entre los gobiernos de los países en cuanto a las políticas económicas y de desarrollo, el concepto y la práctica de la democracia, el papel del Estado y la acción gubernamental, el desempeño y la legitimación del accionar de los actores no-estatales sin fines de lucro, o la política exterior y las estrategias de inserción internacional. Al punto de que a menudo América Latina y el Caribe ha sido descrita, de forma dicotómica y poco precisa, como una región “fracturada”, con “dos Américas Latinas”: la neo-desarrollista y la liberal, la progresista y la conservadora, la proteccionista y la abierta a los acuerdos de libre comercio, o la “Atlántica” y la “Pacífica” (Sanahuja, 2016a).

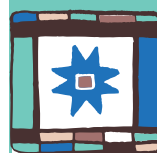
Un elemento común, sin embargo, ha sido el extraordinario ciclo de crecimiento económico que ha vivido ALC en la primera década del siglo, sobre todo en los países sudamericanos, impulsado en gran medida por una bonanza exportadora de materias primas hacia las economías emergentes de Asia y en particular hacia China. Este último país se ha convertido en pocos años en uno de los socios económicos más importantes de la región. México, Centroamérica y el Caribe, sin embargo, han profundizado su relación económica con los Estados Unidos, a cuya economía actualmente están más vinculados. Una excepción a este último cuadro lo constituye Cuba, cuya orientación futura –luego de iniciar un proceso de normalización de sus relaciones con los Estados Unidos– aún está por definirse, pero que, dadas las condiciones coyunturales actuales, hace pensar en una vinculación económica creciente con éste país (Serbin, 2016^a y b; Tulchin, 2016).



Por otra parte, la región fue capaz de capear sin demasiados daños la crisis financiera global de 2008. Las estrategias de política exterior que se desarrollaron en este periodo, más asertivas y confiadas; los nuevos liderazgos regionales; el activismo regional en la cooperación Sur-Sur; las nuevas propuestas en relación al regionalismo y la integración regional, fueran “post-liberales” o “post-hegemónicas”, o de reafirmación del “regionalismo abierto” (Serbin, Martínez y Ramanzini, 2012), se apoyaron en gran medida en un contexto internacional favorable de crecimiento económico, balanzas comerciales positivas, y superávits fiscales, incrementando el grado de autonomía de una gran parte de los respectivos países, en base a iniciativas fundamentalmente de carácter gubernamental, y en el marco predominante de un cuestionamiento a la globalización y a la apertura a mercados e inversiones globales.

A partir de 2013, ese contexto internacional comienza a tornarse más desfavorable a causa de la caída de los precios de las materias primas, que conlleva el deterioro de los términos de intercambio y la desaceleración del crecimiento económico, afectando particularmente a América del Sur. La ralentización económica global y la caída de la demanda exportadora así como de los precios de las materias primas, han supuesto tasas de crecimiento más bajas para la mayor parte de los países, e incluso negativas en algunos de ellos; han inducido un ciclo recesivo con menor inversión y consumo, y han provocado la caída de los ingresos fiscales, exacerbando las vulnerabilidades de la región (CEPAL, 2015a). Las exigencias de ajuste y de restablecimiento de los equilibrios fiscales pueden tener, como en otras latitudes y como ha sido evidenciado en América Latina durante periodos previos, efectos contra-cíclicos y pueden contribuir al ciclo recesivo, afectando algunos de los patrones socio-económicos impulsados en la década pasada. Como consecuencia, la tendencia positiva del periodo 2003-2013 en cuanto a la inversión social y a la reducción de la pobreza y de la desigualdad se ha detenido y, posiblemente, está revirtiéndose en algunos países, afectando seriamente algunos de las estrategias de desarrollo impulsadas en la década pasada (Sanahuja, 2016b), pese a la expectativa de algunos organismos financieros de que América Latina, luego de una contracción del 0,6% en 2016, logre repuntar hasta alcanzar un crecimiento de 1,6% en 2017 en un entorno mundial de “recuperación precaria”¹.

Por otra parte, la región parece iniciar un nuevo ciclo político caracterizado por el desgaste de los gobiernos progresistas llegados al poder a inicios-mediados del decenio de 2000 (Cameron y Hershberg, 2010; Cannon y Kirby, 2012). La combinación de factores externos e internos, parece estar incidiendo en los procesos electorales, la alternancia del poder, y en las crisis político-



institucionales que la región ha estado viviendo en el bienio 2015-16. Mientras que Venezuela ha entrado en una crisis política y económica sin precedentes (al punto de ser calificada por algunos analistas como una crisis humanitaria) que pone en duda la continuidad del proyecto chavista, Brasil ha sufrido asimismo las consecuencias de la combinación de la baja de las materias primas, de las denuncias de corrupción y de la crisis política ligada al *impeachment* de su presidenta, Argentina y Perú han vivido un recambio electoral y, en muchos de los países de la región los gobiernos populistas y de izquierda han sufrido reveses o han sido desplazados del poder.

Sin embargo, la actual situación de la región debiera ser interpretada en un contexto más amplio, como expresión de procesos de cambio de carácter sistémico, en las fuentes, la naturaleza, y las pautas de distribución global del poder y de la riqueza, que actúan como condicionantes exógenos, y que pueden implicar costos u oportunidades para que los gobiernos latinoamericanos gestionen su propio cambio, construyan su propia agenda regional, y consoliden las instituciones que les permitan avanzar en la gobernanza regional (Grabendorff et al., 2015) y la protección de los actores más vulnerables en el mediano y largo plazo. Sin embargo, la coyuntura internacional se presenta particularmente adversa en términos de las oportunidades que la globalización ofrecía en décadas anteriores², al punto que el Fondo Monetario Internacional urge, para reactivar la economía mundial, a la apertura de mercados y a evitar el proteccionismo³.

Más allá de las decisiones basadas en los contextos políticos, económicos y sociales internos, se hace necesaria una recomposición de las políticas exteriores, en un entorno internacional donde la convergencia entre la geo-economía y la geopolítica complejizan las decisiones sobre los patrones de relacionamiento entre las naciones de América Latina y el Caribe, las potencias emergentes y los poderes tradicionales que permitan a los países de la región la diversificación y el desarrollo económico; mayores niveles de inclusión y el sostenimiento de una frágil clase media susceptible de volver a los niveles de pobreza anteriores; y la sostenibilidad ambiental a partir de la gestión consciente de los recursos naturales.

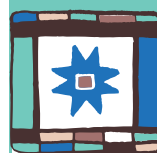
Por su parte, el sistema internacional parece estar sometido a una tensión creciente entre multilateralismo y regionalismo como resultado, entre otros factores, del ascenso de los países emergentes y de la multipolaridad consecuente (Malamud, 2016). Surgen, nuevos acuerdos monetarios y financieros, en un escenario más complejo, en el que las reglas y organizaciones establecidas muestran serios déficit de representatividad, legitimidad y eficacia. Por una parte, parece emerger una "globalización regionalizada" (Guerra Borges,



2005) en clubes semi-cerrados o cerrados, con importantes riesgos para los no socios –en particular para América Latina y el Caribe, al margen de su filiación “Atlántica” o “Pacífica”– en cuanto a desviación de comercio e inversión, imposición de estándares normativos *de facto*, y debilitamiento de los marcos multilaterales en términos de generación de normas y resolución de disputas (Serbin, 2014; Sanahuja, 2016b). Esta “globalización regionalizada” no siempre ha reforzado y consolidado los procesos de regionalismo, pero ha contribuido a proyectar a un primer lugar el papel de las naciones-región en la reconfiguración de las relaciones internacionales y de la difusión del poder a nivel global y pone un especial foco en el papel de las regiones en este sistema y de las naciones en la conformación de regiones. Por otra parte, como lo señala un reciente análisis del investigador brasileño Oliver Stuenkel, surge gradualmente un mundo “posoccidental” en el cual un conjunto de actores no-occidentales desarrollan un orden internacional paralelo y, a la vez, complementario, del orden establecido históricamente por Occidente e introduce una serie de normativas, reglas e instituciones nuevas a nivel global que prefiguran una nueva fase de la evolución del sistema internacional⁴.

En este marco, asistimos tanto a una crisis institucional y política del atlantismo y de las formas de gobernanza global y de las normas y valores internacionales que ha promovido, profundizando la erosión del sistema jurídico internacional y del multilateralismo mientras que la regionalización se acelera y se complejiza, se desplaza el eje económico mundial de su centro atlántico tradicional hacia el Asia Pacífico y se agudizan y transnacionalizan las luchas identitarias y religiosas (Besrukov y Suschentzov, 2015).

Recientemente estos procesos han sido ampliamente analizados, en particular desde una perspectiva de la geopolítica crítica que ofrece una manera de conceptualizar la compleja interacción entre el poder político, económico y militar que ha contribuido a configurar espacios regionales en el sistema internacional, desde una perspectiva del análisis de las prácticas discursivas y de concepción que orientan y configuran prácticas políticas y estrategias (Beeson, 2009: 499). En este sentido, el mundo en transición puede ser comprendido en función del desarrollo de las regiones que configuran el mundo y su actual dinámica. A su vez, estas regiones –en algunos casos como naciones /región- se construyen en base a las diferentes narrativas que surgen, con frecuencia por contraste o diferenciación con otras, aunque no siempre reflejen procesos convergentes. Las narrativas consecuentes –frecuentemente divergentes– combinan diversos elementos y referentes culturales e históricos y dan pie a “gran estrategias” en el mundo en transición desplegando prácticas espaciales específicas. En un mundo multipolar, en un entorno económico incierto y en el



marco de la difusión del poder y la emergencia de diversos actores relevantes, las narrativas se multiplican para explicar el papel de los actores más poderosos.

Desde esta perspectiva, pese a que América Latina y el Caribe no constituyen un área geopolíticamente importante en el ámbito mundial, la región es objeto de la atención creciente de algunos actores externos relevantes y desarrolla sus propias narrativas, eventualmente con referencia o en articulación con narrativas de protagonistas más poderosos del sistema internacional. Sin duda, China ha devenido en uno de ellos –como antes lo fueron los Estados Unidos y los países europeos– y sus relaciones con ALC se han convertido en un factor importante a considerar, a la hora de analizar el impacto de los cambios sistémicos en la situación regional.

Actores y procesos

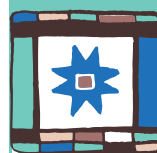
Es importante señalar, en este sentido que el tradicional referente hemisférico –los Estados Unidos, más allá del debate sobre su pérdida de hegemonía o la persistencia de su primacía (Nye, 2015; Acharya, 2016), se encuentra en el proceso de redefinir su rol mundial y los alcances de sus compromisos internacionales. Este proceso está sujeto, además, a los escenarios variables que pueden desarrollarse –en términos domésticos y de su política exterior– en las próximas elecciones presidenciales de noviembre de 2016, pero se asocia asimismo con una nueva presencia regional (normalización de las relaciones con Cuba, plan de seguridad en Centroamérica, Cumbres de las Américas, y relacionamiento de esquemas como el TPP –*Trans-Pacific Partnership*– con la Alianza del Pacífico) luego de un período de alejamiento relativo de la región. A su vez, esta redefinición puede afectar tanto su relación con diferentes actores del sistema internacional, como con regiones específicas. Las dificultades por las que atraviesa la aprobación –a nivel externo y a nivel doméstico (particularmente en función de las posiciones críticas asumidas tanto por la candidata demócrata como por el candidato republicano a la presidencia de los EE.UU.)– tanto del TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) como del TPP son una muestra de ello, en relación a la Unión Europea y a la región del Asia-Pacífico, en un contexto en dónde esta última ha tendido a concentrar el dinamismo económico mundial y, crecientemente, las preocupaciones geoestratégicas estadounidenses. Tanto el *Brexit* en el caso de la Unión Europea, como la incertidumbre ante las elecciones presidenciales en los EE.UU. y las posiciones que asumiría el nuevo ejecutivo estadounidense en política exterior, profundizan



las dificultades y las inquietudes en torno al TTIP, a la vez de plantear un eventual declive del “atlantismo” frente al creciente peso del Asia Pacífico y de China en particular, en la economía mundial, sin que el TPP logre construir los apoyos necesarios en el ámbito estadounidense para su implementación⁵.

Como contrapartida, China emerge en las últimas tres décadas como una potencia económica, recuperando, desde las reformas del Presidente Deng Tsiao Ping, su visión del Reino Medio en el sistema internacional (Rodríguez Aranda, 2013), convirtiéndose en el núcleo del dinamismo económico que genera la región del Asia Pacífico y poniendo en cuestión algunos de los principios y normas de la gobernanza global (Beeson and Li, 2016). De hecho China ha recuperado su papel central en Asia y, aunque su prioridad sigue siendo interna en función de sostener su propio crecimiento económico (Busanello, 2015: 33), tiende a promover un orden mundial más manifiestamente sino-céntrico (Leonard, 2015). En este marco, ha tendido a impulsar, en base a su creciente importancia económica y geoestratégica global y regional, acuerdos como el RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*)⁶, la nueva “ruta de la seda” (“*One Belt, One Road*” –OBOR– en su conexión con Asia Central y Europa, y en su proyección marítima), el *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) y el FTAAP (*Free-Trade Area of the Asia-Pacific*), entre otros instrumentos (Serbin, 2014). Por otra parte, el gobierno chino crecientemente ha comenzado a incidir (y en lo posible moldear –más que meramente utilizar) sobre el sistema de gobernanza global, expandiendo su rol global, configurando una mayor presencia estratégica y militar y asimilando selectivamente elementos de las normativas, reglas y valores occidentales (Pieke, 2016: 164; 174). El desarrollo de las relaciones de China con ALC también parece atravesar por una serie de reacomodamientos, tanto en el marco de la desaceleración económica china, como de los cambios en su estrategia de desarrollo y en la proyección global de su política exterior (Wang, 2015), mientras que Rusia persiste, pese a sus dificultades económicas, en reactivar su rol de actor mundial y en profundizar sus relaciones con la región, generando con su presencia una marcada preocupación de los Estados Unidos (Ellis, 2015; Ellis, 2016).

Las posibilidades de implosión de la integración europea (“Brexit” incluido) y de una renovada “guerra fría” signada por las fricciones en torno a Ucrania, la reactivación de la OTAN y la crisis en Siria, y las crecientes tensiones en la relación entre los EE.UU. y China, tanto en razón del desarrollo de una competencia que amenace la cooperación económica existente (Ramírez Bonilla, 2014) como en torno a la rivalidad geoestratégica del Mar del Sur de la China (Ríos, 2015), pueden afectar la autonomía lograda en años previos por



América Latina y el Caribe y reducir severamente las opciones de la región de equilibrar el retorno de los EE.UU. a la misma en el marco de las relaciones desarrolladas con China, Rusia y otros actores extra-regionales.

Por otra parte, nuevos bloques, alianzas, e instituciones, especialmente en el campo económico y financiero, como los BRICS, los MIKTA⁷, el G-20, el G-77 plus China, el Banco de Desarrollo del Asia Pacífico y múltiples iniciativas desde el Sur Global son muestras –eventualmente con altibajos– de este proceso de creciente policentrismo con la aparición de múltiples polos de poder, que hace cada vez más difícil la construcción de consensos en torno a las normas internacionales y a la gobernanza global (Malamud, 2016), en el marco de un emergente orden pos-occidental.

Los cambios tectónicos por los que atraviesa el sistema internacional y la región en sí, en el marco de su complejidad, de su imprevisibilidad y de las incertidumbres consecuentes, dan lugar a la generación de nuevos marcos conceptuales y analíticos para su comprensión y, de hecho, generan nuevas narrativas para la comprensión y para el desarrollo de las relaciones internacionales. Mientras que Joseph Nye plantea, en consecuencia, un sistema internacional que conjuga tanto la unipolaridad y la multipolaridad como, por momentos, un caos en el orden mundial, en función de un ajedrez multidimensional en el que inter-actúan múltiples actores a múltiples niveles y a diferentes velocidades, otros analistas como Bremmer (2013) plantean la emergencia de un mundo G-Zero, sin liderazgos ni orden evidentes⁸. Sin un liderazgo global definido que ponga orden en un proceso de transición confuso, se hace evidente que se multiplican las narrativas que intentan explicar este proceso y legitimar estrategias específicas por parte de los actores más relevantes, reforzadas por la emergencia de múltiples polos de poder.

La insuficiencia conceptual de las visiones y narrativas post-westphalianas fuerza, en este sentido, a una creciente integración de visiones geo-estratégicas y geo-económicas en el marco de una “geopolítica crítica” (Beeson, 2009; Preciados y Uc, 2010), particularmente para comprender la interacción de lo político, lo militar y lo económico en la conformación de regiones. Crece consecuentemente el interés en prácticas discursivas y de pensamiento que configuran y modelan prácticas políticas y estrategias que responden a estas nuevas percepciones del sistema internacional. En este marco, las elites, particularmente de los actores más poderosos, canalizan ciertas ideas acerca del espacio geográfico, generando nuevas narrativas. Las narrativas consecuentes combinan elementos económicos, políticos y geo estratégicos, en base a énfasis y a prioridades culturales, a referentes históricos y en función

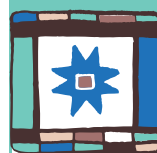


del desarrollo de “gran estrategias” en un mundo en transición (Beeson, 2009) y configuran mapas mentales que, al interpretar la realidad desde diferentes perspectivas, dan pie a narrativas globales y regionales que entran en disputa entre sí. A nivel regional, las narrativas del “Atlántico” proteccionista y centrado en el estado y del “Pacífico” neoliberal y focalizado en el mercado, más allá de sus limitaciones e incorrecciones y de la extrema complejidad regional, intentan reflejar intereses y valores distintivos para interpretar América Latina y el Caribe, los procesos de regionalización y el multilateralismo a todos los niveles (Sanahuja, 2013; 2016b). La persistencia de esas narrativas supone desafíos y riesgos. Como señaló el historiador Tony Judt (2010: 45) en su última obra, «nuestra incapacidad es discursiva. Simplemente, ya no sabemos cómo hablar de todo esto» (citado por Sanahuja, 2013:50). En este contexto, prevalecen, sin embargo, las narrativas que intentan explicar quién es o quiénes son los vencedores en un orden mundial en transición.

Narrativas dominantes y narrativas divergentes

Más allá de los límites de su capacidad explicativa, las diversas narrativas existentes y en desarrollo se vinculan a las diferentes percepciones en torno a la distribución global del poder y a la configuración de polos de poder relevantes.

En el siglo XX, durante la Guerra Fría predominó una narrativa de la bipolaridad del sistema internacional nutrida por ambos contendientes de la misma –los EE.UU. y la URSS. Con el fin de la Guerra Fría emerge una narrativa que combina la visión de una unipolaridad estratégica de los Estados Unidos como vencedor de la confrontación y una emergente multipolaridad económica con la UE y con algunos actores asiáticos como Japón y los llamados “tigres asiáticos” como actores fundamentales. El crecimiento económico del Asia Pacífico y el surgimiento de una serie de economías emergentes complejizan progresivamente este cuadro. A principios del siglo XXI, la combinación del boom de los *commodities* y la crisis financiera de 2008 lleva crecientemente a una narrativa, particularmente desarrollada en el sur Global, de una multipolaridad más compleja, especialmente con el crecimiento económico y la proyección global creciente de la República Popular China, la recuperación de la Federación Rusa y la emergencia de los BRICS. China en particular, muestra un crecimiento económico sostenido que la convierte en la segunda economía mundial, con una cercana posibilidad de desplazar a los Estados Unidos como primera economía global y que contribuye significativamente, a través de su desarrollo y de



su proyección internacional, tanto al dinamismo económico global como a la reconfiguración de las narrativas existentes en torno al orden internacional.

La emergencia de nuevos actores pone en cuestión asimismo la narrativa de una gobernanza global concebida en términos de una visión occidental, y matiza y cuestiona la narrativa de la globalización que predomina desde la década del setenta del siglo pasado, en el marco de un incremento de las tendencias proteccionistas y de los movimientos nacionalistas y xenófobos. Surgen nuevos espacios regionales, con nuevas narrativas dominantes, como es el caso de la concepción de Eurasia, y de nuevas normativas para la gobernanza global, y se evidencia una creciente ruptura entre el atlantismo del Norte y las visiones y narrativas emergentes del Este y del Sur Global. La variante narrativa rusa de una Eurasia -primero concebida como un espacio común entre Europa y Rusia y posteriormente devenida en una narrativa que reúne en un mismo espacio a Asia Central, Rusia y China, en función del acercamiento entre estos dos países y el enfrentamiento geoestratégico con los Estados Unidos (Laqueur, 2015; Maliavin, 2015; Clover, 2016), ilustra este proceso en función de una nueva conceptualización y narrativa regional.

Tal vez la ilustración más cabal de la complejidad de las narrativas emergentes se desarrolla asimismo en relación al balance de poder en Asia-Pacífico, dónde se conjugan cinco narrativas distintivas, de acuerdo a Wickett, Nilsson-Wright y Summers (2015). En primer lugar, el ascenso de China, que presume que este país fue la principal fuente de cambio en la región, en términos bipolares, en función de su competencia con los Estados Unidos. En segundo lugar, el flujo global (*global flux*), según el cual el principal cambio en la distribución del poder mundial se produce entre el Occidente desarrollado y las economías emergentes, especialmente del Asia Pacífico. En tercer lugar, la difusión global del poder en función de la aparición de múltiples centros de poder en Asia, sin que ninguno llegue a ser dominante. En cuarto lugar, el planteamiento de “Asia para los asiáticos”, que rechaza tanto a los Estados Unidos como a otros actores en función de modelos alternativos de desarrollo. Y en quinto lugar, una polaridad sesgada de normas y valores, que remite, particularmente en el caso del Asia Pacífico, a dinámicas regionales promovidas por asociaciones basadas en valores comunes.

En este marco, los instrumentos de poder a los que refieren estas narrativas, no son tanto de carácter militar, y más bien se focalizan en su carácter económico –los Estados Unidos siguen siendo el actor más poderoso a nivel global, pero su relativo declive actual pone en relieve su desplazamiento por China (Maira, 2015; Valdés Ugalde, 2015), tanto en términos demográficos como asociativos, sin descartar

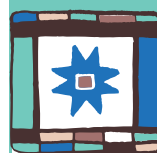


su articulación con variantes del “soft power”. En esta perspectiva, en proyección hacia el 2030, los cambios globales se perciben como más rápidos y volátiles; el poder se ve más diversificado y difuso; la región de ALC se concibe como más compleja, y los países, regiones y actores no estatales presentan una mayor interdependencia. Consecuentemente, asistimos a un proceso “flexi-nodal” o “multiflex” (Nye, 2015) con múltiples actores; diversas alianzas regionales y el desarrollo de mega-acuerdos –algunos regionales, otros trans-regionales– como en el caso del TPP (que se extiende desde los EE.UU. a Japón a través del Pacífico, pero sin la inclusión de China), del TTIP (reafirmando una visión atlantista) o de ASEAN, con referencia al Mar del Sur de la China.

Es de notar que las narrativas actuales no reflejan enteramente la compleja realidad contemporánea del sistema internacional o de espacios particulares del mismo, como tampoco probablemente lo harán las narrativas del futuro. Sólo expresan, tal como lo señalamos antes, los intereses, valores y aspiraciones de elites que son conscientes de su creciente ascendiente global o regional y de su aspiración –implícita o explícita– de proyectarlos en el sistema internacional en el marco del inicio de un nuevo ciclo.

En este sentido, las nuevas narrativas de alcance global, pueden ir más allá, planteando hacia el futuro un tránsito desde la multipolaridad actual a un G-2 entre los EE.UU. y China, como lo hacen algunos autores (Economy y Segal, 2009; Chin y Thakur, 2010), o a un G-Zero como lo plantea Bremmer (2013), en el marco de un proceso dónde se va configurando un mundo con relaciones difusas en función de múltiples dimensiones y factores. La narrativa del G-2 (o de “Chimérica” según algunos analistas estadounidenses) se desarrolla a partir de la interdependencia económica entre los EE.UU. y China que, sin embargo, no quita la existencia de una competencia geoestratégica entre ambas potencias, particularmente acentuada por las tensiones en el Mar del Sur de la China, y la posibilidad de que devenga en una competencia económica, con efectos devastadores para la economía y el orden mundial⁹.

Es evidente que ni estas narrativas globales, ni las regionales como las de Eurasia o el Asia Pacífico mencionadas más arriba, son las únicas o son excluyentes, pero abren la interrogante sobre cuáles son las narrativas predominantes en el caso de América Latina y el Caribe y como estas narrativas reflejan las aspiraciones de sus elites frente a un cambio de ciclo en curso a nivel global y regional y las prioridades internacionales que consecuentemente deberían ser desarrolladas.



Cambio de ciclo, narrativas emergentes e incertidumbres en América Latina y el Caribe

Si en la década del setenta del siglo pasado una de las narrativas predominantes en ALC fue, al calor del pensamiento cepalino y de sus derivaciones críticas, el de la relación centro-periferia entre los países desarrollados y los países de la región y de la teoría de la dependencia, el entorno internacional favorable del “boom de los *commodities*” en la primera década de este siglo, propició el desarrollo de la narrativa del regionalismo post-liberal o post-hegemónico (Serbin et al, 2012). El dinamismo y el crecimiento de la economía china en ese período favorecieron significativamente –a través de la demanda de este país de materias primas– el desarrollo de esta narrativa, al calor del crecimiento económico extraordinario de la mayoría de los países de la región, con China como socio comercial principal, particularmente en América del Sur. La nueva narrativa se desarrolló –a caballo entre el siglo pasado y el inicio del presente– en el marco de un recambio de elites políticas, con el acceso electoral al poder de partidos y movimientos populistas y de izquierda, en un entorno geopolítico en el cual la atención del hegemon tradicional –los EE.UU.– estaba orientada hacia otras regiones estratégicamente prioritarias. En este contexto proliferaron las Cumbres regionales y el desarrollo de esquemas de concertación y coordinación política como el ALBA, UNASUR y la CELAC. Estos esquemas se basaron en los llamados tres retornos –el retorno de la política, del Estado y del desarrollo– como los tres ejes conceptuales centrales de este proceso. Sobre esta base y, pese a su heterogeneidad y fragmentación, la región apuntó –con la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá– a la diversificación de sus relaciones externas en el marco de la multipolaridad existente, y a una creciente autonomía internacional que, no obstante, no implicó avances significativos en términos de cesión de soberanía en el marco regional. La narrativa autonómica consiguiente no da cuenta aún a cabalidad, sin embargo, de una pregunta clave, planteada por el expresidente de Chile Ricardo Lagos –¿estaba preparada ALC para manejar los asuntos internacionales con una agenda estratégica común?¹⁰.

Pese a la reducción significativa de la pobreza y de la desigualdad; la expansión del empleo, de los salarios y de la demanda interna; el mayor consumo, gasto público e inversión en infraestructura; el mejor manejo de la crisis financiera global del 2008; el impulso al gasto social y a las políticas sociales (la agenda social se incorporó de una manera significativa en el agenda regional), junto a una mayor autonomía de los EE.UU., al surgimiento de nuevos liderazgos regionales y el desarrollo políticas exteriores más asertivas, la heterogeneidad y la fragmentación persistieron. Los esquemas

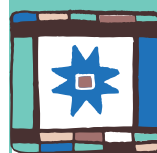


de concertación y coordinación política emergentes para la época se basaron fundamentalmente en las iniciativas presidenciales, los acuerdos inter-gubernamentales, un desarrollo institucional limitado y una ausencia llamativa de una participación ciudadana en la elaboración de la agenda regional luego de 2006, sin generar articulaciones productivas más profundas o significativos avances en el comercio intrarregional que no hubieran sido desarrollados previamente por esquemas como MERCOSUR o SICA. Por su parte, la CELAC –pese a sus avances iniciales– no ha logrado sostener una interlocución colectiva efectiva con actores como la UE, China, Rusia o la India y, de hecho, no se ha planteado desarrollarla con los Estados Unidos, cuya presencia económica, política y cultural sigue siendo decisiva en la región.

A partir de 2013, el entorno internacional dejó de ser favorable para las economías de ALC. Cayeron los precios de las materias primas, se desaceleró la economía china y se modificó su patrón de desarrollo a la par del impulso de una política exterior más asertiva (Wang, 2015), surgieron nuevos factores de vulnerabilidad en el marco de una desaceleración económica global y de una menor demanda de los productos de la región, dando lugar a tasas más bajas o negativas de crecimiento y a un ciclo recesivo asociado a una menor inversión, a la caída del consumo y del empleo, como resultado de no haberse impulsado políticas de reforma estructural orientadas a la diversificación económica y a la mejora de la productividad (CEPAL, 2015).

Simultáneamente, como ya señalamos, se produjo un desgaste progresivo de los gobiernos de izquierda y centro-izquierda y una reconfiguración, a través de procesos electorales y de crisis políticas, del mapa político de la región, en un contexto internacional en el cual se desarrollaba un cambio sistémico de la distribución del poder y de la riqueza a nivel internacional. En este marco, la narrativa de la multipolaridad dominante en los años previos no pudo ocultar que la región era parte de un sistema internacional atravesado por procesos y flujos de la globalización y de la transnacionalización, poniendo en evidencia que la región estaba expuesta a riesgos sistémicos por su interdependencia asimétrica con el sistema internacional.

De hecho, todo pareció indicar que la narrativa multipolar no-hegemónica que se instaló entre los gobiernos de la región¹¹ en el marco del regionalismo post-liberal pareció debilitarse o asumir nuevos caminos. Por otra parte, el marcado desarrollo de la relación entre una China pujante y ALC, signó de una manera significativa este proceso en los años precedentes pero también nutrió, a través de sus cambios, esta situación.



China y América Latina: avances y críticas

Como ya señalamos, a principios del presente siglo se hizo evidente que se estaba produciendo un desplazamiento del centro de gravedad y del dinamismo de la economía mundial hacia el Asia Pacífico. Entre 2001 y 2012, China se había convertido, con sus altas tasas de crecimiento económico sostenido, en el motor del crecimiento global. En ese período, pese al desarrollo de un patrón de intercambio desigual, ALC fue una de las regiones más beneficiadas por el período de expansión china, con la multiplicación del comercio y de las inversiones chinas en la región, dónde ésta actuaba básicamente como proveedora de materias primas y mercado para las manufacturas procedentes de este país. Para 2014, China superó a los EE.UU. como principal destino de las exportaciones de América del Sur. Sin embargo, los EE.UU. continuaron siendo el único país hacia dónde se incrementaron las exportaciones regionales, alcanzando en el primer semestre de 2015 un incremento del 3%.

Por otra parte, entre 2014 y 2015, los bancos chinos se convirtieron en los principales prestamistas de muchos de los gobiernos latinoamericanos. De hecho, el financiamiento chino a la región se incrementó exponencialmente entre 2012 y 2014/15, en una escala mayor al financiamiento provisto a la región por el Banco Mundial y el BID en su conjunto (Gallagher, 2016). Los préstamos chinos fueron principalmente dirigidos al desarrollo de infraestructura y a proyectos extractivos, mientras que las exportaciones de la región siguieron concentradas en materias primas como soya, cobre, níquel, hierro y petróleo, y los productos manufacturados de la región enfrentaban una dura competencia con los productos chinos en el mercado mundial.

Este patrón de relacionamiento, a su vez, ha aparejado que el comercio, la inversión y el financiamiento chinos se encuentren crecientemente asociados con conflictos sociales y medioambientales, en tanto algunos de los proyectos son de uso intensivo del carbón y del agua y, en algunos casos, como en Nicaragua, afectan seriamente tradicionales tierras indígenas.

La reciente ralentización de la economía china ha tenido un efecto no solo sobre la desaceleración de la economía global sino también sobre una desaceleración de las economías latinoamericanas, en particular para aquellos países exportadores de materias primas que han resultado más vulnerables. Una parte de las economías latinoamericanas sufrió una contracción en 2015 y la IED y los préstamos del BM y del BID a la región se redujeron. En comparación con 2014, en el primer semestre de 2015 las exportaciones latinoamericanas cayeron en un 25% (CEPAL, 2015).



A su vez, junto a la desaceleración, el cambio del modelo de desarrollo chino hacia el consumo y los servicios debido a los altos niveles de sobreinversión, y el impacto de estos factores domésticos sobre la política exterior china y el “*China dream*”, también han afectado el patrón de relacionamiento con América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

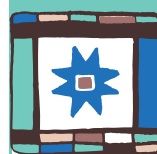
Sin embargo, la presencia china en ALC persiste de una manera significativa, pese a la aparente ralentización de su economía y a los cambios de su modelo económico. De hecho, el presidente Xi prometió en su momento incrementar el comercio con la región en 500.000 millones de dólares y llevar la inversión a 250.000 millones en 2025. En 2015 dos bancos de desarrollo de China –*China Development Bank* y *Export-Import Bank of China*– proveyeron con más de 29.000 millones en préstamos a gobiernos latinoamericanos, además de otros financiamientos en curso (Kamal and Gallagher, 2016).

A su vez, China ha acordado con la CELAC un plan de cooperación para encauzar fondos y abordar temas como la industrialización, la infraestructura y el desarrollo sustentable, aportando la parte comprometida en el marco de la Cumbre China-CELAC que se realizó en enero de 2015 en Beijing¹². Sin embargo, el aporte de los miembros de la CELAC al fondo aún no se ha materializado, pese a que la Cumbre de la CELAC realizada en Quito en enero de 2016 acordó continuar implementando el plan de cooperación acordado en 2015.

Para China, más allá de los acuerdos bilaterales, la región es percibida como un actor unificado, lo cual no se corresponde con la efectiva capacidad de la CELAC o de otros organismos regionales de expresar colectivamente los intereses de la región¹³.

Por otra parte, no faltan apreciaciones críticas sobre el patrón de relacionamiento entre la RPCh y la región. En este sentido, Alicia Bárcenas de la CEPAL, señala que las inversiones chinas deberían cubrir más brechas, especialmente en el desarrollo de la infraestructura regional y en la diversificación productiva, ya que cinco productos –todos primarios– representan 75% de los valores regionales exportados a China en 2013 mientras que la inversión china refuerza este patrón ya que entre el 2010 y el 2013 casi el 90% de ésta fue dirigida a actividades extractivas. A su vez, Carlos Malamud señala la tentación para la región de que China sea el antídoto a los EE.UU sin evaluar los riesgos de la diversificación (Nuñez, 2015; Malamud C., 2015).

China desarrolla una estrategia multidimensional de alto pragmatismo hacia la región, en el marco de su propia narrativa



sobre su papel en el sistema internacional, fuertemente asociada a la recuperación de su imagen como Reino Medio. Es una estrategia clara: invertir y comerciar con América Latina y el Caribe para tener acceso a recursos naturales y a mercados estratégicos para las compañías y los bancos chinos. La estrategia incluye el desarrollo de relaciones diplomáticas y de asociaciones estratégicas de gobierno a gobierno con países mayores que no mantengan relaciones con Taiwán –dando lugar, en algunos casos a asociaciones estratégicas integrales, las ya mencionadas relaciones económicas y financieras con foco en el comercio, acuerdos de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica, las inversiones y préstamos como en el caso de Venezuela, y el desarrollo de infraestructura¹⁴ con una clara orientación regional hacia el Pacífico que beneficie los intereses de desarrollo económico de China. Por otra parte, con excepción de su papel en los BRICS, China no tiene mayores aspiraciones geoestratégicas en la región, a diferencia de lo que pueda pasar en Asia, ni pretende aparentemente sustituir a los Estados Unidos en su rol en los ámbitos políticos y de seguridad en la región¹⁵.

Como contraparte, la región no tiene una estrategia clara hacia China y se caracteriza por iniciativas y acuerdos bilaterales, mientras que la apuesta china combina tanto la búsqueda de obtener más influencia y peso en ALC en relación a los EEUU; el interés económico ya señalado, y la inversión en infraestructura. En este marco, en América Latina y el Caribe prevalecen, según Bernal-Mesa (2014), tres percepciones combinadas sobre China, sin que se articule una narrativa única: 1) como socio económico, con percepciones dispares, entre las que predominan las percepciones de riesgo; 2) como modelo estatal de desarrollo y modernización económica y social, particularmente en función de la sintonía inicial entre el gobierno chino y los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de la región, y 3) como eventual pilar en la construcción de un nuevo orden mundial multipolar y no hegemónico que, en esencia, ha hecho parte de la narrativa autonómica asociada con el regionalismo post-liberal. En todo caso, la relación con China a través de estas tres percepciones ha nutrido hasta 2013-2014 y con diferentes énfasis, una narrativa autonómica en función de la existencia de nuevas opciones y oportunidades de relacionamiento para la región, más allá del tradicional eje atlántico y de los EE.UU. Sin embargo, como contrapartida, geoestratégicamente China ha evitado presentarse en la región como una amenaza o una competencia a la presencia estadounidense, en tanto la estrategia de China hacia ALC, incluye a los EE.UU. sin entrar en competencia abierta con este país.

En este marco, el desafío de América Latina y el Caribe como región es crear una agenda común para elevar y profundizar la relación estratégica con China compatibilizándola, sin embargo, con la



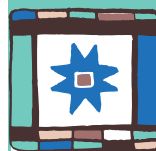
nueva estrategia estadounidense hacia la región. En este sentido, la relación triangular China-EE.UU-ALC es decisiva, al margen del papel que puedan asumir otros actores relevantes¹⁶. De hecho, la relación entre China y ALC no puede ser disociada del rol que desempeñan los Estados Unidos a nivel regional y global.

La relación triangular China-EE.UU-LAC y las nuevas narrativas regionales

Frente al cambio de ciclo en la economía y en la distribución de poder mundial y en la medida que la narrativa regional en torno al regionalismo post-liberal o post-hegemónico se debilita o se agota, la reconfiguración del mapa político de América Latina y el Caribe con el retorno o la emergencia de nuevas élites políticas y gobiernos de signo ideológico diferente crea las condiciones para la emergencia potencial de una nueva narrativa regional, cuyo perfil está en proceso de definirse. De hecho, el nuevo ciclo que se inicia a nivel global y regional, abre la posibilidad de construir una nueva narrativa regional que se ajuste a las nuevas condiciones económicas, políticas y geopolíticas.

Sin embargo, su formulación, en el marco de los procesos de globalización y transnacionalización y de la re-estructuración del poder a nivel global está significativamente condicionada por dos conjuntos de factores. Por un lado la dinámica que se desarrolle entre China y los Estados Unidos –los dos actores más poderosos del sistema internacional y que han dado pie a las narrativas del G-2– con una amplia agenda de temas comunes en torno a la gobernanza global que incluyen los temas de seguridad, economía, bienes públicos y nuevas normas de gobernabilidad a nivel internacional, y con una agenda regional específica centrada en el Asia-Pacífico que, a su vez, ha propendido a la narrativa regional que hemos analizado más arriba y que abarca asimismo una agenda muy extensa en las relaciones entre estos dos países. Por otro, la heterogeneidad y fragmentación de ALC, con una agenda más limitada en el ámbito global y una agenda regional asimismo más focalizada, y con la emergencia de nuevos temas y prioridades para la formulación de una agenda condicionada por la reconfiguración regional y los límites de su propia gobernanza regional.

Es evidente que, más allá de la relevancia que puedan adquirir o perder otros actores poderosos del sistema internacional, la relación de China con los Estados Unidos, más allá del Asia Pacífico, tiene profundas implicaciones para la dinámica regional. Sin embargo, el triángulo



relacional China-EE.UU-LAC implica una clara relación asimétrica por parte de ALC, particularmente en términos de su capacidad de influencia sobre la agenda global y las agendas específicas de los dos actores más poderosos y en función de sus propias limitaciones como un actor colectivo. De hecho, ALC no califica como una nación/continente por sus propias limitaciones y no constituye un actor homogéneo y unificado en el sistema internacional. A su vez, la falta de consenso evidente en su heterogeneidad y fragmentación hace difícil que ALC, en su conjunto, se conduzca como un actor consistente.

No obstante, la relación asimétrica con los dos actores más poderosos tiene componentes marcadamente diferentes. Mientras que en la relación China-ALC predominan temas como el comercio, la inversión y el desarrollo de una infraestructura en función de los intereses chinos, la relación EE.UU-ALC no sólo está signada por un legado histórico muy importante representado por los altibajos de las relaciones inter-americanas, particularmente desde el siglo XIX, sino también implica una agenda más amplia que actualmente incluye temas políticos (democracia, derechos humanos) y de seguridad (narcotráfico y crimen organizado), migración, junto con comercio e inversión, pero en base a patrones de relacionamiento distintos, donde prevalecen el mercado y los actores privados. De hecho, algunos analistas contrastan los alcances de la influencia del “consenso de Washington” con un “consenso de Beijing” promovido por el Reino Medio, como narrativas referenciales alternativas para la región (Rodríguez Aranda, 2015: 331-332)¹⁷.

Por otra parte, la aspiración china de relacionarse con ALC como un actor unificado –expresada en el Foro China-CELAC y las interlocuciones consecuentes– contrasta en la práctica, por un lado, con el énfasis en las relaciones bilaterales y, por otro, con el aún limitado conocimiento chino de la región (Ellis, 2016b). Los EE.UU, en cambio, han sabido asumir históricamente la heterogeneidad de la región, en el marco de una relación más larga y conflictiva –con prioridades e intereses diferenciados en su relación con México y Centroamérica (NAFTA y CAFTA-DR plus acuerdos de seguridad con CA); con Cuba a partir de la reciente normalización de las relaciones; con el Caribe no-hispánico; con América del Sur después del colapso del ALCA en 2005 y de la creación en 2012 de la Alianza del Pacífico y del lanzamiento del TPP. El espectro de relaciones e intereses de los EEUU en función de ALC es mucho más amplio, implica acuerdos bi- y plurilaterales, cubre temas de comercio, inversión, asistencia y seguridad, y mantiene un foco diferente al chino dada la cercanía histórica, cultural y política de la región, sin proveer la oferta de inversión, préstamos y desarrollo de la infraestructura que ofrece la RPCh. Como consecuencia de estos elementos distintivos, las

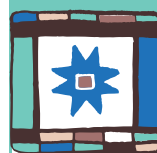


diferencias en los patrones de relacionamiento –entre el predominio de relaciones inter-gubernamentales y el rol de actores privados– no sólo se refuerzan en el ámbito económico y político, sino también en la incidencia sobre procesos y patrones políticos y culturales.

Adicionalmente, en años recientes, la administración del presidente Obama ha impulsado –luego de años de aparente letargo– una nueva atención hacia ALC, evidenciada tanto en el restablecimiento de relaciones con Cuba, la celebración de la Cumbre de las Américas en Panamá, el tratado de seguridad con Centroamérica y, pese a sus dificultades, el TPP –con la implícita intención de contener a China y a aislar a Rusia, en el marco del planteamiento de la estrategia del “pivot Asia” (Beeson, 2013; Serbin, 2014) iniciada en años recientes, de la cual ALC no queda disociada. Es evidente que una política estadounidense más proactiva en ALC no está desvinculada de un diseño más amplio de contención de China y de aislamiento de Rusia que pasa por la consolidación de la alianza atlántica (TTIP y OTAN) y una presencia más asertiva en Asia Pacífico. Esta nueva política puede reactivar la competencia entre los EE.UU y China en la región, más cuando ésta última apuesta a una creciente presencia financiera a través de mecanismos como el AIIB y el *BRICS New Development Bank*, junto con el fondo con la CELAC, entre otros.

En términos del desarrollo de narrativas convergentes, las posibilidades de una narrativa conjunta entre dos actores –asimétricos y disímiles, pero vinculados por una relación histórica– como los EE.UU y ALC están reforzadas, para mal o para bien, por una mayor cercanía cultural, por la eventual convergencia en torno a los temas de la agenda global en el actual período de transición y por una más desarrollada capacidad de leerse mutuamente. Los EE.UU han aprendido a medir los riesgos de su actuación en LAC y ésta ha aprendido a leer, a interactuar (y cuando hace falta, a tomar distancia) con los EE.UU, mientras que el conocimiento latinoamericano de China es aún limitado. Sin embargo, incipientemente China está comenzando a aprender a medir los riesgos y a evaluar los costos de una región que comienza a conocer.

Por otra parte, en el plano de las relaciones entre China y los EE.UU, si bien en junio de 2013, en la Cumbre China-Estados Unidos, se acordó desarrollar una relación basada en el respeto mutuo, la cooperación y de beneficios compartidos en un mundo armónico, la tensión persiste y se refuerza hacia futuro, con la próxima finalización del mandato de Obama y la continuidad de una nueva y más proactiva diplomacia china promovida por el presidente Xi como parte de la construcción del “*China dream*” (Rodríguez Aranda, 2015; Ramírez Bonilla, 2014).



En este marco, las posibilidades de cooperación entre los dos actores en la región se reducen y se vuelven más hacia la competencia que a la convergencia, más allá de la cooperación que puedan desarrollar en relación a temas de gobernanza global fuera de la región y de las tensiones estratégicas existentes en el Mar del Sur de la China.

En este contexto, la aspiración al desarrollo de una potencial agenda triangular entre China, los EE.UU y LAC se ve seriamente limitada, entre otras razones por la capacidad de adaptación de los tres actores a las aceleradas y, eventualmente, inesperadas transformaciones del cambio de ciclo a nivel mundial y, particularmente en el caso de los EE.UU y de ALC, por los cambios políticos internos.

La interrogante que queda en pie, consecuentemente, es ¿cómo ALC puede beneficiarse no sólo de su relación con China sino de una relación triangular en construcción que demandará alguna nueva forma de narrativa, aún en ciernes, y de estrategias y políticas consensuadas difíciles de construir? Más allá de la coyuntura, tal vez la nueva situación y una potencial relación triangular requieran de una nueva narrativa regional que se nutra de los alcances autonómicos logrados en la década previa para avanzar en la diversificación de sus relaciones para una mejor inserción en el sistema internacional y de nuevos esfuerzos para avanzar en el sentido de una integración regional.

A manera de conclusión

Sin duda, las relaciones entre China y ALC desarrolladas en el último decenio han marcado un cambio significativo en la región, tanto en términos de la creciente importancia que la primera ha asumido en el desarrollo de las economías de la región como de la capacidad consecuente de nutrir una narrativa autonómica, en particular en relación con los Estados Unidos. Los riesgos impuestos por la amenaza de una desaceleración de la economía china y de los cambios en su patrón de desarrollo –actualmente más orientados al consumo y a los servicios– parecen no haberse reflejado aun claramente en su relación con la región. China mantiene su interés por la misma, sin variar sustancialmente su patrón de relacionamiento, a la par de que, contra todo pronóstico, sostiene su ritmo de crecimiento, frenando momentáneamente la tendencia a la baja de su crecimiento económico¹⁸.

Una de las claves para fomentar la cooperación entre China y América Latina en este nuevo contexto reside en la oportunidad presentada



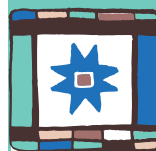
por la evolución de sus economías. A medida que se amplía el comercio bilateral, la reforma por el lado de la oferta que está en marcha en China ha comenzado a afectar a Latinoamérica, dado que las exportaciones de materias primas de América Latina a China ocupan más del 70 por ciento del volumen total y los productos industriales solo un seis por ciento, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). China está promoviendo una reestructuración de sus industrias que implica que el foco de la economía se traslade del sector secundario al terciario, un proceso en el cual el motor del crecimiento es cada vez más el consumo, en vez de la inversión. Los analistas puntualizan, en este sentido, que la reforma china presenta nuevas oportunidades para los bienes de consumo de América Latina, al contrario de la debilitada demanda de materias primas. China se ha convertido asimismo en un país exportador de capital. Hasta 2015, los inversores chinos habían realizado una inversión total de 735.080 millones de yuanes.

Por otro lado, los expertos aconsejan que China aproveche los nuevos cambios surgidos en el desarrollo periódico de la economía latinoamericana, que continua en búsqueda de inversiones en infraestructuras, especialmente en los sectores de la energía y el transporte. China cuenta con fortalezas en la construcción y gestión de infraestructuras que puede exportar hacia la otra orilla del Pacífico

Por otra parte, la industria latinoamericana aún se encuentra en una etapa de crecimiento, lo que crea una complementariedad que se podrá conectar con la transferencia de capacidad productiva de China.

Hay perspectivas prometedoras para ambos lados en los terrenos de la energía limpia, los nuevos materiales de construcción, la petroquímica, el automovilismo, la siderurgia, la agricultura, la logística portuaria o la tecnología de información, entre otros, que se pueden sustanciar con la creación de zonas de cooperación comercial y de libre comercio, parques de procesamiento para la exportación o parques industriales. A su vez, los expertos recomiendan que la inversión china tienda puentes con los mercados latinoamericanos mediante la cooperación con empresas europeas que hayan establecido mecanismos maduros de inversión y gestión en América Latina (Xinhua Español, 2016a).

En el plano político, son de destacar dos fenómenos importantes en las relaciones sino-latinoamericanas. Por un lado, los cambios políticos en algunos de los países de ALC no han afectado significativamente estas relaciones y se mantienen en pie muchos de los acuerdos



y asociaciones establecidos en la década precedente, pese a las preocupaciones expresadas por los medios y el gobierno de China. Por otro, China ha aprendido a evaluar los riesgos y amenazas que pueden afectar sus relaciones con la región y tiende progresivamente a enfatizar una aproximación pragmática y eventualmente apolítica a estas relaciones (Wang, 2016).

Por otra parte, un documento reciente de la OCDE/CEPAL/CAF (2015: 175-176) plantea con claridad que las respuestas de ALC frente al contexto cambiante por la transformación china deben construirse en torno a tres objetivos –la creación de condiciones para que el papel financiador de China sirva para reforzar las infraestructuras y cerrar la brecha existente en la región; implementar políticas sostenibles de desarrollo productivo que resalten las ventajas aportadas por la nueva normalidad de China, y apuntar hacia una verdadera estrategia regional, que consolide la integración de la región a través de diversos factores tradicionales. Sin embargo, estos tres objetivos específicamente relacionados con China no pueden disociarse de la formulación de una nueva narrativa regional que, sin perder el carácter autonómico alcanzado, reformule las concepciones y mecanismos de una integración regional que posibilite, a la vez, una interlocución colectiva, tanto con China como con otros actores de un sistema internacional en transformación.

En suma, más allá de estas aspiraciones, la transición que apareja el cambio de ciclo global y las transformaciones regionales, no sólo demandará el desarrollo de una nueva narrativa basada en prácticas y estrategias efectivas por parte de la región sino también la decantación de una nueva percepción china de los alcances y las limitaciones de su relación con ALC.

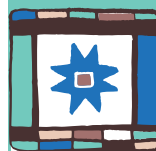
Sin embargo, para el desarrollo de esta nueva narrativa –probablemente más afincada en elementos económicos como el comercio y la inversión que puedan sustentar un crecimiento y un desarrollo económico– no pueden descartarse ni los factores geopolíticos antes mencionados, ni las particularidades de las dinámicas políticas internas de cada país, que hacen a una compleja configuración y que no diluyen la fragmentación existente. Si bien los próximos meses pueden mostrar situaciones imprevisibles –tanto en términos de los resultados de las elecciones presidenciales estadounidenses y sus consecuencias sobre la política exterior de los EE.UU y sus relaciones con América Latina y el Caribe, la creciente tensión entre este país y la Federación Rusa, y las fricciones con China en torno a temas estratégicos y, eventualmente comerciales, pueden incidir sobre la dinámica regional como en función de situaciones políticas internas (como lo atestigua el reciente plebiscito en Colombia que favoreció el no frente a los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC), existe



una clara tendencia a mantener los niveles de autonomía alcanzados en la década anterior y a sostener la diversificación de relaciones, sin que emerja, aún, una narrativa unificada que las legitime y que dé cuerpo a nuevas visiones de la región.

Notas

1. "Latinoamérica se enfrenta a una recesión más severa de lo esperado", en *El País*, 5 de octubre de 2016, p. 34.
2. "Latin America wants to rejoin the world. Will the world reciprocate?", en *The Economist*, September 24th. 2016, p. 36.
3. "El FMI urge revitalizar el comercio mundial y evitar el proteccionismo", en *El País*, 28 de septiembre de 2016, p. 35.
4. Stuenkel, Oliver "El temor hacia un mundo posoccidental", en *La Nación*, 6 de octubre de 2016, p. 27.
5. Más allá de las dificultades para su aprobación en el Congreso estadounidense, ambos candidatos han manifestado, con matices y énfasis diferentes, su escepticismo frente a los mega-acuerdos en curso.
6. Es de señalar que mientras que el TTP no incluye a China, el RCEP no incluye a los Estados Unidos.
7. Espacio de diálogo y cooperación entre México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia. Para más información, ver Günther Maihold (2014), "BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global", en Secretaría de Relaciones Exteriores-Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 100, Enero-Abril, pp. 63-79, [Consultado el 13 de septiembre de 2014], disponible en: <http://www.sre.gob.mx/revistadigital/images/stories/numeros/n100/maihold.pdf>, p. 70
8. En el marco de este debate, del Arenal plantea que el tema de la polaridad en las relaciones internacionales, luego del fin de la Guerra Fría en particular, ha introducido narrativas que se extienden en un amplio abanico desde la unipolaridad (EEUU), la unimultipolaridad (EEUU y los poderes emergentes), la multipolaridad (la emergencia de nuevos polos de poder), la bipolaridad (entre los EEUU y China) a la apolaridad que refiere al planteamiento de Bremmer de la desaparición de los polos de poder (del Arenal, 2014).
9. Shines, Robert "The economic implications of US-China tensions", *Global Risks Insights*, June 16, 2016.
10. Una serie de libros recientes tratan de dar respuesta a estas interrogante, con un "cauto optimismo" (Tulchin 2016: 191) o señalando que la importancia de ALC en el sistema a internacional se ha incrementado y cambiado para bien (Horowitz y Bagley, 2016: 3).



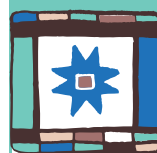


11. Y que, como señala un analista, se vendió junto a las manufacturas chinas.
12. Donde se acordó "Aprovechar plenamente el Fondo de Cooperación China -América Latina y el Caribe, el Crédito Especial para la Infraestructura China- América Latina y el Caribe, las líneas de crédito en condiciones preferenciales ofrecidas por China, así como otros recursos financieros para apoyar los proyectos de cooperación prioritarios entre China y los Estados miembros de la CELAC, de acuerdo con las necesidades de desarrollo en materia social, económica y medioambiental de la región CELAC, así como con una visión de desarrollo sostenible".
13. Como señala Ellis en un artículo posteoado recientemente "I recognized that much of China's information about the region comes from the leftist regimes with which they have close ties. As often happens with US officials talking to their counterparts in the region, Chinese corporate and government officials may get privileged information from their government partners, yet that perspective will often be biased by what those partners want China to believe" (Ellis, 2016b).
14. "Construir caminos y puertos que permitan abaratar los costos de transporte de materia prima a China".
15. Ellis apunta en este sentido "Many in the US have legitimate concerns about the effect of expanding Chinese commercial activities on the US strategic position in the region, as well as on its efforts to advance a policy agenda of good governance, free markets, and democracy. Yet attempting to block China's commercial expansion would likely be both ineffective and counterproductive with respect to US relations in the region" (Ellis, 2016b).
16. En este sentido, no abordamos, en el marco de los límites de este artículo, el papel que pueda desempeñar la Federación Rusa en función de las crecientes tensiones con los Estados Unidos en torno a Ucrania y la crisis en Siria, o el desempeño de otros actores.
17. Preciados y Uc (2013: 69) señalan en este sentido que, si bien la alternativa del "consenso de Beijing" puede ser válida para la región en términos de la diversificación de sus relaciones, en la práctica refiere "a un modelo depredador basado en un desregulado extractivismo y una agresiva diplomacia comercial que podría ampliar la vulnerabilidad de los mercados internos de la mayoría de los países latinoamericanos"
18. "China mantiene su ritmo de crecimiento por los estímulos", en *El País* (Madrid), 16 de julio de 2016.

Bibliografía

Acharya, Amitav (2016). "American Primacy in a Multiplex World", en *The National Interest*, September 26.

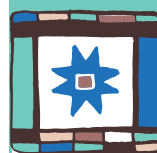
- Beeson, Marc (2009). "Geopolitics and the Making of Regions: The Fall and Rise of East Asia", en *Political Studies*, vol. 57, pp. 498-516.
- Beeson, Marc (2013). "The political economy of "The Pivot", en *ISPI Analysis*, Analysis No. 188, July 2013.
- Beeson, Marc and Fujian Li (2015). "What consensus? Geopolitics and Policy Paradigms in China and the United States", en *International Affairs*, 91-1 (2015) pp. 93-109.
- Beeson, Mark and Fujian Li (2016). "China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes Into View", in *Global Policy*, University of Durham and Jhon Wiley Ltd, 2016.
- Bernal-Meza, Raúl (2014). "La heterogeneidad de la imagen de China en la política exterior latinoamericana. Perspectivas para la concertación de políticas", en *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, No 14, 2014, Quito, pp. 113-161.
- Besrukov, A. y Suschentsov, A. (2015). "Kontury trevozhnogo budushogo (Perfiles de un futuro alarmante)", en *Rossia v Globalnoy Politike*, 28 de agosto 2015, <http://www.globalaffairs.ru/number/Kontury-trevozhnogo-budushchego-17635>
- Bremmer, Ian (2013). *O fim das liderancas mundiais*, Sao Paulo: Saraiva.
- Busanello, Horacio (2015). *China. El gran desafío. ¿Conquistador o socio estratégico?*, Buenos Aires: Planeta.
- Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds) (2010). *Latin America's Left Turns*, London: Lynne Rienner Publ.
- Cannon, Barry and Peadar Kirby (eds) (2012). *Civil Society and the State in Left-Led Latin America*, London: Zed Books.
- CEPAL (2015a). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL.
- Chin, G., & Thakur, R. (2010). "Will China change the rules of global order?" *The Washington Quarterly*, 33(4), 119-138.
- Clover, Charles (2016). *Black Wind, White Snow. The Rise of Russia's New Nationalism*, New Haven and London: Yale University Press.
- OCDE/CEPAL/CAF (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016. Hacia una nueva asociación con China*, Paris: OECD Publ.
- Del Arenal, Celestino (2014). "Claves interpretativas del (des)orden mundial", presentación en Santo Domingo.
- Economy, E. C., & Segal, A. (2009). "The G-2 mirage: why the United States and China are not ready to upgrade ties". *Foreign Affairs*, 14-23.
- Ellis, Evan (2009). *China in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Ellis, Evan (2016a). "Characteristics and assessment of Russian Engagement with Latin America and the Caribbean", en *Revista Ensayos Militares*, vol. 2, No. 1, pp. 29-42.
- Ellis, Evan (2016b). "China: Learning to do Business in Latin America", July 29, en <https://econovue.com/pulse/china-learning-to-do-business-latin-america>





- Gallagher, Kevin (2016). "Latin America needs a plan to China's Latin America plan", en *Latin America goes Global*, March 31, 2016.
- Grabendorff, Wolf (2015) (editor). La arquitectura de gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones, *Pensamiento Propio* No. 42, julio-diciembre 2015.
- Guerra Borges, Alfredo (2005). "América Latina: regionalizar la globalización. De la trayectoria histórica a la utopía convocante", en *Economía*, México D.F.: UNAM, 1(002).
- Horowitz, Betty y Bruce Bagley (2016). *Latin America and the Caribbean in the Global Context. Who cares about the Americas?*, New York: Routledge.
- Kamal, Rohini y Kevin P. Gallagher (2016). "China goes global with development Banks", *Bretton Woods Project*, 5 April 2016.
- Lagos, Ricardo (comp.) (2008). *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA.
- Laqueur, Walter (2015). *Putinism. Russia and its Future with the West*, New York: St. Martin's Press.
- Leonard, Mark (2015). "Introduction", en World Economic Forum: Geoeconomics with Chinese Characteristics: How China's economic might is reshaping world politics.
- Maira, Luis (2015). "El debate sobre la declinación de Estados Unidos durante la actual crisis internacional", en León-Manríquez, José Luis; David Mena Alemán y José Luis Valdés (coord.) *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial del siglo XXI*, México D.F.: UNAM, pp. 35-60.
- Malamud, Andrés (2009). "Divergencias en ascenso: viejas y nuevas fracturas en América Latina", en *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 21, 2009, pp. 125-139.
- Malamud, Andrés (2016). "It's a multipolar world after all! (It's just not a multilateral one.)", en *Latin America Goes Global*, June 6, 2016.
- Malamud, Carlos (2015). "Las cuatro tentaciones latinoamericanas en su relación con China", en *Infolatam*, 17 de mayo 2015.
- Maliavin, Vladimir (2015). *Eurasia y vsemirnost'*, Moscú: Ripol Klassic.
- Núñez, Rogelio (2015). "China y el síndrome de "Bienvenido Mr. Marshall", *Infolatam*, 25 de mayo de 2015.
- Nye, Joseph (2015a). *Is the American Century over?*, Cambridge: Polity Press.
- Nye, Joseph (2015b). "American Hegemony or American Primacy?", *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/american-hegemony-military-primacy-by-joseph-nye-2015-3>
- Pieke, Frank (2016). *Knowing China. A Twenty-First Century Guide*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Preciado Coronado, Jaime y Pablo Uc (2010). "La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe", en *Geopolítica(s)*, vol. 1, No. 1, pp. 65-94.

- Ramírez Bonilla, Juan José (2014). "La competencia Estados Unidos-China", en Ramírez Bonilla, Juan José y Francisco Javier Haro Navajas (coord.) *China y su entorno geopolítico*, México D.F.: El Colegio de México.
- Rodríguez Aranda, I., de Maele, V., & Leiva, D. (2013). "El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina", en *Polis (Santiago)*, 12(35), 497-517.
- Ríos, Xulio (2015). "La disyuntiva asiática: ¿Estados Unidos o China?", en Mesa, Manuela (coord.) *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*, Madrid: CEIPAZ, pp. 167-181.
- Sanahuja, José Antonio (2013). "Narrativas del multilateralismo: "efecto Roshamon" y cambio de poder", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 101, pp. 27-54.
- Sanahuja, José Antonio (2016a). "Beyond the Pacific-Atlantic Divide: Latin American Regionalism before a New Cycle", en Briceño-Ruiz, José and Isidro Morales (eds.) *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*, Routledge.
- Sanahuja, José Antonio (2016b). "Un contexto de cambio: fin de ciclo para América Latina y el Caribe", en prensa en *Pensamiento Propio* No. 44, edición especial América Latina y el Caribe: ¿Hacia un nuevo ciclo?, Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés (2014). "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geoestratégicas para América Latina y el Caribe", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.) *¿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 Caribe*, no. 10, pp. 15-72.
- Serbin, Andrés (2016a). "¿Fin de ciclo? Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global", en Serbin, Andrés (coord.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Edición Especial del *Anuario de Integración de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES, pp. 17-49.
- Serbin, Andrés (2016b). "Cuba. Mirando hacia el futuro", en Mesa, Manuela (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional*, Madrid: CEIPAZ, pp. 181-192.
- Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coord.) (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* 2012, Buenos Aires: CRIES. <http://www.cries.org>
- Tulchin, Joseph (2016). *Latin America in International Politics. Challenging U.S. Hegemony*, Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Valdés Ugalde, José Luis (2015). "Lucha de poder y política exterior. Smart Power y hegemonismo mesiánico: ¿declive de Estados Unidos?", en León-Manríquez, José Luis; David Mena Alemán y José Luis Valdés (coord.) *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial del siglo XXI*, México D.F.: UNAM, pp. 61-98.



- Wang, Pablo (2016). "China and Latin America: strategic relations in a time of change", *Diálogo Chino*, julio 6 de 2016, http://dialogochino.net/china-and-latin-america-strategic-relations-in-times-of-change/?utm_source=GEGI+Round+Up+61+Eblast&utm_campaign=GEGI+Round+Up+61+Eblast&utm_medium=email
- Xinhua Español (2016a). "Análisis: fase económica es clave para impulsar la cooperación China ALC", en *Xinhua Español*, 4 de julio de 2016, http://spanish.xinhuanet.com/2016-07/04/c_135487867.htm?utm_source=GEGI+Round+Up+61+Eblast&utm_campaign=GEGI+Round+Up+61+Eblast&utm_medium=email
- Xinhua Español (2016b). "Análisis: relaciones China-América Latina permanecen sólidas pese a cambios en situación latinoamericana", 28 de junio de 2016, http://spanish.xinhuanet.com/2016-06/28/c_135472496.htm

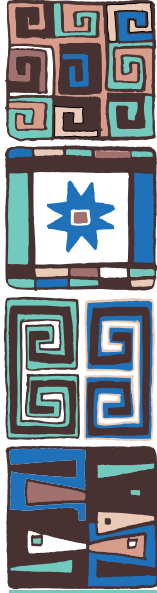


Sección II: América Latina y el Caribe y los actores extrarregionales



Ariel González Levaggi
Makram Haluani
Paulo José Whitaker Wolf e Giuliano Contento de Oliveira

Towards the peripheries of the Western World: Eurasian regional policies in Latin America¹



Ariel González Levaggi

Ph.D. Candidate in International Relations
and Political Science, Koç University (Istanbul, Turkey).

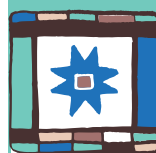
Academic Secretary of the Turkish Studies Chair
(IRI/UNLP, Argentina).

e-mail: a.gonzalez.levaggi@gmail.com

Until the Second World War, Latin America had been a region where the US and Western European powers hegemonized the diplomatic and economic agenda. The Cold War witnessed the dualistic presence in the region of the Soviet Union, while the end of this period opened the field to a more multiregional and multidimensional strategic game between Latin America and Eurasia beyond the fixed and narrow security agenda of the bipolar world. In addition to the Russian regional presence, an increasing Turkish international activism next to the advent of new nation-states that achieved independence in the Caucasus and Central Asia, Eurasian nations have tried to develop a coherent regional policy toward Latin America, especially since the 2000s, with different aims and results. In this work, I will analyze the regional policies towards Latin America of four different Eurasian countries that belong to different international 'leagues': Russia, Turkey, Azerbaijan and Kazakhstan. Putin's Russia has renewed the strategic ties with the region after a few years of absence. Turkey is an interesting case of middle-power activist diplomacy that regards new regions like Sub-Saharan Africa and Latin America as opportunities to reach global and develop fluent trade links. Azerbaijan is a test-case of a small or sub-regional power trying to gain presence and legitimacy in a new regional space, while Kazakhstan has promoting a multi-vector global foreign policy looking for economic opportunities thus trying to jump into a higher status in world politics. This paper will try to explain the relations between Eurasia and Latin America by a bringing static-centric approach from realist and international political economy arguments, thus comparing how particular foreign policies react to different international and structural environments.

While some theoretical developments in the IR discipline continue to claim that single particular variables such as power, commerce, diffusion of international norms, democracy or cultural identity explain the multidimensional international arena; the reality seems to be more complex. Far from these interpretations, this work tried to explain the development of regional policies of different Eurasian states towards Latin America based on the interaction between the international context, and the domestic priorities. Unless Russia –and later Armenia–, the Latin America dimension in their foreign policy is actually a novelty for the rest of the Eurasian powers, which normally place the region as a secondary or non-traditional destination in their general foreign policy framework.

While normally these nation-states pay big attention to the regional or sub-regional environment or their relations with the regional or global power, the expansion of the foreign policy toward distant regions is still a topic scarcely explored, especially for middle and small powers. Changes in the international environment –both at the power structure, and the rules that command it– are central to



understand the incentives and constraints for all kinds of actors. The international architecture of the post-Cold War opened a huge space for deepen and broadening the traditional borders of the diplomacy, by increasing the sectors in which the states develop their interactions, and by incorporate new non-state actors such as NGOs and business networks which, in the case of most of the so-called 'emerging powers', are very attached to the state. Now, the international order is under transition.

The debates around the current state of the world order are becoming more and more intense as the world has moved into an increasing multipolar, polycentric direction (Zakaria, 2008; Ikenberry, 2011 & Acharya 2014). The US hegemony is under heavy criticism while BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) and near-BRICS (Indonesia, Mexico, Turkey and Argentina, among others) emerging powers are trying to gain more space, status and legitimacy in the international arena and the next-coming international system. The new emerging nations are looking for new diplomatic, economic and cultural opportunities to spread its influence, usually as soft power but also using hard power tools. Latin America is one of these spaces where the rising powers has been looking to expand their interests, image and values.

The puzzle that I find interesting to explain is why these Eurasian countries have developed an active regional policy towards Latin America in the last decade while, simultaneously, these countries differ greatly among themselves about their historical-path, institutional framework, developmental model and, especially, their strategic size.

This paper will explain and compare the interactions between the named Eurasian countries and bringing arguments from the Power Transition Theory and the literature about emerging powers of the International Political Economy (IPE) approach. In this case, I selected four different kind of actors divided by their position in the global hierarchy of power –great, emerging, middle and small-: Russia, Turkey, Kazakhstan and Azerbaijan.

Actually, there are four "divisions" or "leagues" in international politics that play simultaneously: the Western World represented in the G7 (with Russia now out of the group), the great emerging powers gathered in the BRICS, the emerging middle-powers whose embryonic institution is the MIKTA, and the rest that can be traditional middle and small powers. Russia is a traditional great power, member of the United Nations Security Council and the BRICS. Turkey is an emerging middle power that has developed a near-BRICS active foreign policy while is member of the G-20 and MIKTA group, even if

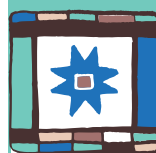


in the last years his label is increasingly contested. Kazakhstan is not anymore a small power but a middle one, with increasing interest in developing global networks, in addition to an active mediator role in her region. Finally, Azerbaijan is an active but small, sub-regional power limited only to the strategic Caucasian region. In relation to the IPE approach, it is relevant because it helps to explain and understand the foreign policy's choices made by the nation-states in the post-Cold War states due to the conceptual interplay of geopolitics, economics, and identity factors that shaped the historical path, institutional framework, developmental model and state's public policies in the context of an open, globalized world economy. Even if the perspective that I followed is state-centered (Gilpin, 2001), it recognizes the relevance of global and transnational processes and their impact and interaction with the state.

In empirical terms I will compare the foreign policy of Russia, Turkey, Kazakhstan and Azerbaijan, towards Latin America by evaluating their driving factors, dimensions and the expected aims of each regional policy in order to understand the reasons whence policymakers have decided to expand the diplomatic ties. These cases share the incentives provide by the international environment, and the same outcome, an increasing engagement with Latin America, while the reasons, and the degree of foreign policy vary case by case in relation to the domestic –economic and political– incentives.

To understand the scope of this comparison, it is better to clarify the concepts and its components. I understand 'driving factors' as the key national variables that explain the sources of the process in foreign policy both globally and regionally. I identify three main driving factors: geopolitical or security-centered, economical, and ideological/identity-based. In relation to the dimensions, I divide it by sector (political, economic, cultural, religious, humanitarian, etc.) and level (bilateral, multilateral and global). Throughout this work, I will explore the sectorial dimensions of the regional policy in addition to the global scope, especially related with informal international forums such as BRICS (Brazil, Russia, China, India and South Africa) or MIKTA (Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey and Australia).

This paper focuses on country-level structural and domestic factors to explain "why" and "how" these countries have paid an increasing attention to Latin America. In relation to the "why", geopolitical factors –regional environment and global relative position–, politico-economic elements –political regime, institutional framework and economic model–, and ideological –elite's identity and country's self-perception– variables are central to explain the coherent process the choices of a novel foreign policy. The expected results of the



regional policy normally include a wide-ranging spectrum but the observed outcomes are circumscribed with international legitimacy (Azerbaijan), global political networks (Kazakhstan), recognition of great power status (Russia) and international actorship (Turkey).

About the “how”, the process of a regional policy can be divided in the next categories: opening, strengthening, resetting, and retreating. In an “opening” foreign policy, a state tries to initiate or increase – almost from scratch - the diplomatic presence by developing several official actions to gain attention of the regional actors and selecting key partners. The strengthening shows a continuity in the foreign policy while trying to deepen and expand the scope and dimensions of the regional policy. The third option can be explained as the change in foreign policy due to the general modification of the politico-economic framework or a repositioning in the international system and led to a “new regional approach” altering the priorities and partners. Finally, when a state withdrawn from a region fully or nearly fully losing influence and presence might be described as retreating.

In the next section, I will analyze the selected cases by assessing the driving forces that shaped the dependent variable –the novel diplomatic expansion in Latin America– which will be measured by the level of high-level visits, governmental decisions towards the region –e.g. opening of new embassies, bilateral agreements, specific plans, etc.–, the evolution of trade ties and the widening and deepening of the regional policy’s dimensions. A more in-depth evaluation of the domestic institutional actors, key regional partners, bilateral relations and multilateral cooperation are out of the reach of this paper and will be analyzed in future works.

Eurasian regional policies to Latin America

Resetting the ties: Russia’s new engagement in Latin America

The Russian Federation is a great power, successor of two historical empires –Tsarist Empire and the Soviet Union, member of the BRICS “league”, with increasing military role in two of the most renowned armed conflicts, the Syrian and Ukrainian civil war. Under the centralized leadership of Vladimir Putin, the transformation of the Russian economy has followed a model based in a rentier state economy with high dependency of energy resources. With a hybrid, and increasing centralized political regime, Russia has returned to the big game of the “high-politics” as a renewed regional player trying to rebuild its regional sphere of influence displacing the western

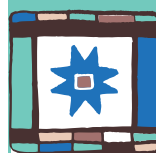


interests in the region and looking for new international status as a great power. The cases of Russia's military involvement in Georgia in 2008 and Ukraine since late 2013 are two of the most relevant test cases. Even if the Eurasian region is the priority of her foreign policy, Moscow has interest worldwide and Latin America has been one of pillars of its global foreign policy grounded on diplomacy, trade and military sales (Sanchez, 2010:368).

After the dissolution of the Soviet Union, Russian Federation has been an emerging actor in Latin American but since late 1990s, after her withdraw from the region (Sanchez and Larreño, 2009:14). The history of the relations between the region and the Eurasian great power is long and controversial. The first contacts date back to the first half of the nineteenth century when the czarist Russian Empire established diplomatic relations with the Brazilian Empire (1828), Uruguay (1857), Argentina (1885) and Uruguay (1890) (Davydov, 2012:8). During the second half of the 20th century, the relation was intersected by the formal needs of the Soviet state, and the Soviet Union's ideological background which was perceived as a major strategic threat for US interests. These complex interactions define the dualistic nature of the Soviet policy towards Latin America during the bipolar age (Jeifets, 2015). In the revolutionary sense, the Russian's regional policy towards Latin America was marked by ideological and geostrategic factors and the URSS tried to expand her regional influence at expenses of the regional superpower. For example, revolutionary regimes such as Cuba and Nicaragua were strongly backed in order to weaken the US hegemony. This conflictual history finishes when the Cold War ends marking also the decline of the Russian influence, especially in relation to its main ally: Cuba.

In spite of the retreat, Moscow never fully disengaged from Latin America, even during Russia's troubled decade of the 1990s. The main diplomatic infrastructure was maintained and even expanded due to the end of the "Soviet threat"². In 1997, Foreign Minister Yevgeny Primakov visited the Argentina, Brazil, Colombia and Costa Rica arguing that "Russia was and still is a great power. As a great power or one of the main players in the international arena, Russia, naturally, should have multilateral ties with all continents, with all regions of the world" (Blank, 2010:4).

The good intentions and actions stopped after the Vodka Crisis in 1998 but after the first years of Putin's government, Russia re-discovered the relevance of Latin America, "resetting" the former ties and boosting an active engagement with the region since "Moscow considered the region as a potential ally in the struggle for a multipolar world" (Jeifets, 2015:92). In this case, geopolitics, and perceptions about global balances matters. The most significant high-level visits were made



during these period. Russian Presidents Vladimir Putin (2004 to Brazil and Chile and during 2014 to Brazil, Argentina, Nicaragua and Cuba) and Dmitry Medvedev (Argentina and Brazil in 2008) made the first official visits to the region in addition to several trips to the region of Sergei Lavrov, Russian Foreign Minister and high-rank Russian officers. In this sense, Brazil, Venezuela and Cuba seems to be the three pillars of the regional policy (López Zea & Zea Prado, 2010:79).

Since early 2000s Russia has seen Latin America a region to expand its geo-economics interests and achieve again the status of great power at the global level. Nonetheless, there are different opinions about the re-emergence of Russia as an extra-regional actor. Some authors affirm that Russia abandoned the region due to the structural setbacks and, after almost a decade, has returned to recover lost strategic positions (Sanchez, 2010:365). According to Vladimir Rouvinski, the end of the support of Cuba as well as the decline of all kinds of other interactions with Latin America that can be called the Russian “departure” from the region in the beginning of the 1990 (Rouvinski, 2013:3). An alternative argument states that there is not a return but a new policy given the changes in the political elite and the economic development model (Paniev, 2014:25 & Rouvinsky, 2013:4). One of the key factors that avoid the Russian “departure” has been the role of the Latin American countries as active partners during the 1990s. Given the absence of an active Russian’s regional policy, the Latin American countries had advanced the bilateral and multilateral relations (Paniev, 2014:25).

After the interregnum, Russia made an important shift in her relations with Latin America but, far from returning to the region, Moscow reset the relation toward new aims grounded by dissimilar driving factors the relation from the previous era. While in the Cold War, Latin America was seen a complex space in which the URSS sought both to limit the regional hegemony of United States under the guidance of the Marxist ideology and her geopolitical interests, but also to fulfill their economic and logistical needs; now the driving factors are a blend of geopolitical –plus commercial– interests in which Russia aim to achieve reconnaissance as one of the poles of the next polycentric or multipolar world. A multipolar world is a world with less US influence and more space for Russian maneuvers in which Latin America can benefit. As Alexander Lukashevich, official representative of the Ministry of Foreign Affairs, states in February 2015 after the Third Summit of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC): Russia “notes with satisfaction that CELAC is being established amid the general consolidation of the LAC as a new center in the emerging multipolar world order that allows Latin American countries to develop and promote joint approaches to global issues” (Ministry of Foreign Affairs of Russia, 2015).

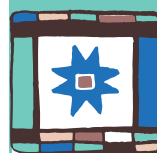


The concept of a polycentric system is used by “Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation”, an official document released in 2013 that presents the priorities of her foreign policy and offers important insight about how Russia views an international environment (Monaghan, 2013:2). According to the document, the current transition in the international relations will be transformed into a polycentric or a world of three poles –Euro-Atlantic, Eurasian and Asia-Pacific regions– with three leading great powers –China, Russia and United States (Ministry of Foreign Affairs of Russia, 2013)

A polycentric order presupposes an adequate participation of the Russia in the regulation of the global economy and international politics along with other rising centers such as Brazil (Davydov, 2012:7). The new Russian diplomatic activism in Latin America targets three levels: global, regional and bilateral ties. At the systemic level, Russia sees BRICS as the main informal actor of the emerging world and Brazil is chosen as a key partner in the new World Order. Regionally, the game is more complicated because of the regional preferences of the regional’s policy toward the members of the “axis of resistance” (Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Ecuador and lately, Argentina during the Cristina Kirchner’s years) and the opposition of US and its allies. Russia benefits both from the international momentum of higher commodities prices, and the rise of the ‘new left’ in the region, which leaders seen Russia an allied to counteract the U.S. pressures, and broader the international alliances.

At the same time, Latin America is seen as a partner of Russia in this new world order. For example, Russian Foreign Minister Sergey Lavrov highlights the increasing role of Latin America “becoming one of the centers of the emerging new polycentric world order, designed to become more democratic and stable, and relying on collective and concerted action with regard to the generally recognized norms of international law, cultural and historical traditions” (Lavrov, 2011). On the other hand, Latin America perceives Russia as an important great power in the multipolar world (Paniev, 2012a:126) and several countries has open the doors to the Russian interests producing a “strategic momentum” where the Russian influence in the region is stronger than ever before, even at the height of the Cold War (Farah and Reyes, 2015:1). Russia’s Regional Policy has become by far more intense than the early post-soviet years (Paniev 2012b:39).

From a realist point of view, the foreign policy of great military powers will focus on preserving their power by maintaining a high profile in world affairs and balancing against other powerful states (Kaarbo, Lantis and Beasley, 2002:9) while the liberal/interdependent approach affirms that more economic interdependence transform foreign policy, making it more cooperative. While I have argued that



the driving factors of the “new” Russian’s regional policy is a mixture of geopolitics and trade interests, the first explains the regional behavior more appropriately. However, Moscow’s main motives in Latin America are geopolitical and tied to its self-representation as a great global superpower and rival of America (Blank, 2010:14) while these geopolitical aims outweigh economic interaction especially in relations with its main partners Cuba, Nicaragua and Venezuela (Blank, 2014:5). Even if Russia is guided by geopolitical considerations, is not the sole driving factor because Moscow looks for ways to expand its presence in the world using the growing trade and economic opportunities and demands (Paniev 2012b:47). Regarding the level dimensions of the regional policy, Moscow prioritizes the global and bilateral levels in its approach while the political and economic issues are the most relevant in the agenda.

There are three main characteristics in the “resetting” of the Russian’s regional policy: pragmatism, regional competence and bilateralism. The current regional policy is not driven by ideological concerns but based on pragmatic interests. Geopolitics is tied to state interests, not to a particular set of ideas or beliefs. According to the Document ‘Concept of the Foreign Policy’, Latin America is the fifth regional priority after the three regional poles and Middle East in which Russia is expanding political interaction, promoting trade, economic, investment, innovation, cultural and humanitarian cooperation, combined responses to new threats and challenges, securing the position of Russian companies in dynamically developing industrial, energy, communications and transport sectors of the region’s economies (Ministry of Foreign Affairs of Russia, 2013).

2002	2.058	1.173
2003	2.280	1.463
2004	2.694	2.155
2005	4.422	2.357
2006	5.581	2.508
2007	5.742	4.254
2008	7.383	7.154
2009	5.112	3.175
2010	6.682	4.237
2011	7.317	6.499
2012	6.805	7.224

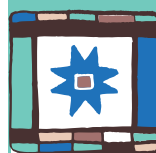
2013	7.121	7.269
2014	7.447	7.415

Table I - Russia-Latin America trade flows (2002-2013)³

The regional competence has two faces: politico-strategic with US and economic with the Western and Chinese companies (Paniev, 2014:28). In relation with the first, Russia is still seen as serious threat to Latin American and U.S. interests (Blank, 2010:7) due to the spread of anti-American feelings in the region, the support of “radical populist” governments and the weapons selling to unfriendly governments (Farah and Reyes, 2016:4-5). Russian scholars dismiss these hypotheses as a “myth” while recognizing the importance of symbolic geopolitics events such as the joint exercise with Venezuela in 2008 as “mirror” example of the US exercises in the Black Sea (Davydov:2010, 10).

The economic competence seems even more difficult for Russian interests. The level of trade between Latin America and Russia is still low, more than USD 14 billion in 2013, while China trade with the region reach US\$263 billion in 2014. The gap is huge. However, comparing with previous years, Latino-Russian trade has experienced a continued growth (see Table I). In spite of the official and academic statements about the complementarity of the economies (Paniev, 2012a:114), the trade is still insufficient for the expectations level and the lack of diversification. Russia sells mineral fertilizers, military equipment, metal laminates and electrical equipment while the Latin American countries normally export primary agricultural products (Paniev, 2014:28). Finally, in the last years Russia is buying more and more products from Latin America due to the western economic sanctions on Ukrainian crisis –unless than the initial expectations–, thus indirectly benefited the commercial ties. Finally, Moscow’s way to engage with Latin America is primarily bilateral, not multilateral (Blank, 2010:6). In the commercial sense, the main partners of Russia are Brazil, Mexico and Argentina (Camhaji, 2015).

In sum, the emergence of Russian interests in Latin America is not a new geopolitical reality, but a strong one due to the combination of a new Russia’s regional policy guided by mainly by geopolitical concerns and facilitated by the rise of counter-hegemonic governments in the region (Sanchez, 2010:362). Nonetheless, there is still strong restrictions for the Russian’s expansion in Latin America due to the characteristics of the global economic system in which both actors are peripheral economies, and the clash of strategic affiliations for or against US that leaves little room for a comprehensive cooperation in central issues (Pio Garcia, 2010:67).



Turkey: An expected opening to Latin America

President Recep Erdoğan visited twice Latin America in 2015 and 2016 demonstrating that Turkey wants to deepen its presence in the region, thus showing the global reach of the “new” foreign policy. But how can we explain this activism of Turkey after decades of low-profile in the region?

Since 2003, Turkey has been one of the leading middle emerging powers due to the active foreign policy that Ankara shifted from the traditional western orientation towards new “old” regions related with the glorious Ottoman past, the Balkans, Middle East, and North Africa. Traditionally, the country of the Bosphorus has been addressed as a middle-range country characterized, according to the theoretical prescriptions, for their ability to obligate other weaker states to take actions which they would not otherwise have taken, and to resist pressure to do so from other more powerful states (Hale, 2000:1-2).

Turkey usually had been focused inwards except in some historical junctures such as the periods of Turgut Özal (1983-1993) or Adnan Menderes (1950-1960) premierships. Nonetheless, during the Erdogan's years, and grounded on an optimal period of political stability, economic growth, and a soft-power oriented diplomacy, Turkey has tried trying to cross the traditional barrier of a middle power, at least until mid-2015 when the consequences of the Syrian Civil War affected both the prospects for regional preeminence, and the international image of Turkey. During these period, Turkey has been involved in the emerging middle-powers “league” with alike countries who are trying not only to reach a higher status beyond the place of the “middle powers”, but also present a model of good behavior following the rules of global governance. A good example of this “exemplary” links among these countries is the MIKTA group which all of them share different degrees of democracy, fast-growing market economy, constructively foreign policies, and the propensity to play the role of “bridge-builder” among countries with different views on the global stage (Sukma, 2013). In the case of Turkey, this activism has been sustained by two main driving forces: the identity nexus – conservative legitimacy along with the conceptualization of Turkey as a “central state” and inheritor of the Ottoman Empire -, and the economic transformation of Turkey based on a neoliberal model.

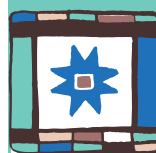
Beyond the material power capabilities –military strength, economic resources and level of development–, ideational factors such as the historical path and the self-perception are fundamental to understand the development of her foreign policy. The conceptual base of Turkey's new foreign policy, implemented by Justice



and Development Party (AKP), states that Turkey is not only the “bridge” between the West and the East, but a Central country. This concept locates Turkey nor in the “West” neither totally in the “East”. Nonetheless, the increasing de-Westernization and Eurasianization does not signify the total abandonment of the Europeanization Project (Öniş & Yilmaz, 2009:20). The notion of “central country” started to open up towards other regions such as Asia and Africa with an institutionalized partnership and wanted to play a more active role in international relations (Özkan, 2011:116). Beyond the ideational factor, there was some factors that pushed Turkey to search for a different geopolitical orientation from the West in order to increase her role as a regional power, such as the suspension of the EU accession negotiations process in 2007, or the initial western support for the Turkish role model during the Arab Revolutions.

The mentor of the ‘centralist’ approach, the former Ministry of Foreign Affairs, and Prime Minister Ahmet Davutoğlu, argues that Turkey plays an increasingly central role in this new world by promoting international security and prosperity (Davutoğlu, 2010). The notion of central country means an actor that is geographically and geoculturally located at the intersection of self-contained regional systems (Kardas, 2012:1). Also, AKP’s foreign policy is characterized by an emphasis on the use of soft power, developing the friendly relations with all neighbors –especially before the Arab Spring–, showing regional and international activism and opening relations with new regions such as Sub-Saharan Africa, Asia and Latin America, among other characteristics. In general terms, the identity of the “New Turkey” –and their main decision-makers– perceived itself with high self-esteem and proud of their imperial past in addition to a high satisfaction of the current economic and social achievements.

Regarding the second driving force, the political economy of the AKP era combines neoliberal policies with a strong commitment of the state to expand the commercial ties of the local businessmen – especially the members of the new “green” or Islamic capitalist elite– and to attract foreign direct investment in strategic sectors such as transport, infrastructure and energy, among others. The increasing importance of the foreign trade in the Turkish economy is not a new phenomenon but a threshold of a process that started in the 1980s during the Özal’s years where the neoliberal reforms started. As stated by Kemal Kirişçi, the transformation of the Turkish foreign policy from a security-centered to the rising of a “trading state” has made deep impacts in the general orientation and the characteristics of the foreign economic and political relations because these new approach push a “wider range of actors come to participate in foreign policy-making or diplomatic games and that the interests and priorities of these actors are quite different from those of traditional



foreign policy-makers of Turkey" (Kirişçi, 2009:33). In sum, the AKP general foreign policy has been shaped by two driving factors that has defined their aims, dimensions and interests: Islamic-conservative identity and trade expansion.

In these years, Turkey has developed an intensive expansion of her political and economic interests in regions historically connected with the past imperial past: Middle East, North Africa, Caucasus, Central Asia and the Balkans. However, there are other non-traditional three regions in which Turkey has carried out an "opening policy", Sub-Saharan-Africa, East Asia and Latin America, in order to reach 'global actorship'. These new geographical "dimensions" reflects a change of perception about the attractiveness of these regions. As Mehmet Özkan explains, "Africa and Asia are not regarded as distant and troubled regions but as possible partners with which relations in political and economic areas ought to be established and developed, and where unity of action should be undertaken when necessary" (Özkan, 2011:116).

The same argument can be displayed in the Latin American case with a small difference, Latin America has been the last geographical frontier of Turkish foreign policy. The region was not a priority due to several reasons such as geographical distance, huge logistic costs, almost inexistent investments, lack of Turkish local communities and weak historical links, among others. However, the AKP decision-makers changed the perception about the relevance of the region by looking to the several opportunities to boost trade and investment. At the same time, the diplomatic and economic presence in Latin America has been also a key indicator for them of the Turkish's global scope beyond the traditional regional boundaries.

The driving factor of the Turkish regional policy is both with the global expansion of her diplomacy to reach recognition as global actor, in addition to the expansion of trade networks leaving aside the identity-nexus due to the lack of strong historical ties and the small Islamic communities in the region –most of them belong to Arab descent communities– that limits the religious diplomacy, even if there were some attempts such as the Latin American Muslim Religious Leaders Summit, hosted by the Presidency of President of Diyanet (Turkey's Religious Affairs Directorate) in İstanbul. In order to substantiate this argument, I argue that the turning point of the regional policy was the launch of a specific regional strategy called "Trade Development Strategy towards the Americas" who defines the Latin America as "region of increasing significance for Turkey" but with an "undiscovered economic potential between the two parties" (Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2006). Since this year, Turkey has shown an unprecedented activism in the region including an important number

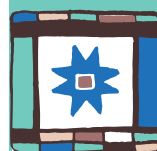


of High-level visits (two visits of Recep Tayyip Erdoğan in 2009 and 2015 while the main Latin American presidents had visited Turkey); opening of new embassies in Colombia, Ecuador, Panama, Dominican Republic, Peru and Costa Rica; strategic partnership agreements with Brazil and Mexico; quasi-interregional meetings with the Caribbean Community (CARICOM) and the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) Troika Foreign Ministers; among others indicators. This regional policy has a multidimensional approach that include a wide range of issues in the bilateral and multilateral ties beyond the trade and the diplomatic links such as the incorporation of cultural, religious and humanitarian issues into the agenda.

Year	Importation	Exportation
2002	644	318
2003	1.182	297
2004	1.481	526
2005	2.035	685
2006	2.466	889
2007	3.119	1.063
2008	3.820	1.730
2009	2.762	1.275
2010	3.564	1.836
2011	5.400	2.466
2012	5.148	2.960
2013	5.027	3.131
2014	5.058	2.790

Table II - Turkey-Latin America trade flows (2002-2014)⁴

Beyond the official efforts to increase the level of the relationship, the key empirical indicators that explain the driving factor behind the Turkish activism in the region are the amount of trade relations and the new economic agreements. The figures in the Table II are interesting. From 2006-2011, Turkey and Latin America has double from USD 3.355 to USD 7.848 billion but, since 2011 remain stagnant. If we take the AKP years (2003-2014) the commercial relation quintupled. Brazil, Mexico, Colombia and Argentina are the main trade partners. On the other hand, Turkey has signed a successful Free Trade Agreement with Chile while there are FTA negotiations with Peru, Colombia, Costa Rica and Mexico.



In sum, Ankara has developed an “opening” to Latin America, a region usually forgotten due to the different foreign policy’s choices of the statist political economic national model. The “new” Turkey –a conservative neoliberal model– has expanded the limits of the foreign policy toward new regions. By developing a multidimensional and active regional policy in Latin America, Ankara has tried to have global presence and to be recognized as an emerging middle-power. In sum, Ankara has a global strategy with clear objectives in which Latin America appears as a secondary but still relevant region to strength diplomatic relations and commercial ties. Thanks to this increasing ties, Turkey has become a relevant non-traditional middle power who is filling special diplomatic and commercial niches in Latin America for the first time since the establishment of the Republic.

Azerbaijan: searching for international legitimacy

Since 2000s, Azerbaijan has improved its strategic relative position in the Caucasus thanks to the political stability and the implementation of a successful rentier state model based on hydrocarbons resources with striking economic results. Between 2003 and 2011, overall GDP tripled, the inflation almost disappeared and the foreign direct investment grew from USD 2.9 billion to USD 5.2 billion according to the World Development Indicators of the World Bank. In economic terms, Armenia and Georgia are nowadays several steps back from Azerbaijan that is not a middle regional power, but a sub-regional power in the Caucasus in terms of her relative economic weight, GDP per capita, and military expenditures. For example, the Azeri economy is three times bigger than the Armenian and Georgian together.

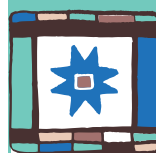
Historically, Azerbaijan had been a crossroads of empires and, since the definitive independence in 1991 is surrounded by a great power, Russia, and two regional powers, Iran and Turkey, in addition to a troubled relation with Armenia and optimal ties with the Western countries, especially United States and European Union. Since the former President Heydar Aliyev’s years, the Azeri foreign policy has been ordered according to a strategic significance in three circles: bordering countries, former URSS states and the rest (Botta, 2013:39). However, the relevance of the West has been growing after the signing of the “Contract of Century” (1994) in which Russia, Turkey, Japan, Saudi Arabia and western companies from USA, Great-Britain and Norway agreed to invest in the hydrocarbon energy sector. Heydar Aliyev conceptualized the Azeri international policy as a “balanced foreign policy” between the interests of Russia and the West, tried not to anger one side or another (Ismailzade, 2004:6).



Azerbaijan prioritizes the national security issues over the economic ones. It sounds logical since the conflict with Armenia on Nagorno-Karabakh and the seven occupied territories surrounding Nagorno-Karabakh is still unsolved. Actually, there are irregular border clashes between the military forces of Armenia and Azerbaijan which adds to the Russian ambitions in the region, whose concerns have grown especially after the Russo-Georgian War and the Ukraine crisis. Therefore, the restoration of territorial integrity and sovereignty of Azerbaijan, a solution of Armenian-Azerbaijan conflict of Nagorno-Karabakh and the strengthening of the economy based on the strategic-geographical position of the country are the main priorities of the diplomatic agenda. The leading factor in the Azeri foreign policy is the regional external threat that, in addition to its geographical vulnerability, it leaves little space or autonomy to take an alternative path. From a conceptual perspective, the realist foreign policy school argues that the states with little military capability on their own at the beginning of its statehood, are the most constrained and tried to search a regional or extra-regional power to achieve protection while are normally prone to focus on national security and regional issues (Kaarbo, Lantis and Beasley, 2012:10). Challenging its strategic size and its own foreign policy priorities as a sub-regional power, Azerbaijan has shown an interesting activism in its Foreign Policy far from the regional arena, in Latin America.

At the general level, Latin America is a secondary –and even hostile– destination for her foreign policy due to several reasons: geographical distance, lack of strong official contacts since the independence, unfamiliarity with the language, and the role of the Armenian lobby in certain Latin American countries such as Argentina and Mexico against the Azerbaijan's position on the Nagorno-Karabakh conflict. Another source of regional policy weakness has been the inexistence of commercial interest and local diasporas in the region (Poghosyan, 2012:11). However, there was a change in the planning of the foreign policy decision-makers during the mid-2000s that identified Latin America as a region to develop a diplomatic opening, basically driven by the state. Before that moves, the region has recognized the independence and established diplomatic relations after the formal establishment of the Republic while they take a position in line with the United Nations Security Council Resolutions during the Nagorno-Karabakh conflict⁵.

During the 1990s, Cuba was the link between Azerbaijan and Latin America due to the common socialist history that united the URSS and the Caribbean island. A new politico-economical dynamic due to the benefits of the oil's revenues and the modernization of the country led to an international activism that included Latin America. The growth of diplomatic, political and economic capabilities and the



necessity to show the national progress provided relevant insights to an opening in Latin America by exploring relations with the most relevant regional countries: Argentina, Brazil and Mexico. In spite of these new vibrant orientation, the strategic priorities remain similar: to gain legitimacy in the regional and international arena in relation with the above-mentioned conflict.

The Azerbaijan's regional policy towards Latin America has a triple aim: to gain global diplomatic support for the territorial claim, to balance the Armenian lobby, and to expand commercial ties by placing Baku as a gateway to the Caucasus and Central Asia. As Paul Goble said "more than any other post-Soviet state, Azerbaijan over the last decade has sought to expand its political, economic and cultural ties with the countries of South America" (Goble, 2012).

The main sectorial dimensions of the foreign policy have been the political diplomatic efforts and the cultural and public diplomacy. Baku have there are six diplomatic representation of Latin American countries –Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Cuba and México, while Azerbaijan has opened embassies in Argentina, Brazil, Peru, Colombia and Mexico, in addition to the previously established in Cuba. In general, the regional policy has prioritized the regional powers in Latin America (Mexico, Argentina and Brazil), while the other countries have been addressed in a minor position. Several high-level visits and agreements has been signed while some Latin American countries have started to see more sympathetically the Azerbaijani position on the Nagorno-Karabakh conflict. However, there are obstacles like the low level of trade relations (see Table 3.1) and the bilateral problem with Mexico due to the Heydar Aliyev's statue incident.

On the other hand, the "soft power" dimension promotes "Azerbaijani reality" showing the position of Baku regarding the resolution of the Armenian-Azerbaijani conflict over Nagorno-Karabakh, organizing events about the Khojaly events of 1992, supporting publications and academics initiatives such as the Azerbaijan Chair at the National University of La Plata (Argentina). The diplomatic results have been initially successful, for example in Colombia where the Senate recognizes the Khojaly events.

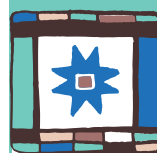
Year	Importation	Exportation
2002	3	0
2003	7	0,4
2004	134	0,5
2005	17	0,2

2006	22	0
2007	46	284
2008	33	2
2009	22	0,3
2010	40	0,3
2011	65	0,2
2012	47	.3
2013	163	1
2014	38	1

Table III - Azerbaijani-Latin America trade flows (2002-2013)⁶

Nonetheless, the Baku's diplomatic expansion has been a matter of dispute, especially experts that seen the diplomatic progress in the region as a classical counter-balance policy of the Armenian communities, and sometimes related with the Turkish 'Denial's Policy'. For example, Poghosyan evaluates the opening as the response of its own weak foreign policy towards Latin America by creating diplomatic representations that has allowed to counterbalance the strong Armenian Diaspora (Poghosyan, 2012:53). According to him, there is an "Azeri lobby" that is clashing with the traditional Armenian communities in the region.

However, the opening to Latin America did not start in 2011 but in 2006 when the Ministry of Foreign Affairs of Azerbaijan decided to make high-level visits and open diplomatic representations in the main countries. Simultaneously, even if it is true that the Baku's regional policy tried to confine the influence of the Armenian Diaspora, it is only restricted to three cases where the communities are really significant, Argentina, Mexico and Uruguay. In the rest of the countries, Azerbaijan has tried to gain more allies in their quest for international legitimacy. In the last years, there is an increasing Azeri interest to go beyond this initial aim of diplomatic relations, especially with Brazil. Azerbaijan had acquired six Embraer (ERJ 170 and ERJ 190 models) and, during an interview the Azerbaijani Minister of Defence Industry Yaver Jamalov announced that Azerbaijan have plans with the Brazilian firm GESPI to produce anti-tank weapons. In sum, the center of this diplomatic opening towards Latin American is the search for regional diplomatic and political support in relation to the Nagorno-Karabakh issue, not just to contain the action of the Armenian diaspora, even if these issues are quite connected.



Kazakhstan: expanding political networks

Located at the heart of Central Asia, Kazakhstan has advanced a cooperative regional agenda, bringing her sovereignty interests at the core of multiple regional and international organizations. From an international relations perspective, Kazakhstan is a secondary regional power in Eurasia, a newcomer middle power in world politics. Geographically stuck between the two major powers of Eurasia, the Popular Republic of China (PRCh) and the Russia Federation, the country has used her geopolitical location in a smart way by promoting connectivity between Western and Eastern Eurasia; attracting investments and trade opportunities from these great powers; and furthering ties with Western powers in terms of energy investment and multilateral cooperation.

As secondary regional power, Kazakhstan have an important degree of material capabilities that also are encouraged by the promotion of a Eurasian identity, which has been materialized, with the establishment of the Eurasian Economic Union (EEU). In addition to the impulse of regional organizations, the development of logistical and trade routes from the East to the West have posed enormous challenges for the decision-makers. The American idea of a "New Silk Road" or the Chinese ambitious initiative of the "Silk Road Economic Belt" has positioned Kazakhstan at the center of the debates. The *Nurly Jol* development strategy has been the right answer to an increasingly complex regional process, which will transform it into the key Eurasian connectivity hub. At the same time, Kazakhstan have the will, not only to become a logistical and commercial bridge between the Eastern and Western Eurasia, but also a civilizational hub that connect the Russian, Turkic and Islamic worldviews. Being a regional power carries inevitable responsibilities, thus the regional stability and the prospects for a peaceful region is one of the most challenging duties in Central Asia, not only for the great regional powers, but also for the secondary ones.

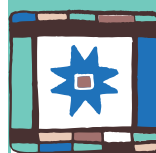
While the Kazakhstan's role has been widely recognized regionally, Kazakhstan has also a strong disposition to become a global player. One of the key elements that links the regional and global dynamics is the conflict mediation. Middle powers that develops an active foreign policy, normally try to being reliable partners in regional –and sometimes extra-regional– conflicts. The geographical location, next to the national economic structure, and the interests of the government elite has influenced heavily on the formation of a balanced foreign policy, conceptualized as "multi-vector foreign policy". The external action of the state is guided by the principles of pragmatism, mutual benefit, and solid defense of its national interests, while the nation is committed to a politically stable,



economically sustainable and safe development of Central Asia. 'Kazakhstan 2050', the national development strategy, made a strong emphasis on regional cooperation and integration across Eurasia, not only to avoid unnecessary conflict, but also to expand the trade and economic opportunities. Of course, the main challenges of the foreign policy are related to the region and the puzzling geopolitical triangle between Moscow, Beijing and Washington.

Kazakhstan aims to reduce tensions in Eurasia by encouraging regional integration, to promote of mutual understanding, trust, and cooperation between different regions, cultures, and religions, and to improve the country's profile in world affairs. In the regional context, it exerts several efforts to provide regional stability and security and take action against new challenges and threats, including those originating from the neighboring territories. One of the main measures that Kazakhstan has used is the conflict mediation, both inside and outside Central Asia. Several goals articulated in the official document "Foreign Policy Concept for 2014–2020" have a natural connection with the role of Kazakhstan as a regional moderator: the strengthen of peace through regional and global security, the establishment of a positive global image, and the impulse to regional and international integration based on economic and commercial cooperation.

In the Strategy Kazakhstan 2050 presidential speech, the President Nursultan Nazarbayev expresses that the country should "understand our responsibility for regional security and make our own contribution to the stabilization of the Central Asia. Our aim is to help eradicate the prerequisites of conflict situations in the region as much as possible. The best way to stabilize the region is through interregional integration" (Nazarbayev, 2012). In Central Asia, Kazakhstan has play a positive role in three main regional conflicts. First, the hydropolitics tensions between Uzbekistan and Tajikistan because of a Dam project, which Tajikistan that aims to construct on the Vakhsh River in southern part of the country but harsh consequences for water distribution in the region. In March 2013, Kazakhstan try to get the two sides to talk about this dispute. Second, the Ukraine conflict in which Kazakhstan has pursue a neutral position in the bilateral dispute between Russia and Ukraine, while at the same time not only support the Minsk process but also develop a quite active agenda trying to open a space for dialogue. The "telephone diplomacy" and official visits of the President Nazarbayev to Ukraine and Russia on December 2014 attempt to create a forum for dialogue by proposing to host talks. After the situation become worse, Kazakhstan is still active in their relations with Ukraine, and pushing for a peaceful resolution of this situation. Finally, Nazarbayev efforts were central to bring closer Turkey and



Russia after the aircraft incident in Syria which take place in late December 2015.

Far cultural and geographically from Latin America, during the first years of the Kazakh Republic, the relation with the region were sporadic and limited to formal contacts. Latin American countries recognized in a short period the independence of the new Central Asia Republic and establish formal diplomatic relations. In the last years, Kazakhstan become progressively interested on the region in order to develop its multi-vector global foreign policy (Botta & Zholdasbekova, 2014). In the document "Foreign Policy Concept for 2014–2020", Latin America have a peripheral place. Especially it says that "Kazakhstan lays great importance to cooperation with countries of North, Central and South America (...) priority is given to development of trade - economic, investment and humanitarian ties and promotion of common interests in the UN and other international organizations". In this context, the emphasis was placed on Brazil as an emerging power, where the Brazilian embassy was open in August 2006, and then Kazakhstan inaugurated the first Latin American embassy in 2012, in addition to the creation of the Honorary Consular Office in Buenos Aires. This elections sound logical since Brazil is the key economic partner of Kazakhstan in the region (Botta & Zholdasbekova, 2014).

The Kazakh foreign policy has dual aims in the region. On one side, there has been a continuous interest to increase the political cooperation both in bilateral and multilateral terms. The highest rank-level visit was the Brazilian President Lula da Silva visit to Astana in 2009, which became the first visit of a Latin American leader to the Central Asia. At the same time, Kazakh Foreign Minister Erlan Idrissov made visits to Argentina, Chile, Brazil and Mexico in the period 2013-2014. The number of bilateral agreements has increased overtime, while the space for multilateral cooperation has been improved due to the resembling regional initiatives in the nuclear field like the Central Asian Nuclear Weapon Free Zone, Latin America Nuclear Weapons Free Zone (Tlatelolco Treaty), and the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC), and the role of Kazakhstan as regional mediator, and global players in the United Nations General Assembly, and the upcoming place as non-permanent member of the United Nations Security Council in the years 2017-2018, the first for a Central Asian Republic. On the other side, in spite of the underdevelopment of the bilateral economic and trade relations, Kazakhstan has started investing in the establishment of trade networks since there are a huge space for further development. For example, institutional visits of the KazAgroInnovation, KazNexInvest and bilateral agreements with Brazil and Argentina on agriculture and livestock are part of this



commercial, and technological interest. Despite official and private efforts like the Argentine-Kazakh Chamber of Commerce, trade still remains at low levels (Table IV).

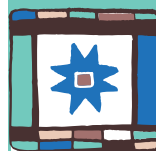
Year	Exportation	Importation
2002	58	27
2003	15	11
2004	40	37
2005	46	96
2006	60	136
2007	37	91
2008	53	163
2009	44	117
2010	70	113
2011	103	172
2012	96	219
2013	87	224
2014	149	173

Table IV - Kazakhstan-Latin America trade flows (2002-2013)⁷

Parallel to the increase of the regional status as a Central Asian regional power, and global middle power, Kazakhstan started more than a decade ago the diversification of her international alliances, thus strengthening ties with key Latin American countries, especially those who are member of the G-20. The establishment of global political networks has been a central aim to have an improved regional and global presence in world politics.

Final Remarks

Russia, Turkey, Azerbaijan and Kazakhstan have several differences in relation to their historical background, developmental path and foreign policy's priorities but all of them share the same outcome, they have developed an active foreign policy towards Latin America since the 2000s, while also has experienced problems in the last



years due to the regional conflictivity (Turkey and Russia), domestic violence (Turkey) and the hydrocarbons falling prices (the main source of wealth for Russia, Azerbaijan and Kazakhstan). In general, all the selected Eurasian countries has seen Latin America as positive for their interests and a region with long-term opportunities, but also recognized the obstacles derived from the geographical distance and the asymmetric structure of the global economy and the power hierarchy.

Russia has strong historical ties with the region, but her re-hierarchization from a superpower to a great power during the Putin's years, in addition to her new economic model as Rentier State had realigned her priorities and interests. Russia has followed a regional policy guided mainly by geopolitical factors while the economic ones are still present, trying to gain status as one of the power poles of the next-polycentric world. The main sectorial dimensions of the foreign policy are the politico-diplomatic and economic playing at the global level with Brazil in the great emerging powers "league" and bilaterally with her main allies: Cuba, Venezuela, Nicaragua and Ecuador. The main peaks of regional activity are related to the increasing pressure from the NATO to their regional environment as the aftermath of the Russian-Georgian War (2008), or the Ukrainian Civil War.

This approach differs from the Turkish which looks for developing a more comprehensive regional approach even trying to impulse quasi-interregional meetings such as the Turkey-CARICOM. From a sectorial point of view, Turkey uses a multidimensional approach bringing diplomatic, economic, cultural, religious and humanitarian efforts into an activist attitude. Ankara has been looking for reach global and Latin America is the necessary step to achieve a fully international scope in the periphery of the western world. On the other hand, the economic ties are fundamental to understand what is behind the Turkish regional policy due to the inexistence of the identity links that connected the past –Ottoman heritage– and the present –strong Islam communities– with the region.

On the other side, Azerbaijan is mainly trying to gain diplomatic weight in Latin America in order to improve its legitimacy in the Nagorno-Karabakh conflict, while secondarily attempts to balance the Armenian lobby in certain countries, and expand economic and business links. The driving factor is essentially geopolitical while the dimensions of the foreign policy emphasizes the bilateral relations –especially in the countries where have official diplomatic representation– with a diplomatic and cultural approach. Finally, Kazakhstan looks for the expansion of their political networks worldwide since it gaining a more prominent role both in Central Asia, and beyond her region. Latin America is a new space to establish



fluid bilateral and multilateral relations, and secondarily to increase trade and economic ties. Kazakhstan is still a new player, although it is cautious in relation to the still limited national capabilities.

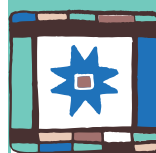
Despite initial progress and the complications in recent years, Latin America expects greater activism from Eurasian powers for the next years. The major Eurasian nations have discovered Latin America as a room to promote various interests, which are related with the characteristics of the international environment, their place in the hierarchy of international power, and the needs of the nations' political elites. After setting a significant political basis, the main challenge will be to overcome economic and cultural barriers. It is a long term process but has already given its firstfruits.

Notes

1. Previous version of this work was presented at the 2nd International Conference on Eurasian Politics & Society, Konya (Turkey), 22-23 May, 2015.
2. Actually, Russia maintains diplomatic relations with 33 countries in Latin America and the Caribbean with 19 embassies of the Federation while Latin-American countries have 17 embassies in Moscow (Sheykina, 2010:184).
3. In millions of US dollars. Source: Latin American Integration Association (ALADI).
4. In millions of US dollars. Source: Turkish Statistical Institute (TurkStat).
5. For example, Brazil and Venezuela were Non-permanent members in 1993 when voted for the United Nations Security Council resolution 822 (cessation of hostilities and withdrawal of local occupying forces troops from Kelbajar district), 853 (call for ceasefire and withdrawal of Armenian troops from Agdam district) and 884 (violations of the cease-fire).
6. In millions of US dollars. Source: Latin American Integration Association (ALADI).
7. In millions of US dollars. Source: Latin American Integration Association (ALADI).

Bibliography

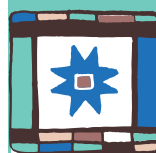
Instituto de Relaciones Internacionales (2013). *¿Qué sé sobre Azerbaiyán?*. Buenos Aires: Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.





- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*, Cambridge, Polity Press.
- Ahmadzada, M. (2010). Azerbaijan Expands its Focus on South America: An Interview with Mammad Ahmadzada, Ambassador of the Republic of Azerbaijan to the Argentine Republic, *ADA Biweekly Newsletter*, 3(23).
- Astrada, M. y Martin, F. (2013). *Russia and Latin America. From Nation-State to Society of States*, New York, Palgrave.
- Barylai, J. (2007). Russia's Latin American Tango. *International Affairs*, 3, 50-54.
- Berman, I. (2014). *U.S. Disengagement from Latin America: Compromised Security and Economic Interests*, House Foreign Relations Committee Subcommittee on the Western Hemisphere.
- Blank, S. (2010). *Russia and Latin America: Motives and Consequences*, Center for Hemisphere Policy of the University of Miami, Challenges to Security in the Hemisphere Task Force.
- Blank, S. (2014). Russia's Goals, Strategy and Tactics in Latin America, *Southern Command Policy Roundtable Series*, Miami.
- Blank, S. & Kim, Y. (2015). Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy, *Problems of Post-Communism*, 62:3, 159-173.
- Botta, P. (2011). Argentina and the Caucasus since 1991. *ADA Biweekly Newsletter*, 4(5).
- Botta, P. and Zholdasbekova, A. (2014). *Argentina and Kazakhstan relations*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, available at <http://www.cari.org.ar/pdf/argentina-kazakhstan.pdf>.
- Bremmer, I.(2015). "The new world of business", *Fortune*, available at <http://fortune.com/2015/01/22/the-new-world-of-business/>
- Camhaji, Elías (2015). "Entrevista FAL a Eduard R. Malayán, Embajador de Rusia en México", *Foreign Affairs Latinoamerica*, available at <http://revistafal.com/la-presencia-rusa-en-latinoamerica/>.
- Davutoglu, A. (2008). "Turkey's foreign policy vision: an assessment of 2007", *Insight Turkey*, 10 (1), 77-96.
- Davutoğlu, A. (2010). Turkey's Zero-Problems Foreign Policy. from <http://foreignpolicy.com/2010/05/20/turkeys-zero-problems-foreign-policy/>
- Davutoğlu, A. (2012). "Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring", *SAM - Center for Strategic Research*, Vision Papers, 3.
- Davydov, V. (2010). "Rusia en América Latina (y viceversa)" *Nueva Sociedad*, 226, 4-12.
- Davydov, V. (2012). "Relaciones económicas ruso-latinoamericanas. Prioridades y posibilidades de cara al futuro", *Iberoamérica*, 3, 5-22.
- Davydov, V. et al. (2015). "Relaciones ruso-mexicanas: fundamentos tradicionales e imperativos de renovación", *Russian Council of International Affairs*, 19.

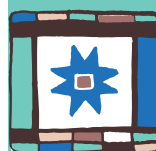
- Evan Ellis, R. (2015). *The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past*, Carlisle, Strategic Studies Institute / U.S. Army War College Press.
- Farah, D., & Reyes, L. (2015). *Russia in Latin America: The Strategic Challenge Perspectives on the Americas*. Center for Hemisphere Policy at the University of Miami.
- Fonseca Duarte, R. (2012). *Ásia Central e Cáucaso: as relações com o Brasil sob a égide do novo grande jogo do século XXI*. (Bachelor), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.
- García, P. (2010). "Rusia y América Latina: las agendas compatibles hacia el futuro", *OASIS*, 17, 65-87.
- Goble, P. (2012). Azerbaijan expands ties with Latin America. *ADA Biweekly Newsletter*, 5(15).
- González Levaggi, A. (2013). "Turkey and Latin America: A New Horizon for a Strategic Relationship", *Perceptions*, 18 (4), 99-116.
- González Levaggi, A. and Ferez, M. (comp.) (2016). *América Latina y Turquía: una asociación emergente*, Istanbul, Bahçeşehir University Press.
- Grevi, G. (2009). "The inter polar world: a new scenario", European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper, 79.
- Gridchina, O. (2009). *Economic relations between the Russian Federation and Latin America and the Caribbean: Current situation and prospects* (55). Caracas: Permanent Secretariat of Latin American Economic System (SELA).
- Hale, W. M. (2000). *Turkish foreign policy, 1774-2000*. London; Frank Cass.
- Ismailzade, F. (2004). Azerbaijan's Tough Foreign Policy Choices. UNISCI Discussion Papers from <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0404330009A/28234>
- Jeifets, V. (2015). Russia is coming back to Latin America: perspectives and obstacles, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 11, 90-112.
- Kaarbo, J., Lantis J. & Beasley, R. (2002). *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International: Influence on State Behavior*, CQ Press: Washington.
- Kalin, I. (2015). "Turkey and Latin America", *Daily Sabah*, disponible en <http://www.dailysabah.com/columns/ibrahim-kalin/2015/02/14/turkey-and-latin-america>
- Kanet, R.; Kozhemiakin, A. y Birgersson, S. (1997). "The Third World in Russian Foreign Policy", 159-191 en Kanet, R. y Kozhemiakin, A. The Foreign Policy of the Russian Federation, New York, Palgrave
- Kardas, S. (2012). *Turkey on NATO's Role in the MENA: Perspectives from a "Central Country"*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Kirişçi, K. (2009). The transformation of Turkish foreign policy: The rise of the trading state. *New Perspectives on Turkey*, 40, 29-57.





- Lavrov, S. (2011). *The New Stage of Development of Russian-Latin American Relations*. Folha de Sao Paulo, available in http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/A27D6F235094016DC32578F70042C31C
- Lazarou, E. (2011). Regional Powers in Growing Dialogue: the Brazil and Turkey Strategic Partnership and its implementation *GPOT Brief*: Global Political Trend Center.
- López Zea, L. and Zea Prado, I. (2010). Los tres pilares de Rusia en América Latina (después de la Guerra Fría), *Revista de Relaciones Internacionales* - UNAM, 108, 55-80.
- Maihold, G. (2014). Turquía y Latinoamérica. Nuevas presencias, nuevas contrapartes. *Foreign Affairs Latinoamerica*, 14(3), 73-81.
- Ministry of Foreign Affairs, Brazil (2014). *Azerbaijão - Comércio Exterior, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos, Divisão de Inteligência Comercial*.
- Ministry of Foreign Affairs, Russia (2013). *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation* Moscow.
- Ministry of Foreign Affairs, Russia (2015). *Comment by official representative of the Ministry of Foreign Affairs Alexander Lukashevich on the summit of the Community of Latin American and Caribbean States* Moscow.
- Ministry of Foreign Affairs, Kazakhstan (2014). Foreign Policy Concept for 2014-2020 of the Republic of Kazakhstan approved by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan.
- Mittelman, James (2013). "Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance", *Third World Quarterly*, 34 (1), 23-37.
- Monaghan, A. (2013). The New Russian Foreign Policy Concept: Evolving Continuity *Russia and Eurasia*: Chatham House.
- Nazarbayev, Nursultan (2012). "Strategy Kazakhstan 2050: New Political Course of the Established State", speech delivered in Astana, 14 December 2012, available at <http://www.kazakhembus.com/document/address-by-kazakhstan-president-nursultan-nazarbayev-strategy-kazakhstan-2050>
- Öniş, Z. (2014). Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Middle Power Influence in a Turbulent Middle East. *Mediterranean Politics*, 19(2), 1-17.
- Öniş, Z. y Kutlay, M. (2013). "Rising powers in a changing global order: the political economy of Turkey in the age of BRICS", *Third World Quarterly*, Vol. 34 (8), 1409-1426.
- Öniş, Z., & Şuhnaz, Y. (2009). Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP Era. *Turkish Studies*, 10(1), 7-24.
- Öniş, Ziya (2015). "Monopolising the Centre: The AKP and the Uncertain Path of Turkish Democracy", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 50 (2), 22-41.

- Özkan, M. (2011). Turkey's 'New' Engagements in Africa and Asia: Scope, Content and Implications. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 16(3), 115-137.
- Paníev, Y. (2012). "Russia Turning on Latin America", *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 1 (1), 37-50.
- Paníev, Y. (2013). "Cooperación económico-comercial ruso-latinoamericana: adelantos y deficiencias." *Iberoamérica*, 3, 111-127.
- Paníev, Y. (2014). "Las Relaciones Ruso-Latinoamericanas." *Iberoamérica*, 3, 22-39.
- Pavlova, Elena (2012). "Russia and Latin America", 173-176 en Tüür, K y Morozov, V. (Eds.) *Russian Federation 2012: Short-Term Prognosis*, Tartu, Tartu University Press.
- Poghosyan, A. (2012). *Opening Embassies after closing the Embassy: Post-Soviet Countries' Motives in Latin America*. (Master Thesis), American University of Armenia.
- Rouvinsk, V. (2013). *Russia and Latin America: Old and New Paradigms*, Paper presented at the LASA 2013, Pittsburgh.
- Rouvinski, V. (2009). "Los estudios de la política exterior latinoamericana en la Unión Soviética y Rusia: Viejos y nuevos retos", *Perspectivas Internacionales*, 5 (1), 113-135.
- Sanchez, A. (2010). "Russia and Latin America at the dawn of the twenty-first century", *Journal of Transatlantic Studies*, 8 (4), 362-384.
- Sheykina, V. (2010). Historia de las relaciones Rusia-América Latina: evolución y prospectiva. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 4(1), 181-228.
- Sochaczewski, M. (2015). "Brazil, Ottoman Empire and Modern Turkey: notes on ancient relations and recent proximity", 2nd International Conference on Eurasian Politics & Society, Konya, 22-23 May.
- Sukma, Rizal (2013). *MIKTA: What does it want?*. Jakarta Post, available from <http://www.thejakartapost.com/news/2013/10/24/mikta-what-does-it-want.html>
- Tahsin, E. (2015). "On Dynamics of Turkey and Latin America -Caribbean Trade Relations", 2nd International Conference on Eurasian Politics & Society, Konya, 22-23 May.
- Tüür, K. & Viacheslav, M. (Ed.) (2012). *Russian Federation 2012: Short-Term Prognosis*. Tartu: Tartu University Press.
- Ünay, S. (2015). *Turkey's Emerging Power Politics in Latin America*. Istanbul, SETA.
- Vieyra, O. & Julio, E. (2009). How Azerbaijan and Mexico Could Become Strategic Partners. *ADA Biweekly Newsletter*, 2(24).
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World and the Rise of the Rest*, London, Allen Lane.
- Zubelzu, G. (1999). *La Argentina y las Repúblicas Post-Soviéticas*. Rosario: CERIR - Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.



El factor ruso en la política exterior de Barack Obama hacia América Latina: constantes e inconsistencias



Makram Haluani

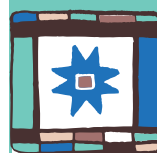
Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas,
Universidad Simón Bolívar.
e-mail: mhaluani@usb.ve

Introducción

Los dos períodos presidenciales de Barack Obama, entre enero de 2009 y enero de 2017, marcan los inicios de una nueva etapa en las relaciones inter-americanas en lo que va del siglo XXI. Los cien años anteriores, señalaron la transición de los EE.UU., de una potencia regional a una trans-regional, y luego global en diversas dimensiones y niveles, sobre todo en lo económico-industrial, militar y, por consiguiente, geopolítico. El peso de los EE.UU. en el desarrollo de América Latina en el siglo XX ha sido palpable e innegable, aunque las formas, dimensiones y capacidades precisas de la influencia geo-estratégica estadounidense en América Latina son mayormente incuantificables; quedan, hasta hoy por hoy, cualitativamente indudables sus secuelas, tanto mediatas como inmediatas.

Para finales del siglo pasado y comienzos del presente, se hizo y sigue haciéndose cada vez más patente el avance y el dominio de la globalización en la concepción e implementación de las políticas exteriores de las diversas potencias regionales. Las mismas apuntan a reforzar y a extender las respectivas influencias de esas potencias en pro de mayores ventajas competitivas, asegurándose los recursos necesarios para su desarrollo nacional el reforzamiento de su radio de influencia de acción más allá de su región. Sumándose a la emancipación nacionalista de los países latinoamericanos, la intensa y desregulada competencia global por incrementar y consolidar sus respectivas influencias estratégicas en América Latina entre actores extra-regionales asimétricamente capacitados, tanto estatal como societal, ha venido mermado marcadamente la influencia de los EE.UU. en América Latina, en particular desde los años 90 del siglo pasado.

El presente ensayo pretende analizar el impacto de una de esas potencias extra-regionales que aspira radicar y agrandar su influencia geo-estratégica en el subcontinente suramericano. Tanto el carácter geopolítico y esencialmente eurasiático de Rusia como los continuos ajustes de su economía soviéticamente construida a una de mercado globalizado, no le han impedido buscar afianzar clientes y aliados en la esfera latinoamericana. Esta estrategia rusa viene desarrollándose en una época en que la política exterior de los EE.UU. se ve confrontada con graves desafíos provenientes de otros rincones del planeta, restándole desde la perspectiva de Washington, D.C., cierta importancia geo-estratégica a América Latina.



El significado geo-estratégico de América Latina para los EE.UU.

Forzados, o como dirían algunos, condenados a compartir el mismo espacio geográfico insular-continental, América Latina y los EE.UU. comenzaron a ejercer una crecida influencia geopolítica recíproca desde que se han formado sus respectivos sistemas políticos y por consiguiente sus respectivos intereses estatales externos. Las relaciones inter-americanas, tanto en el pasado como el presente, siempre se han caracterizado por su complejidad estructural y funcional, ya sea a nivel bilateral o multilateral. En términos concretos, el sobrepeso económico-industrial norteamericano siempre se ha hecho sentir a nivel continental, expresado mayormente y hasta finales de los años 1990 por una predominancia geopolítica estadounidense (Smith, 2011; Lowenthal et al, 2011; Wollrad, 2011; Smith, 2007; LaRosa, 2006; McPherson, 2006), aunque su primer signo de debilitamiento se evidenció en 1982 a raíz de la actuación pro-inglesa norteamericana en la guerra de Las Malvinas. La aceleración de la globalización a partir de los años 1990 marcó claramente, no solo el inicio del desinterés norteamericano en asuntos latinoamericanos, sino igualmente la desidia latinoamericana de seguirles todo paso a los EE.UU. (Maihold, 2011; Shifter, 2010; Pellicer, 2010). Esta *negligencia benévola* inter-americana, por cierto asimétricamente recíproca, no solamente anuló los efectos de la Doctrina Monroe de 1823, sino se puede asimismo destacar como la segunda independencia de América Latina.

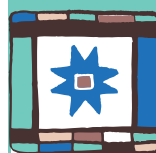
No obstante, la diversificación cualitativa de América Latina en lo que a sus intereses geopolíticos y económicos globales se refiere y pese a la intensa y constante preocupación de los EE.UU en lo que va del siglo XXI en esferas extra-latinoamericanas, la geografía en su forma más pura y simple sigue encadenando la parte norteña y aquella sureña culturalmente tan distintas de las Américas en un contexto geo-físico intrincado de imponentes intereses geo-estratégicos, tanto estatales como societales. En un relevante ensayo al respecto, R. Evan Ellis concreta la relevancia estratégica de América Latina en los siguientes términos (Ellis, 2014):

- a) En el mundo post-Guerra Fría globalizado, y en vista de la consiguiente “apertura” del espacio latinoamericano al resto del planeta, la aparición de regímenes latinoamericanos dispuestos a colaborar con rivales mundiales de los EE.UU. obliga a los mismos a restarle atención y recursos a otros teatros de interés geo-estratégico estadounidense más urgentes, dedicando éstos a América Latina;

- b) La interdependencia comercial y financiera de los EE.UU. con América Latina le permitiría a un serio rival perjudicar concretamente los intereses económicos norteamericanos en la región y socavar, simultáneamente, la continuación de la actuación estadounidense en otras regiones sin tener que enfrentarse directamente a los EE.UU.;
- c) En caso de un conflicto militarizado global, la proximidad geográfica directa de América Latina a los EE.UU. bien pueden permitirles a los adversarios de éstos la opción de re-abastecer fuerzas antagónicas a los EE.UU. o amenazar aliados y puntos de interés extra-regionales norteamericanos desde América Latina.

Pese a la obvia validez de los apuntes de E. Evan Ellis, vale relativizar en términos cualitativos la trascendencia geo-estratégica de América Latina para los EE.UU. en el sentido de que los rivales mundiales de los EE.UU. pueden ser un tanto abiertamente antagónicos en lo geopolítico y militar como China, Rusia, Corea del Norte, entre otros, o amistosos, pero igualmente competidores en lo económico, industrial y comercial, como la Unión Europea (UE), Canadá y Japón. Es evidente que los intereses geo-estratégicos globales de los EE.UU. se centran mayormente en Europa, Eurasia, Medio Oriente y el Este asiático, priorizando periódicamente esas regiones. Siendo el espacio mundial para las influencias geopolíticas globalizadas una dimensión infinita, la pérdida del peso de los EE.UU. en América Latina no se debe lineal y directamente a la disminución de su peso específico geopolítico *per se* en la región, sino más bien al crecimiento del peso específico de otras potencias extra-regionales actuando en América Latina, y por consiguiente, a costa de los intereses norteamericanos en la misma.

El significado geo-estratégico de América Latina para los EE.UU. no se materializa tan solo en las relaciones bilaterales directas norte-sureñas continentales, sino se expresa en cierta triangulación globalizada como se ha señalado anteriormente. El Tratado Transpacífico de Cooperación Económica: TTCE (en inglés: *Trans-Pacific Partnership*: TPP), a manera de ejemplo, ilustra la importancia trascendental que Asia, en particular el Este de la misma, tiene para las relaciones e interdependencias intra-americanas. En la medida que los EE.UU. recuperen su peso económico en América Latina, los mismos puede ofrecerles a sus aliados asiáticos mayor incentivo para invertir en todas las Américas (Wyne, 2014). Queda además por ver, en un futuro inmediato, cómo el debilitamiento de la influencia norteamericana en Europa por el inicio del “Brexit” de junio de 2016 aumentaría la importancia de América Latina en la mira geo-estratégica de los EE.UU. hacia el mundo. En la política exterior del presidente Obama hacia los vecinos sureños, Cuba también juega un rol elemental. Cuba



se vislumbra más significativa desde que se comenzaron a normalizar las relaciones estadounidenses-cubanas en diciembre de 2014. La re-incorporación de Cuba a la escena económica continental es particularmente de gran interés geo-estratégico dual para el aliado eurasiático cubano más importante: Rusia, en el sentido de que puede “representar” al factor ruso en el Hemisferio Occidental, pero a la vez restarle presencia a Rusia en el sur americano al integrarse Cuba en el sistema económico occidental.

La irrupción de Rusia en la escena latinoamericana

El ocaso de la Unión Soviética se produjo formalmente en diciembre de 1991 y trajo como consecuencia la creación de la Federación Rusa (FR) como el Estado heredero más grande de la Unión Soviética, mientras que las demás 14 repúblicas socialistas que conformaban la misma se hicieron todas independientes. Los años 1992-2000 fueron de profundos cambios políticos y económicos domésticos para la recién creada FR, manifestándose en forma de inestabilidad interna (Mankoff, 2009; Duncan, 2007; Tsygankov, 2006). Pese a la prevalencia de la política doméstica, la élite política moscovita alrededor del presidente Yeltsin no perdió de vista la envergadura de la política exterior y de las relaciones internacionales de la FR, dado el estatus ruso de una ex-superpotencia nuclear, su membresía permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, sus inmensas reservas energéticas, así como su considerable producción y fuerza militar, entre otras ventajas geopolíticas.

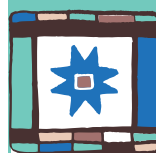
Es de recalcar que el principal enfoque de la política exterior rusa siempre ha sido y sigue siendo su posicionamiento ante los EE.UU., mientras que su política energética mundial sigue ocupando el segundo puesto en la agenda de la política global rusa siempre en función de reforzar el primer enfoque y consolidar su situación fiscal nacional. Otros actores de la política mundial que igualmente siempre han sido de sumo interés para la FR, son la UE, China, India, y Japón, mientras que las relaciones con las ex-repúblicas soviéticas, en especial aquellas de Asia Central, con el Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), con el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y con Brasil y Sudáfrica como miembros, conjuntamente con China, del bloque BRICS, también reclaman una importante parte de política internacional rusa. Es precisamente por este intenso y sostenido enfoque ruso en formar parte de las “grandes ligas” a nivel global, aunque de modo rival y hasta conflictivo con los EE.UU., la UE y la OTAN, que Moscú procura arraigar su influencia en América Latina, a fin de debilitar aquella de sus rivales.



La visita del presidente ruso Vladimir Putin a Cuba en el 2000 sirvió, principal pero infructuosamente, para renegociar la deuda cubana de US\$35 billones con la antigua Unión Soviética en beneficio de la tesorería nacional rusa. Dado que esta deuda cubana fue reestructurada en febrero de 2013, a fin de mantener las relaciones cubano-rusas operativas en caso de profundos cambios políticos en Venezuela y por la posible explotación petrolera rusa en las costas cubanas (Butrin, 2013; Paniev, 2012:46), esta importante concesión rusa apuntaba a la estrategia de largo plazo del Kremlin de mantener y cultivar óptimas relaciones con todos los países latinoamericanos como potenciales aliados políticos, socios comerciales e incluso como asociados militares. En 2001, Putin les dirigió un telegrama a los participantes en una conferencia académica sobre América Latina en San Petersburgo donde Rusia aspira cultivar un diálogo político y vínculos económicos con América Latina, enfatizando los lazos en la ciencia, educación y cultura (Bain, 2008:129-130).

El mayor interés geo-estratégico ruso a nivel mundial es lograr un esquema estructural de relaciones internacionales, reforzado por agrupaciones regionales, basado en la multipolaridad de los poderes estatales y regionales, a fin de disminuir el patrón unipolar de poder mundial, ya sea patrocinado por los EE.UU. o reclamado por China (Shleifer & Treisman, 2011; Welch Larson & Shevchenko, 2010). La multipolaridad global encarna para Rusia el único paradigma racional, deseable y viable de relaciones internacionales que le garantiza a Rusia debilitar la preeminencia, tanto hemisférica como global, de los EE.UU., contener la expansión de la influencia china, y re-colocar a Rusia en su reclamada categoría de “gran potencia” mundial, expresada por la Doctrina de Primakov (Ambrosio, 2005:66-67). Moscú está altamente consciente que su posicionamiento en la escena global actual requiere de mayor “poder suave” y habilidad diplomática mundial, dadas las múltiples fuerzas conjugadas en la misma, ya sean estado-céntricas, económico-privadas o societales, entre otras.

Más allá de los factores anteriormente señalados que componen el interés geo-estratégico ruso contemporáneo en América Latina, vale apreciar igualmente cinco variables que han hecho el subcontinente latino atractivo para la actuación geopolítica y económica rusa en el mismo. La variable que aparenta ser la más influyente en el resurgimiento de Rusia en América Latina es la orientación ideológica de los sistemas políticos y de las políticas exteriores de selectos países latinoamericanos. En este sentido, Cuba, Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Bolivia, y Argentina (hasta que Mauricio Macri asumió la presidencia en diciembre de 2015), han venido alentando la incursión de Rusia en América Latina, en particular, desde la llegada de Hugo Chávez al poder presidencial en Venezuela en 1999. La segunda a



variable que favorece un acercamiento ruso-latinoamericano es que América Latina ha venido evidenciando cambios macroeconómicos positivos desde el principio de este siglo. La región se ha distinguido por un crecimiento de su PTB del doble de aquel de los años 1980, marcando el promedio de 4% anuales en las últimas dos décadas. La actual presencia económica, comercial e industrial rusa en América Latina todavía no alcanza importantes dimensiones, comparada con las inversiones norteamericanas, europeas y chinas en la región, pero sí es significativa comparada con la casi nula presencia rusa al sur del Río Grande para 1991.

La tercera variable que favorece una efectiva actuación de Rusia como actor extra-regional en América Latina es el vacío de poder geopolítico regional que ha dejado el desinterés estadounidense, o el abandono, como aseveran algunos autores, en sus vecinos sureños a raíz de su “Guerra contra el Terrorismo” (Astrada & Martin, 2013; Maihold, 2011:205; Lowenthal et al, 2011). Ciertamente es que este vacío no indica en absoluto la falta de interés por parte de Washington, D.C. y de los empresarios y financistas norteamericanos en el subcontinente latino y sus inmensas posibilidades de negocios e inversiones provechosas, sino que el tema de la seguridad nacional estadounidense ante el terrorismo fundamentalista, la prioridad de proteger los intereses energéticos de los EE.UU. en el Medio Oriente y la seguridad de Israel, así como mantener la alianza transatlántica vigente y dominante en los asuntos internacionales, han acaparado la atención de las élites políticas estadounidenses desde la desaparición de la Unión Soviética y más aún desde el 11 de septiembre de 2001.

La cuarta variable puede señalarse como el crecimiento y las exigencias económicas correspondientes de los actores latinoamericanos regionales que motivó a los mismos a reclamar este espacio geopolítico desatendido por los EE.UU. y ocuparlo con sus actuaciones políticas emancipadoras, apoyadas por el surgimiento de potencias extra-regionales a nivel mundial compitiendo por usar ese mismo espacio desde finales de 1991. La quinta variable puede señalarse como el factor China (Ellis, 2015). Las masivas inversiones directas que China ha venido efectuando sistemáticamente en el subcontinente latinoamericano representan en efecto un financiamiento alternativo que desplaza el apoyo financiero de acreedores tradicionales occidentales, creando una nueva dependencia financiera latinoamericana de nuevos acreedores no-occidentales. Esto deja suponer que los “clientes” latinoamericanos de China están dispuestos a pagar el precio político de tal cambio de acreedores y por ende cambio de dependencias.

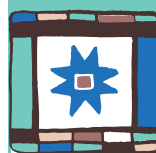
El factor ruso en América Latina presenta una dimensión diferente de forma y fondo. Ocupando el 12% de la extensión terrestre de nuestro



planeta, Rusia es un gigante territorial en todo el sentido de la palabra. Considerando además sus cuantiosos aportes a las ciencias, ingeniería, y artes, es innegable su grandeza como nación a lo largo de su convulsionada historia política y en sus diferentes formas de organización interna. Es indudable una ganancia para América Latina el contar con un socio económico, comercial e industrial de la envergadura de Rusia, alterno a la opción norteamericana o china. Sin embargo, el futuro de Rusia como una “gran potencia” está en duda, por mucho que les embelese a las actuales élites rusas gobernantes tildarse de esa etiqueta. Son cuantiosos y onerosos los desafíos sistémico-estructurales y societales que aquejan al crecimiento de Rusia como país desarrollado, comenzando con la decreciente población, sus decaídas bases científicas, e industrial-productivas, así como su defectuoso sistema de salud.

La presencia rusa en América Latina, aunque reducida para el 2016, al igual que aquella china e iraní, introduce una oportunidad para los países del ALBA, Unasur y CELAC de contar con socios comerciales y/o acreedores extra-regionales tradicionales más allá de los EE. UU. y la UE. En la arena de las rivalidades regionales y globales entre potentes naciones, frecuentemente con potencial conflictivo, los países de menor poder nacional y de inferior ubicación en la jerarquía mundial de la distribución del poder corren el riesgo de sobreestimar el valor geo-estratégico de su asociación con su “socio-mayor” y por ende de sobreestimar su capital geopolítico regional y global, al ver sacrificada esta asociación por parte de su “protector” por causa de superiores motivos e intereses de ese último. Para recuperar, consolidar y engrandecer este estatus de una superpotencia, la Rusia del siglo XXI pretende recuperar, reforzar perpetuar su influencia no solamente en su tradicional “Extranjero Cercano” (Ближнее зарубежье), sino más allá de esa masa geopolítica Euroasiática y establecer su “Extranjero Lejano” (Дальнее зарубежье) en cualquier región del planeta que resultase beneficioso para su seguridad nacional y desarrollo socio-económico y tecno-industrial (Boersner et al, 2011:20).

Considerando el panorama general del involucramiento ruso en América Latina, Moscú no puede ni alegar ni probar que su presencia al sur del Río Grande pueda competir con aquella de la China, excepto el sector de defensa y ventas de armas, donde Rusia sí ostenta cierta ventaja competitiva sobre China. Rusia procuró ventas de armas a Argentina, Brasil, Cuba, Nicaragua, Perú, y Venezuela en el orden de US\$14,5 billones, de los cuales US\$11 billones fueron dedicados a Venezuela (Ellis, 2016; Korolkov & Rusakova, 2015), aunque China está marcando importantes avances, pero menos publicitados en este sector. Las inversiones chinas en la esfera latina de las Américas se expresaba para 2013 en US\$257,9 billones en comercio bilateral trans-pacífico mientras que el volumen de comercio ruso-latinoamericano



no superó US\$18,8 billones para ese mismo año (Ellis, 2016), debido al obvio hecho de que el mercado chino se presenta más atractivo y prometedor en materia, tanto de exportar a América Latina como de importaciones del mismo. A manera de comparación a futuro, el comercio chino-latinoamericano alcanzaría US\$500 billones (Jeifets, 2015:104).

A grandes rasgos, los mismos criterios de cálculo costo-beneficio se aplican a China, con la diferencia que China ostenta mayor capacidad económica, industrial-productiva y financiera que Rusia. En el marco de un juego de suma-cero, pareciera ser que todo lo que Rusia y China se están ganando en términos de afiliaciones políticas y mercados latinoamericanos, tanto de importaciones como de exportaciones, se lo están restando los EE.UU., la UE y Japón. Sin embargo, la economía norteamericana sigue siendo la más grande en el mundo y mucho de la reacción de Washington, D.C. depende de cómo esta única superpotencia global interpreta la extensión e intensidad de la presencia rusa, china o hasta iraní en lo que solía ser su “patio trasero.” La compleja y constante interacción entre la globalización en lo económico por un lado y la necesidad de una multipolaridad institucional global en lo político por el otro no favorecerá a ninguna potencia en particular, pero sí conducirá a la difusión del poder nacional y a la multipolaridad, y beneficiará así a la mancomunidad estatal y societal mundial.

Consecuencias para la política exterior norteamericana en América Latina

En cuanto a los EE.UU., la era de las Américas post-monroista ya es un irrefutable hecho geopolítico. La ascendente globalización y la preponderancia del economismo diluyen cada vez más el predominio absoluto de cualquier potencia en cualquier región, ya que un factor influyente a disposición de un país dado bien puede ser balanceado o hasta neutralizado por otro factor influyente de otro país. Asimismo, aunque crezca la injerencia económico-financiera de Rusia en algunos países de América Latina, la dependencia económica de esos mismos países de China debilitaría así la influencia rusa, de la misma manera que el apego que otros países manifiestan hacia los EE.UU. le seguirá proporcionando a Washington, D.C. considerable proyección política, geopolítica y económica, aunque sea indirectamente en el subcontinente latinoamericano.

El factor Rusia representa en este mismo sentido y contexto, pero en menor grado que lo encarna el factor China, un instrumento de presión

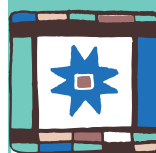


y una ventaja competitiva, que el país benefactor de la presencia rusa pudiera utilizar para optimizar su posición geopolítica ante sus rivales regionales, así como también puede ser apoyo económico crítico, de armamentos, de votos favorables en instituciones regionales y/o mundiales o reconocimiento diplomático crucial, entre otros posibles y negociables dividendos. Este papel de balanceador geopolítico y de la baza de pre-eminencia es, por lo general, deseado por los países latinoamericanos benefactores directos de la injerencia rusa, lo cual no significa que Moscú aspira ampliar y profundizar su presencia en América Latina en cada oportunidad que un país dado se lo pide. Más bien el Kremlin se destaca en su política exterior por su alta selectividad en lo que a utilización de sus recursos económicos, industriales y/o militares en América Latina se refiere.

El criterio más perceptible en esta selectividad pragmática y utilitaria rusa es el cálculo racional que Moscú emplea en términos de balancear los costos políticos, en particular con mira a la escena mundial y a sus intereses geo-estratégico globales, balanceados con los beneficios económicos directos que Rusia pueda percibir de su presencia en América Latina. Siendo notorios jugadores de ajedrez, todo aspecto de su presencia y actuación en América Latina está escrupulosamente calculado en el Kremlin para traerle, primero, beneficios financieros palpables a las empresas estatales rusas y, segundo, dividendos geopolíticos a Moscú en términos de mayor presencia e influencia política mundial, como parte de su anhelo a volver a desempeñar el papel de una “gran potencia.”

A partir de noviembre de 2016 y al constatare su sucesor en la presidencia de los EE.UU., se intensificará el debate sin duda alguna, sobre todo académico, sobre el legado político de Barack Obama, en particular en lo que a su política exterior se refiere. El tema de los éxitos confirmados, esfuerzos inconclusos y fracasos comprobados del presidente Obama en su política exterior ofrecerá cuantiosa tela que cortar en el futuro próximo, especialmente en cuanto a aquellos temas de la política exterior estadounidense que, aparente y posiblemente, la futura presidenta de los EE.UU., Hillary Rodham Clinton, a partir del 20 de enero de 2017, abordará y cuyos resultados afectarán posteriormente el legado del Obama en esa materia. En opinión de Ian Bremmer, son cinco países que representan importantes giros en la política exterior del presidente Obama, sobre todo en su segunda presidencia 2012-16 (Bremmer, 2016). Allí se destacan cinco países que marcaron interesantes cambios y “re-seteos” en y de la política global de Barack Obama desde 2008 hasta finales de 2016.

Tanto Cuba, Vietnam e Irán fueron beneficiados en sus relaciones bilaterales con los EE.UU., en el sentido de que sus respectivas crisis



económicas y la necesidad de adaptar su crecimiento económico a nuevas realidades demográficas internas así como geopolíticas regionales los obligaron a mejorar sus nexos políticos y comerciales con los EE.UU. de Barack Obama. El acuerdo nuclear con Irán de abril de 2015 y el levantamiento de las sanciones económicas norteamericanas contra esos tres países no compensan la incapacidad de los EE.UU. y de sus aliados en Europa de impedir las incursiones paramilitares de Rusia en el este de Ucrania y la anexión rusa de la Crimea en marzo de 2014. Por otra parte, lo que Obama alcanzó en Cuba, Vietnam e Irán tampoco desagrava la falta de avances de los esfuerzos de los EE.UU. y de sus aliados en el Medio Oriente en resolver la actual crisis interna de Siria, aliviar la tragedia humanitaria de sus desamparados ciudadanos, afianzar la democratización de Siria, así como contener el alcance y las repercusiones de la intervención militar directa de Rusia en esa nación árabe partir de septiembre de 2015.

A cambio de los modestamente notables éxitos de los EE.UU. en materia de Cuba, Vietnam e Irán, así como en materia ambiental global, las metas y las actitudes geopolíticas de Rusia y de Corea de Norte siguen representando para la política exterior *obameña*, en particular durante su segundo período 2012-2016, un serio desafío globalizado. El contexto principalmente doméstico que tanto el liderazgo norcoreano como el ruso parece ser el factor más importante en forjar y motivar respectivas hazañas geopolíticas regionales. En el caso de Kim Jong-un, Corea del Norte aspira fortalecer y perpetuar su posición política doméstica mediante sus amenazas misileras y nuclearizadas frente a Corea del Sur y el Japón, mientras que Vladimir Putin pretende preservar su popularidad interna, utilizando la crisis regional de Ucrania, comprobadamente instigada por Moscú, para debilitar a la UE-OTAN, así como conflictos extra-regionales como el sirio, interviniendo militar a favor del gobierno sirio para expandir el predominio ruso en el Medio Oriente y asimismo extenuar aquel de los EE.UU. en ese ámbito. La pérdida de influencia en una región ciertamente motiva a Washington, D.C. a buscar afianzar su influencia en otras, lo cual explica parcialmente la estrategia del presidente Obama en reparar las relaciones bilaterales de su país con Irán, Vietnam, y Cuba.

El acercamiento estadounidense-cubano merece abordarse en este contexto precisamente por su significado para las relaciones intra-americanas, tanto a corto como a mediano plazo, así como para la estrategia de Moscú de mantener y acrecentar su presencia en América Latina. La re-valorización diplomático-política de Cuba tendrá sobre todo efectos positivos inmediatos para la economía de la región primero caribeña y luego centroamericana y sudamericana, asumiendo que el sistema político de Cuba se reformará de acuerdo con las exigencias económicas y comerciales regionales al levantarse

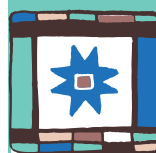


las sanciones estadounidenses contra Cuba. El papel primordial de Cuba en hospedar y mediar las negociaciones de paz de Colombia en La Habana le proporciona al liderazgo cubano una etiqueta de cierto prestigio diplomático y aceptación política que bien puede contrabalancear y hasta compensar las sospechas del involucramiento de Cuba en actividades ilícitas relacionadas con lavado de dinero y narcotráfico.

El acercamiento estadounidense-cubano ciertamente luce, además, como un estorbo a corto plazo para el posicionamiento ruso en América Latina y una seria amenaza geo-estratégica para Moscú en este mismo contexto a largo plazo. Todo mayor logro en las relaciones bilaterales de toda clase entre Cuba y los EE.UU. bien le puede restar a la influencia rusa valor y ventajas. Mientras más se acerca Cuba en lo económico y político al Hemisferio Occidental, más se alejaría de Rusia y China. Esto implica que, a mediano y largo plazo, Rusia intensificará sus esfuerzos para buscar y afianzar otros Estados clientes y/o aliados, anclando su acercamiento en Brasil y mediante el grupo BRICS, así como Nicaragua, siendo esos los principales dos países latinoamericanos donde Rusia aspirará continuar cierta presencia de importancia geo-estratégica en la esfera latina del continente americano.

Conclusiones: influencia estratégica estadounidense en la encrucijada

Para 2016, el peso específico de la influencia geo-estratégica rusa a nivel inter-estatal en América Latina ha disminuido comparado con aquel chino y europeo. Para determinar y medir, en términos ya sean cualitativos y/o cuantitativos, el peso específico de una influencia dada y los dividendos provenientes de su exitoso ejercicio deben compararse éstos con los dividendos concretos resultantes del ejercicio de las influencias de protagonistas rivales. Al asumir que tales dividendos son finitos dada la naturaleza material-económicamente cuantificable de los mismos, el espacio donde diferentes influencias se topan, se complementan, compiten, y/o chocan, se vuelve igualmente finito. Ello conduce por consiguiente a que la rivalidad, ya sea simétrica o asimétrica, entre influencias rivales se vuelve un juego de suma-cero, es decir que las ventajas adquiridas por una dada influencia equivalen a lo que pierden las otras influencias contendientes. En términos cualitativos, el espacio para la influencia geo-estratégica estadounidense en América Latina en este sentido se tornará en consecuencia modificado, puesto que la reducción de la influencia rusa significa un incremento instintivo



para los demás rivales, pero compartido entre los mismos, sin que los EE.UU. pueda reclamar su pasada supremacía.

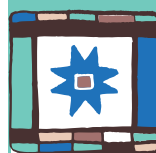
Considerando que para Moscú sus más urgentes e inmediatas prioridades geopolíticas siguen siendo más en su esfera eurasiática adyacente que en ultramar, su gran ventaja en contar con asociados latinoamericanos es fiarse de una zona de influencia comparativamente ventajosa desde la perspectiva tanto económico-comercial y energética como geopolítica, ofreciéndole al Kremlin una conveniente carta de negociación ante los EE.UU., la UE y China. Al atenuar su presencia en América Latina, especialmente aquella caracterizada por suministro de armamentos considerados preocupantes por los EE.UU., como los temibles misiles anti-aéreos Iglá-S o finiquitar la radicación de misiles anti-misiles SM-3 de la OTAN en Polonia y Rumanía para el año 2020, América Latina representa para Rusia una “ficha negociadora” ventajosa y sacrificable al materializarse para Moscú la opción de asegurar esas ventajas geoestratégicas en su esfera eurasiática inmediata.

Por otro lado, y mientras perdure la influencia rusa en el Hemisferio Occidental, el surgimiento de Rusia en América Latina les ofrece a sus asociados, como lo hace la entrada de China e Irán, un marco de apoyo y así un instrumento de empoderamiento geopolítico para presionar a la potencia hegemónica norteamericana tradicional a repensar su política regional económico-financiera, en particular en vista de las crecientes influencias extra-regionales en América Latina. En este contexto se estima que Rusia intentará mantener su influencia, aunque de modo reducido en lo político, comercial y militar, en la región. La importancia económica de Rusia se notará en el plano global más para Brasil, Argentina y México por sus vínculos dentro de BRICS y del G-20, respectivamente, y en menor grado para Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua, puesto que la política anti-americana de estos le puede costar a Moscú una considerable porción del capital político-diplomático y geopolítico que Rusia necesita para manejar más acertadamente sus relaciones con los EE.UU.: un precio que el Kremlin seguramente no querrá pagar, y menos en el propio Extranjero Cercano.

Bibliografía

- Ambrosio, Thomas (2005). *Challenging America's Global Preeminence. Russia's Quest for Multipolarity*. Ashgate Publishing.
- Astakhov, Evgeny (2012). "Map of Latin America in the twenty-second century." Russian International Affairs Council. Disponible en: http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=635.

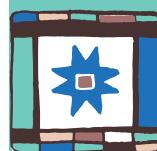
- Astrada, Marvin L. & Felix E. Martin (2013). *Russia and Latin America: From Nation-State to Society of States*. Palgrave Pivot.
- Bai, Eugene (2015). "Containment: Russia's new strategy for Latin America." 17.2.2015. Disponible en: <http://www.russia-direct.org/analysis/containment-russias-new-strategy-latin-america>. Consultado el 17.6.2016.
- Bain, Mervyn J. (2008). *Russian-Cuban Relations since 1992. Continuing Camaraderie in a Post-Soviet World*. Lexington Books.
- Boersner, Adriana & Makram Haluani (2011). "Moscú mira hacia América Latina. Estado de la situación de la alianza ruso-venezolana." *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre, N° 236:16-26. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Articles/ArtMoscúMiraHaciaAméricaLatinaDec2011.PDF>. Consultado el 19.6.2016.
- Bonilla, Adrian (2009). "El nuevo mandato de Obama y América Latina." Disponible en: <http://flacso.org/secretaria-general/nuevo-mandato-obama-y-am-rica-latina>.
- Bremmer, Ian (2016). "These 5 Facts Explain Obama's Foreign Policy Breakthroughs—and Failures". Time, 27.5.2016. Disponible en: <http://time.com/4349492/obama-foreign-policy-asia-vietnam/?xid=homepage>.
- Butrin, Dmitri (2013). "Why Is Russia Writing Off Billions Of Cuba's Debt? It's more about secret oil reserves than Cold War nostalgia." *Kommersant/Worldcrunch*. 28.2.2013. Disponible en: <http://www.worldcrunch.com/business-finance/why-is-russia-writing-off-billions-of-cuba-039-s-debt-/medvedev-castro-soviet-union-ussr-oil-offshore-drilling/c2s11038/>.
- Concepción Montiel, Luis Enrique (2014). "Perspectivas sobre la administración Obama y América Latina." *Revista Internacional de Pensamiento Político*. I Época, Vol. 9, 53-65. Disponible en: <http://pensamientopolitico.org/Descargas/RIPP09053065.pdf>.
- Dominguez, Jorge I. (2010). "La Política Exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina." *Foro Internacional*. Vol. L., N° 2, Abril-Junio, 243-268. Disponible en: http://www.people.fas.harvard.edu/~jldomingo/images/jid_politicaexteriordel.pdf.
- Dueck, Colin (2015). *The Obama Doctrine: The Obama Grand Strategy Today*. Oxford University Press.
- Duncan, Peter (2007). "Oligarchs', Business and Russian Foreign Policy: From El'tsin to Putin". Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe: CSESCE. University College London. Disponible en: http://www.ssees.ucl.ac.uk/publications/working_papers/wp83.pdf.
- Ellis, R. Evan (2016). "Russian Influence in Latin America" 5.1.2016. Disponible en: <http://www.thecipherbrief.com/article/russian-influence-latin-america>. Consultado el 9.7.2016.





- Ellis, R. Evan (2015). "Russian Engagement in Latin America and the Caribbean: Return to the "Strategic Game" in a Complex-Interdependent Post-Cold War World?" 24.4.2015. Disponible en: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/Russian-Engagement-in-Latin-America/2015/04/24>. Consultado el 19.6.2016.
- Ellis, R. Evan (2014). "Strategic Insights: The Strategic Relevance of Latin America for the United States". December 8, 2014. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/The-Strategic-Relevance-of-Latin-America/2014/12/08>. Consultado el 7.7.2016.
- Fleischman, Luis (2013). *Latin America in the Post-Chávez Era: The Security Threat to the United States*. Potomac Books.
- García Gutiérrez, Álvaro (2009). "Nuevas tendencias de la política exterior de Rusia. Perspectivas para América Latina." *Relaciones Internacionales*. Revista AFESE Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, 47, 101-117. Disponible en: <http://www.afese.com/img/revistas/revista47/tendenciarusa.pdf>.
- Gvosdev, Nikolas & Christopher Marsh (2014). *Russian Foreign Policy: Interests, Vectors, and Sectors*. CQ Press.
- Hakim, Peter (2010). "Obama y Latinoamérica: Año II." *Política Exterior*. N° 134, Marzo-Abril. Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/obama-y-latinoamerica-ano-ii/>.
- Isacson, Adam (2011). "Why Latin America is Rearming." *Current History*, Febrero 2011, 62-67.
- Korolkov, Alexander & Tatiana Rusakova (2015). "Battle for the Andes." 9.7.2015. Disponible en: http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=6301&active_id_11=50#top-content. Consultado el 29.6.2016.
- Kostyuk, Ruslan (2014). "Russia in America's Backyard". *Russiadirect Monthly Memo*, # 12, Julio de 2014. Disponible en: http://www.russia-direct.org/system/files/archive/RD_2014_07.pdf.
- LaRosa, Michael (2006). *Neighborly Adversaries: Readings in U.S.-Latin American Relations*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- López Zea, Leopoldo & Irene Zea Prado (2010). "Los tres pilares de Rusia en América Latina (Después de la Guerra Fría)." *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Septiembre-Diciembre, N° 108:55-80.
- Lowenthal, Abraham F. et al, eds. (2011). *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Maihold, Günther (2011). "Reorientación y diversificación: América Latina entre nuevas oportunidades y viejos legados." Wollrad, Dörte et al, eds. 2011. *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Nueva Sociedad-Friedrich Ebert-Stiftung-Stiftung Wissenschaft und Politik, 184-210.

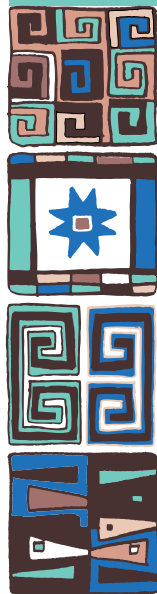
- Mankoff, Jeffrey (2009). *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Martel, Frances (2014). *Putin's Slow and Steady Reconquista of Latin America*. 20.3.2014. Disponible en: <http://www.breitbart.com/Big-Peace/2014/03/20/Putin-s-Slow-And-Steady-Reconquista-Of-Latin-America>.
- McClory, Jonathan (2015). *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power*. Portland Communications.
- McPherson, Alan L. (2006). *Intimate Ties, Bitter Struggles: The United States and Latin America since 1945*. Potomac Books Inc.
- Meacham, Carl (2014). "Is Russia Moving in on Latin America?" Center for Strategic and International Studies. 25.3.2014. Disponible en: <https://csis.org/publication/russia-moving-latin-america>.
- Paniev, Yuri (2012). "Russia Turning on Latin America". *Austral. Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, Vol. 1, N° 1:37-50.
- Pavlova, Elena (2011). "Latinoamérica y Rusia." *Foreign Affairs Latinoamérica*, Abril-Junio de 2011, Vol. 11, N° 2:57-66.
- Pellicer, Olga (2010). "La seguridad regional. Los caminos divergentes de Latinoamérica." *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, N° 1:45-50.
- Powell, Charles (2015). "La política exterior y de seguridad de Barack Obama: ¿Hacia un nuevo paradigma geopolítico estadounidense?" *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo, 20/2015. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1b1c7e804b1dd3e09782d7c12a87c07d/DT20-2015-Powell-Politica-exterior-seguridad-Barack-Obama-hacia-nuevo-paradigma-geopolitico-estadounidense.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1451389552137>. Consultado el 13.6.2016
- Prudnikov Romeiko, Valentina (2011). *El Reposicionamiento de la Federación Rusa: Retos y alternativas geoestratégicas*. CEIICH/UNAM.
- Sánchez Ramírez, Pablo Telman (2010). "La Federación Rusa y su entorno geopolítico en los nuevos arreglos mundiales de poder." *Política Cultural*, N° 34:159-185.
- Sanchez, W. Alejandro (2010). "Russia and Latin America at the Dawn of the Twenty-First Century." *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 4, N° 8:362-384.
- Santos, Gabriel (2010). "Rusia en América Latina." Centro de Documentación, Información y Análisis. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Legislatura. Cámara de Diputados. México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-06-10.pdf>
- Sestanovich, Stephen (2014). *Maximalist America in the World from Truman to Obama*. Vintage.
- Sheykina, Violetta (2010). "Historia de las relaciones Rusia-América Latina: Evolución y perspectivas." Centro de Estudios de Iberoamérica, Vol. 4, N° 1. Disponible en: http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_04_10_Sheykina.pdf.





- Shifter, Michael (2010). "Adios Amigos. How Latin America stopped caring what the United States thinks." *Foreign Policy*. 02.3.2010. Disponible en: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/03/02/how_latin_america_stopped_caring_what_the_united_states_thinks.
- Shleifer, Andrei & Daniel Treisman (2011). "Why Moscow Says No". *Foreign Affairs*, Enero/Febrero de 2011, 122-138.
- Sizonenko, Aleksandr I. (2007). "Latin America. A Fixture in Russian Diplomacy." *International Affairs* (Moscú), Vol. 5, N° 1:117-131.
- Smith, Mark A. (2009). *Russia & Latin America: Competition in Washington's "Near Abroad"?* Defence Academy of the United Kingdom, Shrivenham.
- Smith, Peter H. (2011). *Estados Unidos y América Latina: Hegemonía y Resistencia*. Publicacions Universitat de Valencia.
- Smith, Peter H. (2007). *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*. Oxford University Press.
- Trenin, Dmitri (2010). "Rusia rediviva. La reinvencción de la política exterior de Moscú." *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, N° 1: 88-100.
- Trinkunas, Harold (2016). "Obama's other Latin America trip." 15.3.2016. Brookings Institution. Disponible en: <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2016/03/15-obama-visit-to-argentina-trinkunas>.
- Tsygankov, Andrei P. (2006). *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Weisbrot, Mark (2011). "La política de Obama hacia América Latina: Continuidad sin cambio." *Latin American Perspectives*. Mayo de 2011. 345-678. Disponible en: <http://cepr.net/documents/publications/obamas-latin-america-policy-spanish-2011-07.pdf>.
- Welch Larson, Deborah & Alexei Shevchenko (2010). "Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy". *International Security*, Vol. 34, N° 4:63-95.
- Wollrad, Dörte et al, eds. (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Nueva Sociedad-Friedrich Ebert-Stiftung-Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Wyne, Ali (2015). "East by Southwest. Latin America Holds the Keys to the U.S. Pivot to Asia". *Foreign Affairs*. 26.2.2015. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2015-02-26/east-southwest?cid=nlc-foreign_affairs_this_week-030515-east_by_southwest_5-030515&sp_mid=48163663&sp_rid=bWWhbHVhbmAdXNiLnZIS0.
- Zubelzú de Bacigalupo, Graciela (2009). *El mundo según Moscú. Percepciones y objetivos de la política exterior rusa*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. Disponible en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000085>.

A saída do Reino Unido da União Europeia: um revés civilizatório



Paulo José Whitaker Wolf

Doutorando em economia no Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp) e pesquisador do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri), da mesma instituição.
e-mail: paulowwolf@gmail.com

Giuliano Contento de Oliveira

Professor do IE/Unicamp e diretor-executivo do Ceri.
e-mail: giulianooliveira@gmail.com

Introdução

A comunidade internacional recebeu, com inegável surpresa, a decisão do Reino Unido de deixar a União Europeia no referendo realizado pelo governo conservador liderado por David Cameron em junho de 2016. O referendo mostrou que a maioria dos britânicos preferiu desvincular o seu destino do de seus vizinhos e, assim, encerrar a relação iniciada em 1973 e mantida com grande dificuldade desde então. De fato, os britânicos sempre se mostraram desconfortáveis com um projeto de integração regional do tipo supranacional, em que os países concordam em transferir poderes soberanos das instituições nacionais para um conjunto de instituições supranacionais. Nem mesmo as importantes concessões obtidas de seus vizinhos foram suficientes para fazê-los mudar de ideia. Prevaleceu o entendimento de que não caberia mais a uma complexa e custosa burocracia em Bruxelas decidir sobre o futuro do Reino Unido, sobretudo diante da mais grave crise econômica e social enfrentada pelos britânicos desde a Grande Depressão da década de 1930.

Com essa decisão, os britânicos deverão abandonar o mais ousado projeto de integração regional da história. Embora propostas existissem desde há muito tempo, foi somente no contexto adverso do pós-guerra que foram realizados os primeiros esforços concretos nessa direção, ainda que não por iniciativa dos europeus, mas, sim, dos Estados Unidos. Os norte-americanos entenderam que a cooperação era o único caminho para que o continente europeu se recuperasse e, assim, pudesse servir como um contraponto à ameaça comunista, diante do aprofundamento da Guerra Fria. O primeiro incentivo dos Estados Unidos nesse sentido foi o Plano Marshall, lançado em 1948 e encerrado em 1952. Para que recebessem ajuda, os países europeus teriam que definir em comum acordo como o dinheiro seria repartido e de que forma ele seria utilizado. Já o segundo incentivo dos Estados Unidos foi a União Europeia de Pagamentos (UEP), lançada em 1950 e encerrada em 1958. Ela funcionava como uma câmara de compensação, em que os países europeus trocavam entre si e o saldo não liquidado em divisas se tornava um crédito do país superavitário em relação ao país deficitário, evitando que os países europeus precisassem reduzir o comércio regional por falta de recursos. Tratou-se de uma iniciativa fundamental para a recuperação europeia em um contexto fortemente marcado por escassez de divisas (Eichengreen, 2006).

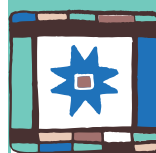
Diante do sucesso inegável das iniciativas capitaneadas pelos Estados Unidos, os europeus assumiram o controle sobre o processo de integração regional. Em 1951, por meio do Tratado de Paris, foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que colocou sob



o controle de uma instituição supranacional a produção e o comércio de recursos essenciais à reconstrução de suas economias, tendo sido uma iniciativa de França e Alemanha aberta à participação de outros países europeus. Em 1957, por meio do Tratado de Roma, foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que eliminou as barreiras ao comércio entre os países membros e unificou as barreiras ao comércio em relação aos países não membros, assim como a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), que aumentou a cooperação nessa área. Em 1965, as três comunidades passaram a partilhar as mesmas instituições executivas, legislativas e judiciárias no âmbito da chamada Comunidade Europeia (CE). Em 1985, foram iniciados os preparativos para a criação de um mercado comum, a partir da eliminação das fronteiras à circulação não apenas de bens e serviços, mas também de pessoas e capitais. O Ato Único Europeu assegurou as reformas institucionais necessárias para que isso fosse possível. Em 1993, mediante o Tratado de Maastricht, foi criada a União Europeia (UE), que assumiu as funções da CE e avançou em diversas frentes, incluindo a criação de uma união monetária. Alterações foram realizadas pelo Tratado de Amsterdã (1997), pelo Tratado de Nice (2001), e pelo Tratado de Lisboa (2007), mas a essência do Tratado de Maastricht permaneceu relativamente inalterada¹.

A ideia de uma união monetária esteve presente desde o início do processo de integração regional europeu, mas foi somente diante do fim eminente da ordem de Bretton Woods que ela ganhou força. A partir das recomendações do Relatório Werner, de 1970, e com o intuito de manter a estabilidade das taxas de câmbio no momento em que elas eliminavam as barreiras ao comércio entre si, os países europeus criaram a serpente europeia, em 1971, e o Sistema Monetário Europeu (SME), em 1979, que basicamente criavam um sistema de bandas dentro das quais os valores de suas moedas poderiam flutuar. Mesmo diante das dificuldades de manter esse sistema em um espaço heterogêneo, os países europeus decidiram criar uma mesma moeda a fim de facilitar o funcionamento do mercado comum que começou a ser implementado em 1985. Seguindo as recomendações do Relatório Delors, de 1989, o Tratado de Maastricht estabeleceu um cronograma para a criação do euro, ao qual poderiam aderir todos os países da UE que atendessem a determinados critérios. O euro foi, assim, formalmente criado em 1999, passando a circular três anos depois, em 2002.

Com a criação da moeda comum, as políticas monetária e cambial dos países-membros passaram a ser responsabilidade do Banco Central Europeu (BCE), que persegue uma taxa de inflação de aproximadamente 2% ao ano. Já a política fiscal permaneceu sob responsabilidade de cada um dos países-membros, ainda que sujeita às rígidas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que





proíbe déficits públicos superiores a 3% e dívidas públicas superiores a 60% do PIB ao longo do ciclo econômico. Importante destacar, ademais, que o arranjo institucional que sustenta a moeda comum se baseia no princípio de que a ação da política econômica deve se restringir ao controle das variáveis nominais, ao invés das variáveis reais. Isso porque parte-se do entendimento ortodoxo-convencional de que o sistema de preços, ou seja, o mercado, é capaz de assegurar os maiores níveis de renda e emprego possíveis, desde que deixado livre (Arestis e Sawyer, 2012).

Entretanto, tal concepção não é compatível com o funcionamento de uma economia capitalista, onde os atores são movidos pelo desejo de valorizar e acumular riqueza em sua forma mais geral, vale dizer, em sua forma monetária. Nas economias capitalistas, a função da política econômica deve ser assegurar um nível de demanda compatível com a utilização de todos os recursos disponíveis, seja estimulando o setor privado, seja compensando a sua retração por meio do setor público. Como mostrou Keynes (1936), em momentos de aumento da incerteza e deterioração das expectativas, os atores econômicos aumentam o grau de preferência pela liquidez, rompendo o circuito de gasto e financiamento do sistema, com efeitos deletérios sobre a produção e o emprego.

O ingresso do Reino Unido juntamente com a Dinamarca e a Irlanda em 1973 marca a primeira expansão do bloco europeu originalmente composto por Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. Depois deles, ingressaram no bloco: Grécia, em 1981; Espanha e Portugal, em 1986; Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995; Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Tcheca, em 2004; Bulgária e Romênia, em 2007; e, finalmente, a Croácia, em 2013. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se tornava mais complexo, o projeto de integração regional passou a contar com uma quantidade maior de países-membros, tornando-se um espaço bastante heterogêneo do ponto de vista econômico, social e político.

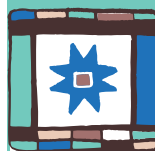
Nesse contexto, este artigo tem o objetivo de analisar as especificidades das relações entre o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu, as quais estão por trás do resultado do referendo realizado no país em junho de 2016, que resultou no chamado “Brexit”, assim como as consequências prováveis desse resultado não apenas para a Europa, mas para todo o mundo, incluindo o Brasil. Para tanto, ele está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, discute-se a resistência do Reino Unido ao projeto de integração regional europeu e as concessões realizadas por seus vizinhos para assegurar seu avanço. Na terceiraseção, discute-se de que forma o resultado do referendo tende a afetar o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu. Na quarta seção, discute-se de que forma o resultado

do referendo deve afetar o resto do mundo, com destaque para o Brasil. A quinta seção sintetiza os argumentos à guisa de conclusão.

As relações entre o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu

As relações entre o Reino Unido e o projeto de integração regional europeu nunca foram fáceis. No pós-guerra, os britânicos retiraram-se das primeiras negociações nessa direção, assustados com um projeto de integração regional supranacional². Naquele momento, o Reino Unido estava mais interessado na eliminação das barreiras aos fluxos de bens, serviços e capitais, mas os países do continente, liderados por Alemanha e França, desejavam ir além. Mais tarde, sabe-se, os britânicos reconsideraram. Mas o esforço de integração regional na Europa havia se tornado um projeto, em grande medida, francês e alemão. O Reino Unido apresentou sua candidatura em 1961. Em função da resistência do então presidente francês Charles de Gaulle, que considerava que os interesses do Reino Unido não eram compatíveis com a Europa em formação, a candidatura do país foi negada duas vezes, a primeira em 1963 e a segunda em 1967. Ela foi aceita apenas em 1972, quando De Gaulle já havia deixado o cargo, após longas e, por vezes, difíceis negociações entre as partes³. Centro do império onde o “sol nunca se punha”, o Reino Unido nunca priorizou as relações com os seus vizinhos. Embora tenha liderado as negociações entre os países europeus no âmbito do Plano Marshall, o país se tornou um membro relutante da UEP e se absteve completamente da CECA e, depois, da CEE e da Euratom. Naquele momento, os britânicos podiam contar com as suas colônias e de relações estreitas com outros países, a começar pelos Estados Unidos. Com o passar dos anos, a realidade mudou e os britânicos começaram a apresentar um desempenho inferior ao de seus vizinhos em processo de integração. Eles perderam as suas colônias e as relações estreitas com os outros países, a começar pelos Estados Unidos, que estavam mais preocupados em frear a ameaça comunista no contexto da Guerra Fria. Foi, então, que o Reino Unido se voltou para o outro lado do Canal da Mancha, não sem grandes resistências internas (Bogdanor, 2013).

A primeira iniciativa nesse sentido foi a fundação da Associação Europeia de Livre Comércio (AELC) como uma alternativa à CECA, CEE e Euratom em 1960. Atendendo os receios do Reino Unido e de outros países europeus, as pretensões da AELC eram muito mais modestas em relação ao outro projeto de integração regional europeu em processo, visando tão somente a eliminação das barreiras ao comércio de determinadas mercadorias entre eles.





A entrada do Reino Unido na então CE em 1973 ocorreu durante o governo conservador liderado por Edward Heath, mas os termos da entrada não agradaram nem um pouco a oposição liderada pelos trabalhistas, que prometeram que eles renegociariam a participação do país no bloco caso eles assumissem o governo nas próximas eleições gerais, o que aconteceu pouco tempo depois. Em 1975, os trabalhistas realizaram um referendo em que os britânicos deveriam decidir se continuariam na CE. Na maior consulta popular da história britânica, 67% dos eleitores optaram pela permanência do Reino Unido no bloco. A questão passou a ser interpretada como uma realidade com a qual os eurocéticos teriam de aprender a lidar já que não poderiam alterar (Gowland e Turner, 2014).

O voto favorável dos britânicos sobre a permanência do Reino Unido na CE foi facilitado pelo fato de que algumas de suas principais reivindicações foram atendidas pelo bloco. Nesse caso, destaca-se a criação de Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), em 1975, o qual deveria apoiar ações voltadas para a promoção do desenvolvimento das regiões mais atrasadas do bloco por meio de recursos do orçamento comunitário. Depois da Itália, o Reino Unido foi o país que mais recebeu recursos do FEDER, em função do atraso de algumas regiões da Inglaterra, da Escócia, do País de Gales e da Irlanda do Norte, algumas delas antigos centros industriais que foram duramente afetados pela concorrência internacional, que obrigou empresas a fecharem as portas ou a atuarem em outras regiões que oferecessem condições mais vantajosas de produção. Segundo dados da Comissão Europeia, enquanto os italianos receberam 40% dos recursos do FEDER, os britânicos receberam 28% dele. O terceiro país que mais recebeu recursos do fundo foi a Alemanha, com apenas 6,4%.

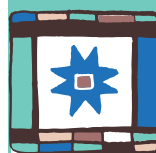
Além do FEDER, destaca-se também o Acordo de Lomé, estabelecido entre a CE e os países subdesenvolvidos em 1975, os quais incluíam algumas das antigas colônias britânicas, mas também belgas, francesas e holandesas. O acordo assegurava a redução unilateral das barreiras comerciais em relação a esses países, o que permitiu a manutenção das relações especiais que o Reino Unido mantinha com algumas de suas antigas colônias mesmo depois de ingressar no bloco e adotar a política comercial comum. Alguns de seus mais importantes parceiros ficaram de fora do acordo, tendo sido os seus produtos preteridos em favor de outros produtos mais baratos de dentro do bloco, graças à elevação das barreiras tarifárias e não tarifárias, como é o caso da Índia, mas também da Austrália e da Nova Zelândia, por exemplo (Bogdanor, 2013; Gowland e Turner, 2014).

Superado o entusiasmo inicial, a resistência do Reino Unido em relação ao projeto de integração regional europeu voltou a aumentar à medida que ele se tornava mais complexo. É bem verdade que os britânicos

tiveram um papel importante para o avanço do mercado comum por meio da eliminação das barreiras aos fluxos de bens, serviços, pessoas e capitais entre os países do bloco, mas eles se opuseram firmemente às iniciativas que significassem a transferência de mais poderes soberanos das instituições nacionais para as instituições supranacionais. Em função da sua intransigência, os britânicos obtiveram concessões importantes dos demais países-membros nas últimas décadas. Essa era a única forma desses países conseguirem avançar no projeto de integração regional, ainda que isso implicasse a criação de uma Europa demais de uma velocidade, o que contrariava os seus princípios originais. Diversos são os exemplos disso.

Os britânicos não aceitaram contribuir muito mais do que recebiam do orçamento comunitário e passaram a receber uma compensação por isso a partir de 1985⁴. As contribuições de cada país-membro para o orçamento comunitário dependem de tarifas sobre importações de países não membros e impostos sobre o valor adicionado, além de uma contribuição decorrente do tamanho da economia. Em função das características da economia britânica, o país recolhia proporcionalmente mais tarifas sobre importações e impostos sobre o valor adicionado que os demais países membros, o que fez com que os britânicos exigissem que parte da diferença entre o valor enviado aos cofres e o valor recebido fosse devolvida. A compensação foi motivo de crescente mal-estar entre os britânicos e os demais países-membros, que argumentavam que ela não fazia mais sentido, uma vez que as razões que levaram à sua criação deixaram de existir. Os britânicos, entretanto, permaneceram intransigentes e afirmaram que sua manutenção era inegociável. De acordo com estimativas do Tesouro, depois de contribuir com 17,8 bilhões de libras para o orçamento comunitário e receber 8 bilhões de libras dele, o Reino Unido recebeu uma compensação de 4,9 bilhões de libras em 2015, de modo que a contribuição final foi de 12,9 bilhões de libras. Os britânicos não aderiram ao Acordo de Schengen de 1985, reformado em 1990. O acordo assegurou a eliminação das barreiras à circulação de pessoas entre os países membros do bloco e a criação de uma política comum de circulação de pessoas em relação a países não membros. A manutenção da checagem de passaporte nas fronteiras entre o país e o resto do bloco decorrem do receio britânico em relação à entrada de imigrantes ilegais e de criminosos potenciais, incluindo terroristas. É importante observar que a recusa do Reino Unido em aderir ao Acordo de Schengen não impediu o país de aderir ao acordo que permite aos europeus trabalhar e morar em outro país-membro do bloco livremente, ou seja, sem a necessidade de vistos⁵.

Os britânicos não adotaram o euro em 1999, preservando a libra esterlina. Embora tenham participado da serpente e, depois, do SME, e terem atendido os critérios exigidos para fazer parte da união





monetária, o Reino Unido não renunciou àquela que já foi a moeda-chave do sistema monetário internacional, sob a égide do padrão libra-ouro. Com isso, os britânicos foram capazes de manter a autonomia das políticas cambial, monetária e fiscal, ao invés de sujeitá-las aos ditames das instituições da zona do euro. É bem verdade que nos anos que antecederam a eclosão da crise europeia, os britânicos sinalizaram a possibilidade de aderir ao euro após a avaliação do impacto disso para a economia britânica, sendo, inclusive, conferida plena independência ao Banco da Inglaterra na gestão da política cambial e monetária. Entretanto, esses planos foram interrompidos e, depois, abandonados com os percalços da zona do euro⁶.

Os britânicos não aderiram integralmente à Carta dos Direitos Fundamentais da UE em 2007, obtendo uma cláusula especial que assegurava que a legislação britânica prevaleceria sobre a legislação europeia em assuntos contemplados pelo tratado, ou seja, em caso de divergências entre as duas legislações, o bloco não poderia obrigar o Reino Unido a fazer as adaptações necessárias para corrigir a distorção. A Carta dos Direitos Fundamentais da UE estabelece o conjunto de direitos econômicos, sociais e políticos individuais que devem ser assegurados pelos países-membros. Ao obter essa ressalva, os britânicos asseguraram maior margem de manobra para não adotar as normas acordadas, o que é bastante provável que será aproveitado. O Reino Unido não apenas possui um sistema de proteção social menos sofisticado do que a maioria dos países europeus, como esse sistema tem sofrido ataques permanentes do governo conservador desde a eclosão da crise europeia, sobretudo no que se refere à legislação trabalhista, cuja maior flexibilidade é defendida pelo governo atual como um elemento fundamental para a competitividade de sua economia.

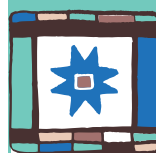
O sentimento pró-britânico e/ou antieuropeu ganhou força no Reino Unido depois da eclosão da crise europeia, uma consequência de mercados desregulados, liberalizados e pouco supervisionados. De fato, após a criação do euro, os países do centro da região europeia passaram a emprestar para os países da periferia dessa região em condições vantajosas, levando ao aumento do endividamento dos bancos, das famílias e das empresas desses países. Depois da crise com origem no mercado de crédito imobiliário dos Estados Unidos, os países do centro deixaram de emprestar, obrigando os países da periferia a reduzir o seu endividamento, por meio da redução do consumo e do investimento. A fim de evitar consequências ainda mais graves, os governos intervieram socorrendo os bancos em crise e sustentando a demanda. Essa intervenção levou a um aumento do déficit fiscal e, consequentemente, da dívida pública, que teve como resultante a redução das notas de crédito de seus papéis atribuídas pelas agências de *rating*. Os mercados, então, passaram a emprestar em condições

cada vez mais desvantajosas e a exigir desses países a implementação de um rigoroso ajuste fiscal, com graves consequências sobre os níveis de renda e emprego (Belluzzo, 2013).

O compromisso em implementar esse rigoroso ajuste fiscal exigido pelo mercado, inclusive, tornou-se precondição para que os países da periferia europeia tivessem acesso aos mecanismos de resgate criados pela UE e o BCE, com o apoio do FMI –que, juntos foram a chamada “Troika”–, com o intuito de evitar um *default* em série na zona do euro, o que poderia colocar em risco a própria sobrevivência da moeda comum. Dentre esses mecanismos de resgate, destacam-se o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) e o Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF), os quais foram posteriormente substituídos pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Ainda que não façam parte da zona do euro, os britânicos não permaneceram imunes ao calvário enfrentado pelos países que adotaram a moeda comum. O Reino Unido foi forçado a adotar uma política fiscal fortemente contracionista, cujos efeitos negativos sobre a economia foram apenas parcialmente compensados pela adoção de uma política monetária menos rígida, que incluiu um programa de expansão quantitativa de mais de 375 bilhões de libras. Segundo dados do FMI, o Reino Unido apresentou uma taxa de crescimento do PIB média de 0,9% entre 2008 e 2015, contra uma taxa de crescimento média de 2,8% entre 2000 e 2007. Da mesma forma, o país apresentou uma taxa de desemprego média de 7,1% entre 2008 e 2015, contra uma taxa de desemprego média de 5,1% entre 2000 e 2007. A desaceleração dos países da zona do euro e seu impacto sobre os fluxos intrarregionais de comércio e de investimento também contribuíram para o fraco desempenho da economia britânica nos últimos anos, já que esses países são os seus principais parceiros.

O Reino Unido e os demais países-membros da UE também divergiram quanto às reformas que deveriam ser implementadas no bloco para assegurar a superação da crise. Os britânicos não assinaram o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária em 2012, pois ele aumentaria o poder das instituições da UE em detrimento das instituições britânicas. O tratado buscava assegurar o compromisso dos países europeus com a disciplina fiscal, ao obrigá-los a incorporar em suas legislações esse princípio. Segundo o tratado, o déficit público não deverá exceder 0,5% do PIB. Aos países com uma dívida pública significativamente abaixo de 60% e onde os riscos em termos de sua sustentabilidade no tempo são baixos, será permitido manter um déficit público anual de até 1% do PIB. O Tribunal de Justiça terá a prerrogativa de multar um país que não incorporar a regra uma regra em sua legislação. O dinheiro será destinado ao Mecanismo Europeu de Estabilidade, no caso dos países infratores que





pertencerem à zona do euro, e para o orçamento da União Europeia, no caso dos países infratores que não pertencerem à zona do euro.

O Reino Unido também se opôs veementemente ao enrijecimento da regulação e supervisão do mercado financeiro europeu, tendo em vista que isso poderia limitar a atratividade da City de Londres em relação a outras praças no mundo. Os britânicos ficaram de fora do maior avanço nesse sentido, a constituição de uma união bancária em 2012, por meio da criação do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), com o intuito de assegurar que os bancos estão cumprindo as normas comuns e agindo de forma correta, e do Mecanismo Único de Resolução (MUR), com o intuito de assegurar uma ação concertada em caso de crises bancárias, as quais deverão ser financiadas pelos acionistas e credores do banco e, em última instância, por meio do Fundo Único de Resolução (FUR), o qual é financiado pelos próprios bancos regulamentados e supervisionados. O MUS funciona desde 2014 e o MUR desde 2016; o FUR atingirá sua capacidade operacional apenas em 2023. Em 2015, foram iniciadas as negociações para a criação de um novo elemento à união bancária, o Sistema Europeu de Garantia de Depósitos (SEGD), que ainda não foi aprovado.

Diante dos efeitos da crise europeia sobre o Reino Unido e das divergências do país com os seus vizinhos a respeito da melhor forma de superá-la, o primeiro ministro conservador David Cameron anunciou, do nº 10 em *Downing Street*, a realização de um referendo para o dia 23 de junho de 2016, em que os britânicos decidiriam se iriam permanecer ou não na UE. Cameron havia prometido a realização do referendo se fosse eleito no pleito realizado no ano anterior como uma forma de atender as pressões crescentes para renegociar o papel do Reino Unido no projeto de integração regional europeu. De fato, entre os “eurocéticos” britânicos prevalecia o entendimento de que a burocracia de Bruxelas impedia o Reino Unido de exercer as suas potencialidades e, assim, de superar a crise econômica e social mais rapidamente, tornando-se um investimento inviável, já que apresentava custos altos e retornos baixos.

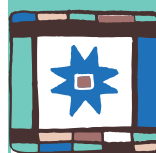
A realização do referendo causou furor em Bruxelas, assim como em Paris e Berlim. Afinal, não se via uma afronta tão grande dos britânicos ao projeto de integração regional desde a intransigência da também conservadora Margaret Thatcher à constituição de um “superestado europeu”. Thatcher surpreendia-se com a obstinação com que seus congêneres defendiam a formação de uma verdadeira federação no continente justamente no momento em que os principais esforços de controlar países diferentes a partir de um mesmo centro decisório se mostravam um retumbante fracasso, como era o caso da União Soviética e da Iugoslávia. Para ela, o projeto de integração regional europeu deve priorizar a formação do mercado comum,

sendo que esse processo deve ser conduzido por instituições intergovernamentais⁷.

As pesquisas de opinião realizadas nos meses anteriores ao referendo mostravam que a decisão sobre a saída do Reino Unido do bloco ficaria por conta dos indecisos. De fato, os britânicos sempre se mostraram os mais céticos em relação aos benefícios do projeto de integração regional europeu entre todos os países-membros do bloco, o que pode ser comprovado pelas pesquisas da instituição Eurobarômetro. Segundo a 81ª pesquisa-padrão realizada pela instituição, um ano antes da realização do referendo, 28% dos britânicos tinham uma imagem negativa da UE, 37% acreditavam que os rumos do bloco estavam equivocados, 42% não se sentiam cidadãos da UE, 43% estavam pessimistas em relação ao futuro do bloco, 43% achavam que teriam um futuro melhor fora da UE, 48% acreditavam que o bloco não estava trabalhando por eles, 54% achavam que os interesses do seu país não eram levados em consideração pela UE, 55% não confiavam nas instituições do bloco, 63% não acreditavam que a sua voz era ouvida na UE e 72% eram contrários ao euro.

Diante da perspectiva de uma resposta favorável à saída do Reino Unido da UE no referendo, os britânicos conseguiram novas concessões de seus vizinhos, além de terem asseguradas aquelas já conquistadas nas décadas anteriores. Em particular, os britânicos foram autorizados a não adotar as normas europeias sobre migração entre os países-membros por um período de tempo para que se pudesse ajustar às novas circunstâncias. A questão da migração entre os países-membros tornou-se um tema controverso no Reino Unido, diante do aumento de europeus dispostos a morar e trabalhar no país depois da eclosão da crise europeia, o que significaria uma redução das vagas de trabalho e o aumento da pressão sobre o sistema de proteção social britânico. Com o intuito de desestimular a entrada de novos estrangeiros em busca de moradia e trabalho, o Reino Unido foi autorizado a enrijecer as regras de acesso aos benefícios sociais pelos migrantes relativamente àquelas adotadas nos demais países-membros do bloco. Pelo acordo que duraria sete anos, esses migrantes apenas poderão ter acesso a esses benefícios quatro anos depois de terem se estabelecido no país (Rankin, 2016).

Além disso, Reino Unido e UE haviam iniciado, também, as negociações de um acordo que permitia aos britânicos não adotar a resposta do bloco para crise dos refugiados vindos de zonas de guerra, como a Síria. Essa resposta estabelecia um número máximo de refugiados devidamente registrados para cada país-membro, baseado nas condições de sua economia de acomodar esses indivíduos, o que deveria aliviar as pressões sobre os países que mais recebem esses refugiados, notadamente os que estão nas fronteiras da UE, como a





Grécia e a Itália. O país afirmou que somente receberá indivíduos que estiverem em campos da Jordânia, Líbano e Turquia junto à fronteira Síria e que o número será decidido independentemente das regras adotadas pelos demais países-membros (Wintour, 2015).

As concessões ao Reino Unido não foram suficientes para evitar que 52% dos mais de 30 milhões britânicos que participaram do referendo decidissem que o país deveria deixar a UE. Logo após o anúncio do resultado do referendo, Cameron renunciou ao cargo. Agora, caberá a nova primeira ministra conservadora, Theresa May, concluir o processo que culminará na saída do Reino Unido da UE. Para fazer isso, ela criou o primeiro ministério para assuntos extraordinários desde os tempos de guerra. Esse ministério deverá identificar todas as normas que derivam da legislação europeia para que se possa decidir se ela será mantida, alterada ou eliminada da legislação britânica, além de preparar e levar a cabo as negociações sobre os termos da saída do Reino Unidos com os demais países-membros da UE. O país não realiza uma negociação dessa natureza com outro país desde que ingressou no bloco em 1973 e, para tanto, está recorrendo a especialistas do setor público e do setor privado, inclusive de outros países. De fato, essa competência havia sido transferida das instituições nacionais para as instituições supranacionais há mais de quarenta anos.

O processo de saída de um país-membro da UE é longo, tal como especificado pelo Artigo 50 do Tratado de Lisboa. Primeiro, o Parlamento britânico deve sancionar a decisão das urnas, tal como determinou a Alta Corte do país. Embora a maioria dos parlamentares tenha se mostrado contrário à saída, uma recusa é bastante improvável em função das consequências políticas dessa decisão para os parlamentares e os seus partidos. Em seguida, o Reino Unido deve comunicar oficialmente os demais países-membros da UE de sua decisão. Ainda que todos eles tenham mostrado esforços pela permanência, uma recusa aqui também é bastante improvável. Finalmente, inicia-se o processo de saída, por meio de negociações sobre os termos dessa saída entre as partes, o que não deve acontecer em dois anos, prorrogável por mais um ano, caso todos os demais países-membros da UE concordem que isso seja necessário⁸.

Algumas das principais consequências do referendo para a Europa

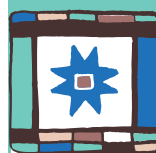
Mesmo antes de completado o processo que culminará na saída do Reino Unido da UE, a decisão do referendo deverá produzir efeitos negativos. O aumento da incerteza e a deterioração do estado geral

de expectativas deverá levar a uma queda da demanda e, assim, a uma redução do crescimento no Reino Unido e na UE. Isso reduzirá o comércio e o investimento entre eles, aprofundando ainda mais os efeitos da crise internacional que se arrasta há quase uma década.

É bastante sintomático que logo após o anúncio do resultado do referendo, a libra tenha sofrido forte desvalorização em relação às principais moedas do sistema, refletindo a inquietação dos proprietários de riqueza em relação às consequências do referendo, processo que foi reforçado pela decisão das principais agências de classificação de risco de reduzir a nota de crédito atribuída ao Reino Unido, dias depois. De fato, a busca por segurança levou esses agentes a vender libras e a comprar moedas estrangeiras, reduzindo o valor da libra em relação a essas moedas. Como exemplo, após o anúncio do resultado do referendo, o valor da libra caiu de 1,48 para 1,36 dólar e de 1,31 para 1,25 euro. Esse processo de desvalorização continuou nos meses seguintes e o valor da libra chegou a alcançar 1,29 dólar e 1,16 euro.

A rapidez e a intensidade dessa desvalorização da libra foram ainda maiores do que as que se seguiram à traumática saída do Reino Unido do SME, em setembro de 1992. O país aderiu relutantemente ao acordo em 1990, esperando com isso alcançar o desempenho do país mais importante do sistema, a Alemanha. Anos depois, os alemães elevaram a taxa de juros diante da aceleração do índice de inflação, o que obrigou os demais países do sistema a fazer o mesmo para evitar uma fuga de capitais e uma desvalorização de suas respectivas moedas superior ao acordado. Com uma economia em letargia, os britânicos não elevaram a taxa de juros e sofreram um forte ataque especulativo liderado pelo especulador global George Soros. Incapaz de sustentar o valor da libra, o Reino Unido foi obrigado a deixar o SME em setembro de 1992 e a permitira flutuação de sua moeda. Isso certamente contribuiu para a decisão dos britânicos de não aderir ao euro anos depois, inclusive.

Voltando à reflexão sobre o episódio mais recente, o Reino Unido não tardou em agir para evitar a realização das profecias pessimistas dos mercados financeiros, reforçadas pela redução das notas de crédito atribuídas pelas principais agências de classificação de risco, como mencionado⁹. O Banco da Inglaterra manteve uma política monetária flexível, com as taxas de juros próximas a zero e o fornecimento praticamente irrestrito de liquidez aos bancos. E se isso não for suficiente para estimular a recuperação da confiança dos atores e o aumento da demanda do setor privado, já estão nos planos do novo governo a flexibilização da política fiscal, sobretudo por meio do aumento do investimento em infraestrutura, que está abaixo dos países mais ricos da UE (Titlow, 2016).





Além dessas consequências mais imediatas, outras deverão afetar o Reino Unido e a UE após a conclusão do processo de separação que foi decidido pelos britânicos. No que se refere ao Reino Unido, a reduzida confiança dos bancos, empresas e famílias no futuro da economia doméstica deverá se manter por muito tempo, ainda, o que estende a perspectiva de baixo dinamismo esperado para os meses seguintes ao referendo para os próximos anos, mesmo diante das políticas anticíclicas que podem ser implementadas, com graves consequências sobre a economia do país.

Essa situação deverá ser agravada pelo fato de que o Reino Unido perderá os seus principais parceiros no âmbito das relações de comércio e investimento, membros da UE, viabilizadas pela participação no mercado comum. Dentre os principais parceiros do Reino Unido dentro da UE, encontram-se as maiores economias do bloco, a saber, Alemanha, França, Itália e Espanha. Além disso, porém não menos importante, também estão envolvidos pequenos países com os quais os britânicos tradicionalmente possuem relações mais estreitas, como a Irlanda, além da Bélgica e da Holanda e dos países escandinavos, quais sejam, Dinamarca, Suécia e Finlândia.

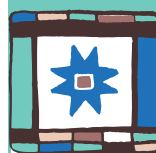
No que se refere ao comércio, em 2015, 44,4% das exportações e 53,6% das importações britânicas vieram da UE, sendo que o Reino Unido teve um déficit de 118 bilhões de euros em relação aos seus vizinhos, o que significa que ele comprou mais do que vendeu deles. O comércio entre o Reino Unido e os membros da UE é concentrado na troca de manufaturas diversas, refletindo o fato de que as economias do Reino Unido e de seus principais parceiros são caracterizadas por estruturas produtivas diversificadas e integradas. Naquele ano, 14% das exportações do Reino Unido para a UE eram compostas por produtos primários, 14,9% de manufaturas intensivas em trabalho e outros recursos, 13,9% de manufaturas de baixa intensidade tecnológica, 32,3% de manufaturas de média intensidade tecnológica e 21,6% de manufaturas de alta intensidade tecnológica. Por sua vez, 7,8% das importações britânicas do bloco eram compostas por produtos primários, 17,2% de manufaturas intensivas em trabalho e outros recursos, 12,5% de manufaturas de baixa intensidade tecnológica, 39,4% de manufaturas de média intensidade tecnológica e 20,1% de manufaturas de alta intensidade tecnológica, segundo dados da Unctad.

Já no que diz respeito ao investimento, tomando-se como base a posição de internacional de investimentos do Reino Unido, que mostra os ativos possuídos por britânicos no exterior e os passivos possuídos por estrangeiros no Reino Unido ao final de cada período, em 2013, 43,3% dos ativos e 48,1% dos passivos associados ao investimento direto estrangeiro no Reino Unido decorrem de operações com a UE,

sendo que a diferença entre os ativos e os passivos naquele ano foi de 54,6 bilhões de libras, o que significa que os britânicos possuem mais investimentos dessa modalidade na UE do que os europeus no Reino Unido. Nesse mesmo ano, 40,6% dos ativos e 39,6% dos passivos eram associados ao investimento de portfólio decorrentes de operações com a UE, sendo que a diferença entre os ativos e os passivos do Reino Unido foi de - 36,1 bilhões de libras, o que significa que os europeus possuem mais investimentos dessa modalidade no Reino Unido do que os britânicos na UE, segundo dados do Banco da Inglaterra. O fato de o Reino Unido ser um grande receptor de investimentos de portfólio dos europeus está intimamente relacionado à importância da City de Londres enquanto principal praça financeira não apenas do bloco, mas do mundo.

De fato, a saída do Reino Unido da UE terá um impacto sobre o setor de agricultura e indústria, mas provavelmente nenhum deles será mais profundo do que o seu impacto sobre o setor de serviços, em geral, e sobre a City de Londres, em particular, o atual centro dinâmico da economia britânica. De fato, 80,1% do valor adicionado pelo país foi realizado pelo setor de serviços, 10,3% pela manufatura e 0,6% pela agricultura, muito diferente das outras grandes economias do bloco, onde a importância das manufaturas e da agricultura no valor adicionado é muito maior. Dificilmente a City de Londres perderá a proeminente condição de praça financeira do mundo após a saída do bloco, mas não há dúvidas de que ela passará a enfrentar a concorrência mais contundente de seus vizinhos que também possuem uma infraestrutura adequada para a sua realização, a começar por Frankfurt e Paris. Nesse contexto, bancos e outras instituições financeiras poderão deixar a capital britânica para poder continuar usufruindo dos benefícios propiciados pelo mercado comum.

É bastante provável que os países da UE prefiram direcionar pelo menos parte de seus investimentos e o seu comércio do Reino Unido para o interior do bloco, a fim de se beneficiar das regras do mercado comum. No que se refere às relações que esses países manterão com o resto do mundo, o Reino Unido passará a concorrer nas mesmas condições que outros países muito competitivos pela atenção dos países do bloco, a começar pela China. O mundo atual é muito diferente daquele enfrentado pelos britânicos antes de entrar no bloco, com o surgimento de economias capazes de produzir e exportar bens e serviços muito sofisticados a um baixo preço, ao mesmo tempo em que oferecem incentivos fiscais, monetários, cambiais e alfandegários irresistíveis para atrair empresas estrangeiras. Enquanto estavam na UE, os britânicos estavam protegidos dessa concorrência. Dúvidas surgem em relação à capacidade de o Reino Unido, de forma isolada, manter essa proteção depois de legitimado o abandono do bloco.





De fato, os britânicos não devem esperar concessões de seus vizinhos nos moldes das obtidas pelos países do Espaço Econômico Europeu (EEE) e pela Suíça, já que isso poderia fortalecer os grupos sociais contrários à UE nos demais países-membros do bloco, o que poderia levar a novos referendos e, no limite, a novas deserções¹⁰. Em 1992, a UE negociou com a Associação Europeia de Livre Comércio (AELC) um acordo que daria origem ao EEE, o qual assegurou a extensão do mercado comum da UE aos países da AELC, com exceção da Suíça. Pouco tempo depois, UE e Suíça iniciaram a negociação de acordos bilaterais em algumas das áreas do acordo com os demais países da AELC. Para obter esses benefícios, entretanto, tanto os países do EEE como a Suíça devem contribuir para o orçamento da UE e não possuem participação nas decisões tomadas pelos países do bloco sobre o seu funcionamento, ainda que possam ser consultados nesse processo.

É importante registrar que a AELC foi criada em 1960 por iniciativa do próprio Reino Unido, como uma alternativa ao principal projeto de integração regional no continente. A AELC seria um projeto intergovernamental e não supranacional, de modo que poderes soberanos seriam retidos nas instituições nacionais ao invés de serem transferidos para instituições supranacionais. Além do Reino Unido, participaram da fundação do bloco Áustria, Irlanda, Dinamarca, Portugal, Noruega e Suíça, que, como os britânicos, desejavam estimular os fluxos de comércio e investimento entre si, mas temiam a formação de um superestado europeu. Mais tarde, ingressaram na AELC a Finlândia, Islândia e Liechtenstein. Com a saída da maioria desses países para viabilizar o ingresso na UE, o bloco perdeu força nas últimas décadas, sendo atualmente composto apenas por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. É muito difícil os britânicos conseguirem retornar ao bloco nas mesmas condições de antes, já que isso exigiria a aprovação de todos os países-membros e a Noruega já afirmou que não está disposta a tolerar uma mudança do equilíbrio de forças dentro do bloco (Wintour, 2016).

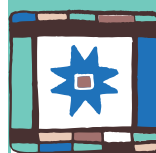
Outra consequência potencialmente desastrosa do resultado do referendo é o fato de que o Reino Unido perderá o auxílio da UE por meio das políticas supranacionais, como é o caso da Política Regional, que financia projetos orientados para o desenvolvimento econômico e social das regiões mais atrasadas do bloco, sobretudo os projetos que compreendem investimentos em áreas estratégicas, como investimento produtivo (investimento na expansão da capacidade produtiva), em inovação (investimento em pesquisa e desenvolvimento), em infraestrutura (investimentos em redes de transporte, comunicação e energia), em mão-de-obra (investimento em educação, treinamento, colocação e recolocação de trabalhadores no mercado), em condições de vida (investimento em saúde, habitação, saneamento básico), em combate à exclusão social (investimentos

na redução da miséria e da pobreza e na inclusão de grupos mais vulneráveis), em cultura (investimentos na proteção do patrimônio, na promoção das artes, no estímulo ao turismo), em sustentabilidade (investimento em proteção e recuperação do meio ambiente), entre outros. Os projetos são financiados com os recursos de fundos criados especialmente para esse fim, notadamente os Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, e são alocados de acordo com as prioridades definidas periodicamente pela UE (Comissão Europeia, 2008)¹¹.

Depois de intensas negociações, foram alocados 10 bilhões de euros para o financiamento de projetos que busquem o desenvolvimento de regiões da Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, entre 2014 a 2020, segundo dados da Comissão Europeia, o que é realmente notável. Enquanto o orçamento disponível para o financiamento da Política Regional diminuiu e a maioria dos países teve de enfrentar uma redução nos recursos alocados, o Reino Unido conseguiu aumentar a quantidade recebida dos fundos. Entretanto, tão logo o país deixe o bloco e, assim, pare de fazer contribuições ao orçamento comunitário, ele também deixará de receber os recursos acordados, de modo que os projetos financiados pela Política Regional terão de ser interrompidos, a não ser que os recursos sejam garantidos pelo Tesouro britânico. Sem mais acesso aos recursos, o Reino Unido precisaria desenvolver iniciativas próprias, mas o comprometimento do país nesse âmbito é menor que outros países do mesmo porte com desigualdades regionais, como a Alemanha e a Itália. Instituições foram fechadas e políticas encerradas nesse âmbito desde que o país passou a receber o auxílio dos fundos da UE (Tondl, 2007).

É importante observar que, além dos seus instrumentos próprios de financiamento, a Política Regional da UE conta, ainda, com a assistência do Banco Europeu de Investimento (BEI), no que diz respeito ao financiamento de projetos que busquem o desenvolvimento das regiões mais atrasadas do bloco. Ao contrário dessa política, os recursos do banco não provêm do orçamento comunitário, mas da captação no mercado via emissão de títulos de dívida garantidos pelos países-membros do bloco. Além disso, os recursos não são entregues a fundo perdido, mas emprestados ao tomador final, ainda que em condições bastante vantajosas em termos de custos e prazos.

O Reino Unido respondia por 16% do capital do BEI e era um dos grandes beneficiários dos empréstimos do banco. Os projetos financiados pelo banco somaram 6,7 bilhões de euros em 2015 e 50 bilhões de euros na última década, segundo dados do BEI. Ao deixar o bloco e a sua contribuição ao BEI, o Reino Unido deixará de ser elegível aos seus empréstimos em condições vantajosas, perdendo uma das mais importantes fontes de financiamento do investimento no país, já que ele não apenas não possui nenhuma iniciativa parecida com uma





política regional como também nenhum banco de desenvolvimento público que possa assumir as funções do BEI. O rebaixamento da nota de crédito do país pelas principais agências de classificação de risco, ademais, mostram que os britânicos terão dificuldades de encontrar novos recursos de custos menores e prazos maiores após o Brexit.

Tudo isso colocará em risco importantes avanços econômicos e sociais alcançados pelo Reino Unido nas últimas décadas e para os quais o projeto de integração regional certamente contribuiu. Segundo dados da Unctad, em 1980, a renda per capita do Reino Unido era de 21.967 dólares e correspondia a 95,8% da Alemanha e 93,8% da França, as principais economias do bloco. Em 2014, a renda per capita dos britânicos praticamente dobrou, atingindo 41.598 dólares e já correspondia a 107% da dos alemães e 117,7% da dos franceses, revelando que os britânicos não apenas alcançaram como superaram as principais economias do bloco depois de terem ingressado nele. As diferenças existentes entre os países que compõem o Reino Unido também diminuíram sensivelmente. Segundo dados da Eurostat, a renda per capita dos países mais pobres convergiram para a média da união e, em 2014, a renda per capita da Escócia já correspondia a 92% da do Reino Unido, a da Irlanda do Norte a 74,8%, e do País de Gales a 70,5%. As diferenças entre as regiões do país também diminuíram, ainda que continuem bastante elevadas. Em 2014, a região mais pobre do Reino Unido, o oeste do País de Gales, correspondia a 63% da renda per capita da união, ao passo que a região mais rica, o interior de Londres, chegava a corresponder a 494,5% da renda per capita da união.

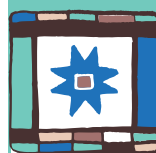
Nem mesmo uma das principais preocupações que contribuíram para a saída do Reino Unido da UE deverão trazer os benefícios esperados pelos seus defensores, qual seja, o aumento da quantidade de imigrantes no país. O maior controle sobre os fluxos de imigrantes de dentro e de fora da UE deverá recair sobre os trabalhadores de menor qualificação e não dos de maior qualificação, que competem diretamente com os britânicos pelas vagas no mercado de trabalho. Os imigrantes de menor qualificação têm um papel fundamental para a economia do Reino Unido, assumindo vagas não ocupadas pelos britânicos e contribuindo para a geração de renda no país. Além disso, há evidências de que os imigrantes contribuem mais para os cofres públicos do que recebem dele, na forma de acesso aos sistemas de educação e saúde, além de outras áreas do sistema de proteção social do Reino Unido. Segundo Dustmann e Frattini (2014), os imigrantes de outros países da UE pagaram 20 bilhões de libras a mais aos cofres públicos do que receberam entre 2000 e 2011, sendo que essa diferença é de 15 bilhões de libras no caso dos oriundos de países que eram membros da UE antes de 2004 e de 5 bilhões de libras no caso dos países que se tornaram membros do bloco depois disso.

Não bastassem essas consequências prováveis da saída do Reino Unido da UE, o país ainda passa a enfrentar o risco concreto de uma fragmentação interna. Primeiro, do ponto de vista social. O referendo mostrou uma sociedade muito heterogênea, sendo que os mais ricos, os de maior escolaridade, os mais jovens e os que moram nos centros urbanos optaram pela permanência na UE, ao passo que os mais pobres, de menor escolaridade, os mais velhos e os que moram em regiões rurais optaram pela saída do bloco. É bastante provável que as tensões entre esses diferentes grupos sociais aumente consideravelmente depois do resultado do referendo, dificultando a criação de políticas públicas necessárias à viabilização do crescimento econômico e da coesão social.

E, depois, mas não menos importante, o risco de fragmentação interna do ponto de vista político. Com origem no Ato de União de 1800, o Reino Unido é atualmente uma união política entre quatro países, isto é, a Inglaterra, o País de Gales, a Escócia e a Irlanda do Norte. É evidente que há uma assimetria de forças entre esses países, tendo os interesses ingleses frequentemente prevalecido sobre os interesses escoceses, galeses e norte-irlandeses. Essa assimetria de forças entre esses países deve-se, entre outros motivos, ao tamanho de suas economias. Em 2014, a Inglaterra respondeu por 86,8% do PIB do Reino Unido, ao passo que a Escócia respondeu por 7,7%, o País de Gales por 3,4% e a Irlanda do Norte por 2,1% do total, segundo dados da Eurostat.

O referendo mostrou mais uma vez o quão diferentes são os interesses dos países que compõem o Reino Unido e colocou em xeque a capacidade de conciliá-los. Enquanto 53,4% dos ingleses e 52,5% dos galeses optaram por sair do bloco, 38% dos escoceses e 44,2% dos norte-irlandeses optaram por esse caminho. Isso demonstra que Edimburgo e, em menor medida, Belfast, já não se sentem mais representadas por Londres, aumentando a probabilidade de que elas escolham deixar a união e seguir seus próprios caminhos, muito provavelmente se aliando a Bruxelas. A única questão é que a entrada desses países na UE exigiria a aprovação dos países-membros e essa aprovação não é óbvia, já que ela pode enfrentar a resistência daqueles países que apresentam movimentos separatistas internos, como é o caso da Espanha, que teme que uma eventual saída da Escócia e da Irlanda do Norte do Reino Unido favoreça as reivindicações de regiões como a Catalunha.

A Escócia demonstra a sua insatisfação com as diretrizes de Londres há muito tempo. No referendo realizado em 2014, 45% dos escoceses optou por romper a relação com o Reino Unido. A Escócia possui uma orientação para o resto da Europa mais forte do que qualquer outro país da união, além de uma maior desconfiança em relação à capacidade do mercado de assegurar a todos condições de vida





adequadas. E a questão é que, possuindo uma economia dinâmica, que, inclusive, conta com grandes reservas de petróleo no Mar do Norte, os escoceses teriam pouco a temer em deixar o Reino Unido e, em seguida, ingressar na UE. Um novo referendo sobre a questão deve ocorrer em breve, já que houve uma mudança considerável nas circunstâncias comparativamente aqueles que existiam em 2014, como sugeriu a primeira-ministra escocesa Nicola Sturgeon (Carrel e Brooks, 2016).

Por sua vez, a Irlanda do Norte é menos rica que a Escócia e, portanto, mais dependente de Londres. Entretanto, deixar o controle britânico poderia levar a uma aproximação e, talvez, a uma união à Irlanda, que já é um país-membro da UE. A ilha da Irlanda compunha o Reino Unido desde a sua origem, mas, em 1922, a Irlanda, de maioria católica, tornou-se independente, enquanto que a Irlanda do Norte, de maioria protestante, permaneceu unida aos britânicos. Durante muito tempo, a relação entre a comunidade católica, que desejava a união à Irlanda, e a comunidade protestante, que desejava permanecer unidos aos britânicos, foram bastante tensas na Irlanda do Norte, incluindo ações de grupos terroristas, que causaram a morte de mais de 3,5 mil pessoas. Entretanto, as relações entre as duas comunidades do país melhoraram consideravelmente nas últimas décadas. Isso leva a um aumento das esperanças de um entendimento que leve à reunificação da ilha, como sugeriram autoridades dos dois países assim que o resultado do referendo foi anunciado¹² (O'Doherty, 2016).

Evidentemente, não apenas o Reino Unido será afetado pela decisão de deixar a UE. O projeto de integração regional europeu também não permanecerá imune. A UE perderá um de seus mais influentes membros, a começar pelo fato de que o Reino Unido respondeu por mais de 17% do PIB comunitário em 2014 – o terceiro maior, depois da Alemanha e da França. Nesse mesmo ano, o país respondeu por 18,6% do valor adicionado pelo setor de serviços, 10,9% pela manufatura e 6,4% pela agricultura no bloco, segundo dados da Unctad. Com a saída do Reino Unido, a UE fica inegavelmente mais pobre do ponto de vista econômico, mas também social e político, e isso poderá enfraquecer não apenas o seu dinamismo interno, mas também a sua influência nas relações internacionais.

Em verdade, a saída do Reino Unido da UE deverá levar a maior reforma do projeto de integração regional europeu desde sua fundação, o que não é surpreendente, já que os principais avanços nesse projeto sempre ocorreram em momentos de graves impasses. Essa reforma deverá levar a um aprofundamento do processo de integração regional e deverá incluir o fortalecimento das políticas supranacionais, para que elas se somem à ação das políticas nacionais destinadas a promover o desenvolvimento harmonioso dos países-membros do bloco, já que

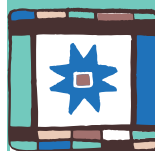
isso não é possível por meio da simples abertura das fronteiras entre eles. O fortalecimento das políticas supranacionais, por sua vez, implica o fortalecimento das instituições e do orçamento da UE.

De fato, as instituições da UE ainda sofrem com a ampla falta de legitimidade entre os cidadãos. Na UE, o Conselho Europeu estabelece diretrizes para o projeto de integração regional a partir das quais a Comissão Europeia desenvolve propostas e as submete à aprovação do Conselho dos Ministros e do Parlamento Europeu, que devem aprová-las ou rejeitá-las. As propostas são desenvolvidas com o apoio de órgãos consultivos, como o Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social Europeu. O cumprimento das propostas aprovadas pelos países-membros é supervisionado pelo Tribunal Europeu. Nesse contexto, o aumento de legitimidade pressupõe, em grande medida, a redução do déficit democrático, ou seja, à reduzida participação desses cidadãos nas esferas de decisão, que parecem ser tomadas por uma burocracia distante de suas realidades e, conseqüentemente, de suas necessidades. O Tratado de Lisboa trouxe importantes avanços nesse sentido ao assegurar um maior poder ao Parlamento Europeu no processo de aprovação das propostas, além de uma maior participação dos parlamentos nacionais nesse processo. Entretanto, isso não é suficiente.

Já o orçamento da UE é ainda muito pequeno, correspondendo a apenas 1% do PIB comunitário, o que impede ações mais contundentes do bloco. Os recursos do orçamento provêm de taxas sobre a importação e sobre o valor-adicionado, além de uma contribuição proporcional ao tamanho da economia de cada país-membro. Para que ele seja capaz de financiar ações mais contundentes do bloco, deve-se aumentar as contribuições dos países-membros ou, o que é melhor, permitir que a UE capte recursos no mercado mediante a emissão de títulos de dívida garantidos por esses países. Esses papéis teriam notas de crédito elevadas, o que permitiria à UE captar recursos em condições vantajosas para financiar as ações do bloco, em termos de custos e de prazos.

Algumas das principais consequências do referendo para o mundo

A saída do Reino Unido da UE terá consequências não apenas para a Europa, mas para todo o mundo, incluindo o Brasil. Ao afetar adversamente a confiança no continente e, conseqüentemente, o crescimento econômico, o Brexit deverá impactar negativamente as relações de comércio e investimento entre o Reino Unido e os demais países do mundo.





O Brasil tende a ser particularmente afetado pela desaceleração das economias da UE em decorrência do resultado do referendo, pois o bloco responde por uma parcela importante do comércio e dos investimentos recebidos pelo país. Esse processo pode levar à redução das exportações brasileiras ao Reino Unido, não apenas em função da queda do volume, mas também dos preços dos produtos vendidos, sobretudo dos produtos primários, como matérias-primas e alimentos. O Brasil também poderá receber menos investimentos, não apenas porque os europeus, em geral, e os britânicos, em particular, estarão menos dispostos a investir, mas também porque aqueles que estiverem dispostos a fazê-lo de certo podem encontrar alternativas mais seguras que o Brasil, atualmente.

O Mercosul também será afetado pela saída do Reino Unido da UE. Em 1991, o Tratado de Assunção buscou criar uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, eliminando as barreiras ao comércio entre os países-membros e estabelecendo barreiras ao comércio em relação aos países não membros. Embora tenha se avançado muito nesse âmbito, o Mercosul ainda constituiu uma união aduaneira imperfeita, uma vez que existem problemas em relação à eliminação das barreiras ao comércio entre os países-membros e ao estabelecimento de barreiras aos países não-membros, com os países alterando essas barreiras sem o consentimento dos demais. Se a saída do Reino Unido da UE aumentou as dúvidas sobre a viabilidade de projetos de integração regional, isso é ainda mais verdadeiro no caso de um projeto que mesmo sendo bem menos complexo que o europeu, possui graves falhas de concepção e implementação, reduzindo a sua legitimidade.

Além disso, a saída do Reino Unido da UE deverá esfriar as negociações de um acordo comercial entre as partes. As relações entre o Mercosul e a UE nesse sentido não são recentes. Em 1995, foi assinado um acordo em que os blocos manifestavam a vontade de aumentar a cooperação entre eles, inclusive por meio da eliminação das barreiras ao comércio. Em 2004, as negociações foram suspensas em função das divergências quanto ao ritmo de abertura. Enquanto os países do Mercosul mostram-se mais resistentes na indústria e nos serviços, os países da UE mostram-se mais resistentes no setor agrícola, em grande medida porque isso implicaria reduzir ou até mesmo eliminara proteção oferecida pelo bloco aos produtores locais por meio da Política Agrícola Comum (PAC). A PAC é a principal política supranacional da UE, absorvendo a maior parte dos recursos do orçamento comunitário. Criada em 1957, a política era originalmente baseada na sustentação de preços dos produtos primários por meio da retenção da oferta, mas a geração de grandes estoques de produtos que eram perdidos levaram a uma grande revisão da política mais recentemente, que passou a ser baseada na transferência de renda para os produtores.

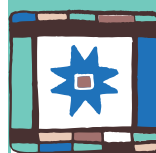
Depois de serem suspensas em 2004, as negociações entre o Mercosul e a UE foram retomadas em 2010 e, desde então, os blocos têm trocado propostas a respeito do ritmo de abertura de seus mercados. As principais resistências continuam a vir da UE, que teme que a redução da proteção aos produtores locais acabará levando à destruição do setor agrícola europeu. Se o Reino Unido sair da UE, os interesses dos países contrários ao acordo deverão prevalecer e ele será postergado mais uma vez, já que os britânicos eram um de seus principais entusiastas. Ao contrário de outros países, eles tinham pouco a perder com o aumento da importação de produtos agrícolas e muito a ganhar com o aumento das exportações de produtos industriais e de serviços para o Mercosul (Mota et al., 2016).

Além disso, após a saída do Reino Unido, a UE deverá priorizar outros acordos mais importantes para ela nesse momento, como o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento com os Estados Unidos. O acordo negociado a portas fechadas prevê a eliminação das barreiras ao comércio e investimento entre europeus e norte-americanos, o que não agradou todos os países do bloco. De fato, esses países temem que a redução da proteção aos produtores locais acabará levando à destruição não apenas do setor agrícola, mas também da indústria e dos serviços europeus, sendo que a redução do grau de diversificação e integração de suas estruturas produtivas reduziria ainda mais a sua capacidade de gerar mais renda e emprego. Nesse contexto, a aprovação do acordo somente será possível mediante um intenso processo de negociação entre as partes, o que implicará a utilização de todos os recursos disponíveis.

Conclusão

O Reino Unido sempre se mostrou desconfortável com o projeto de integração regional europeu e recebeu importantes concessões de seus vizinhos por causa disso. Em que pese esse desconforto dos britânicos em relação ao projeto de integração regional, poucos realmente acreditavam que o Reino Unido optaria por deixar a UE no referendo realizado pelo governo conservador liderado por David Cameron, em junho de 2016. A decisão pelo Brexit terá consequências não apenas para o Reino Unido e a UE, mas para todo o mundo, incluindo o Brasil, como se procurou demonstrar nesse artigo.

Com efeito, pode-se afirmar que a saída do Reino Unido da UE é um verdadeiro revés civilizatório, na medida em que se trata do mais duro golpe contra a mais ousada tentativa de cooperação entre diferentes países em favor de objetivos comuns da história. Lições importantes



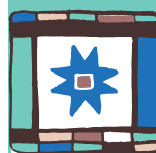


devem ser tiradas desse evento e transformadas em ações concretas, a começar pelo fato de que a resposta a um contexto de grave crise econômica e social, como o enfrentado pelos países europeus, deve ser mais e não menos integração entre eles, por meio do fortalecimento das políticas supranacionais. Estas devem, pois, complementar as políticas nacionais destinadas a promover o desenvolvimento.

Notas

1. Em 2004, foi assinado um novo tratado que estabelecia uma constituição para a UE, que, entretanto, não foi ratificado por todos os países-membros e, por isso, não chegou a ser implementado. Depois de ter sido rejeitado em referendos realizados na França e, depois, na Holanda, ele foi posto de lado e um novo período de negociações entre os países-membros se seguiu, culminando no Tratado de Lisboa. Ao contrário do tratado anterior que substituiu todos os tratados existentes, o Tratado de Lisboa apenas reformou esses tratados, sendo bastante menos ambiciosos, portanto.
2. Curiosamente, foi o primeiro-ministro britânico Winston Churchill o primeiro líder europeu a defender, de forma mais contundente no contexto do pós-guerra, a integração entre os países europeus como forma de superar as divergências que existiam entre eles e que apenas haviam trazido caos ao continente. De fato, Churchill defendeu a criação dos “Estados Unidos da Europa” em um discurso na Universidade de Zurique, na Suíça, em 1946.
3. Na ocasião do primeiro veto à entrada do Reino Unido no bloco em 1963, disse De Gaulle: “England in effect is insular, she is maritime, she is linked through her exchanges, her markets, her supply lines to the most diverse and often the most distant countries; she pursues essentially industrial and commercial activities, and only slight agricultural ones. She has in all her things very marked and very original habits and traditions”
4. Pode-se dizer que esse “rebate” deve-se, em grande medida, à então primeira-ministra britânica Margaret Thatcher, que engajou-se pessoalmente em pressionar as autoridades europeias para que concordassem em compensar o Reino Unido, ao ameaçar suspender os pagamentos ao orçamento do bloco. Durante a reunião do Conselho Europeu em 1984, disse ela aos demais chefes de governo dos países-membros da CE: “We are not asking the Community or anyone else for money. We are simply asking to have our own money back!”.
5. Além do Reino Unido, a Irlanda também optou por permanecer fora do acordo. Se ela tivesse aceitado, mas os britânicos não, ela seria obrigada a restabelecer os controles na fronteira com a Irlanda do Norte, o que não era uma opção.

6. Além do Reino Unido, Dinamarca e Suécia também optaram por não adotar o euro.
7. Em seu célebre discurso às autoridades europeia sem Bruges, na Bélgica, disse: "To try to suppress nationhood and concentrate power at the centre of a European conglomerate would be highly damaging and would jeopardize the objectives we seek to achieve. Europe will be strong precisely because it has France as France, Spain as Spain, Britain as Britain, each with its own customs, traditions and identity. It would be folly to try to fit them into some sort of identikit European personality...working more closely together does not require power to be centralized in Brussels or decisions to be taken by an appointed bureaucracy...we have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain only to see them re-imposed at the European level". Desde Thatcher, o partido conservador endureceu o discurso em relação ao projeto de integração regional europeu, o que torna menos surpreendente a decisão de David Cameron. A partir daquele momento, o principal partido de oposição, o partido trabalhista, assumiu a postura contrária.
8. Nenhum país-membro jamais deixou o bloco. Mas a Groenlândia, um dos territórios ultramarinos da Dinamarca, realizou um referendo em 1982, depois de ganhar um grau maior de autonomia em relação à Copenhague, e votou 52% a favor da saída, o que aconteceu após um período de negociações. Os groenlandeses permaneceram fora do bloco basicamente pelo mesmo motivo que os noruegueses e islandeses, ou seja, o impacto do bloco sobre a indústria da pesca, que responde por uma parcela importante do produto desses países.
9. Enquanto a Fitch reduziu a nota de crédito do Reino Unido de AA+ para AA-, a Standard & Poor's reduziu a nota de crédito de AAA para AA, sendo que as duas estão com perspectiva negativa, o que significa que essas notas podem ser rebaixadas novamente mais à frente.
10. De fato, logo após o anúncio do resultado do referendo, representantes de partidos nacionalistas e, portanto, contrários à transferência de competências das instituições nacionais para as instituições supranacionais -na França, Marine Le Pen, e na Holanda, Geert Wilders, anunciaram a intenção de promover consultas populares similares em seus países.
11. Desde 2010, as políticas da UE têm como referência a estratégia "Europa 2020", ou seja, a construção de um projeto de integração regional baseado no crescimento econômico liderado pelos setores de alta tecnologia, sem abrir mão da coesão social e da proteção do meio-ambiente.
12. Questão particularmente sensível no processo de separação do Reino Unido da UE diz respeito à possibilidade de se restaurar as fronteiras entre as duas Irlandas, uma vez que ela se torna uma fronteira do bloco e, dessa forma, deve respeitar a legislação estabelecida em relação ao fluxo de pessoas, bens, serviços e capitais entre países de dentro e fora do bloco. Isso seria um lamentável retrocesso ao processo de paz entre as Irlandas, revivendo os





momentos mais difíceis das relações entre os dois países desde que eles se separaram, em que as fronteiras eram fortemente protegidas por cercas e torres. Ainda que as autoridades insistam que isso não serão reativadas, alguma mudança na fronteira talvez seja inevitável.

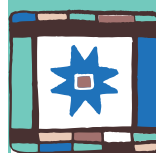
Bibliografía

- Arestis, P.; Sawyer, M. (2012). Can the Euro survive after the European crisis? In: Arestis, P.; Sawyer, M. (Org.). *The Euro crisis*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Belluzzo, L. G. Prefácio (2013). In: Cintra, M. A. M.; Martins, A. R. (Org.) *As Transformações no Sistema Monetário Internacional*. Brasília: IPEA.
- Bogdanor, V. (2013). Britain and the continent. Conferência em Gresham College, set. 2013.
- Carrell, S.; Brooks, L. (2016). Nicola Sturgeon: second Scottish independence poll highly likely. *The Guardian*, 24 de jun. de 2016.
- Comissão Europeia (2008). EU Cohesion Policy 1988-2008: investing in Europe's future. *Panorama Magazine*, Luxembourg, n.26, p.1-44, jun. 2008.
- Comissão Europeia (2014). *Sixth report on economic and social cohesion*. Luxembourg, LU: Office for Official Publications of the European Communities.
- Comissão Europeia (2015). *Standard Eurobarometer 81*. Luxembourg, LU: Office for Official Publications of the European Communities.
- Dustmann, C.; Frattini, T. (2014). The fiscal effects of immigration to the UK. *The Economic Journal*, v. 124, nov. 2014.
- Eichengreen, B. (2006). *The European economy since 1945: coordinated capitalism and beyond*. Princeton, US: Princeton University Press.
- Gowland, D.; Turner, A. (2014). *Reluctant Europeans: Britain and European integration 1945-1998*. Abingdon, UK: Routledge.
- Keynes, J. M. (1936). *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 2007.
- Mota, C.; Moreira, A.; Watanabe, M.; Carro, R. (2016). Bloco tende a ser mais protecionista. *Valor Econômico*, 27 de jun. de 2016.
- O'doherty, M. (2016). English Brexit vote has revived calls for a united Ireland. *Times*, 28 de jun. de 2016.
- Rankin, J. (2016). David Cameron's EU deal: what he wanted and what he got. *The Guardian*, 19 de fev. de 2016.
- Tetlow, G. (2016). Theresa May weighs options to soften Brexit blow. *Financial Times*, 5 de ago. de 2016.

Tondl, G. (2001). Regional Policy. In: Artis, M. J.; Nixson, F. I. The economics of the European Union: policy and analysis. Oxford, UK: Oxford University Press, 2001.

Wintour, P. (2016). Norway may block UK return to European Free Trade Association. *The Guardian*, 9 de ago. de 2016.

Wintour, P. (2015). UK to take up to 20,000 Syrian refugees over five years, David Cameron confirms. *The Guardian*, 7 de set. de 2015.



Sección III: Coyunturas subregionales



Roberto Goulart Menezes y Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto
María Mercedes Prado Espinosa y Bruno Theodoro Luciano
Nicolás Comini y Alejandro Frenkel
Elena Tarditi
Iván Ogando

Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação

O Brasil tem um enorme passado pela frente.
Millôr Fernandes

Roberto Goulart Menezes

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Coordenador do Curso de Graduação em Relações Internacionais e do Núcleo de Estudos Latino-americanos no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).
e-mail: rgmenezes@gmail.com

Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Membro do Núcleo de Estudos Latino-americanos (NEL/IREL/UnB) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).
e-mail: arthur.banzatto@gmail.com





Desde a ascensão ao poder no Brasil das forças políticas que levaram a cabo o impedimento da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016, a agenda sul-americana parece perder ainda mais espaço na política externa brasileira. A proposta de “flexibilização” do Mercosul, tal como defendida pelo Ministro das Relações Exteriores José Serra, pretende focar na dimensão comercial e rediscutir o objetivo de construção da União Aduaneira. Conhecido crítico do Mercosul, ele não esconde a sua insatisfação com a arquitetura e o *modus operandi* do bloco ao longo desses 25 anos e não demonstra entusiasmo por mecanismos de governança regional como a Unasul.

A escolha da Venezuela para marcar a mudança de rumo na política externa brasileira na região não foi ocasional. Em 2010, quando disputou as eleições presidenciais, J. Serra considerava já naquele momento que “a entrada da Venezuela como membro pleno só deverá agravar mais ainda este quadro problemático [de crise do Mercosul]”. (Serra, 2010, p. 169). Em dezembro de 2009, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Serra liderou a oposição no Senado brasileiro ao ingresso da Venezuela no Mercosul aprovada por 35 votos a 27.

A atual contenda com o governo venezuelano de Nicolas Maduro, deu-se pela oposição aberta e direta do novo Ministro das Relações Exteriores para impedir a Venezuela de assumir a presidência pro-tempore do Mercosul em agosto de 2016. A gestão do Ministro para que Montevideu apoiasse a posição brasileira de escanteiar a Venezuela do Mercosul não prosperou. E o governo uruguaio protestou publicamente contra a investida de J. Serra que teria até mesmo oferecido vantagens comerciais em troca da concordância com o Brasil e em vetar Caracas¹. Nem mesmo o reforço de Fernando H. Cardoso na comitiva de Serra removeu o Uruguai de sua posição em favor do direito venezuelano de presidir o bloco. O atrito com o Uruguai, que não concordou com a “exclusão branca” da Venezuela do Mercosul, resultou na inédita situação do bloco ficar pela primeira vez sem presidência por um semestre. No atual contexto da política externa brasileira, o Ministro J. Serra parece mirar no formato da Aliança do Pacífico (AP) para “renovar” o Mercosul.

O objetivo deste trabalho é analisar as relações entre o Brasil e a Aliança do Pacífico (AP) a partir de 2014, quando teve início conversações formais entre os membros do Mercosul e da AP. A análise está dividida em três partes: na primeira, apresentamos um panorama da atuação do Brasil na América do Sul com ênfase na integração regional. Em seguida, analisamos os objetivos econômicos da AP e seu primeiro momento (2012-2014) quando ela foi apresentada como um contraponto direto ao Mercosul pela imprensa e alguns analistas de política internacional. Na terceira parte, abordamos a aproximação e acomodação (desde 2014) das relações entre Brasil e AP e, por último, apresentamos as considerações finais.

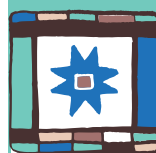
Brasil: da opção sul americana à “flexibilização” do Mercosul

O impedimento da presidente Dilma Rousseff (2011-14; 2015-2016) encerrou 14 anos da ampla coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores que governou o Brasil e imprimiu mudanças na atuação internacional do País. No governo Lula da Silva (2003-2010), as relações política e econômica com os países da América do Sul ocuparam um lugar importante nas relações internacionais do Brasil. Entre os objetivos de sua política externa para a região estavam: fortalecer o Mercosul, renovar a parceria estratégica com a Argentina, garantir a democracia e integrar a infraestrutura da região. Para isso, o País empenhou-se na construção e consolidação de instituições de governança regional (como a Unasul), distanciando-se dos postulados do regionalismo aberto (Klemi; Menezes, 2016; Alegria, 2014).

De acordo com Garcia (2008), a opção sul-americana do Brasil representou a busca de “uma associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica (p. 22). Sem, contudo, minimizar as dificuldades e contradições do processo de integração sul-americano perseguido pelo Brasil. Assim, segundo ele “as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul” (idem, p. 24).

Por isso o regionalismo aberto ancorado na liberalização comercial não correspondia a essa nova agenda da integração na região. E dois elementos são importantes para compreendermos o reposicionamento buscado para o Mercosul e a construção de um espaço sul-americano: a renovação das lideranças políticas em grande parte da América do Sul e a rejeição ao ambicioso projeto dos Estados Unidos para amarrar as economias da região à sua estratégia política e comercial - a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2005. Foram elementos importantes para a derrota da ALCA: a perda de importância do tema na gestão George Bush (2001-2009) e o novo cenário político da América Latina da primeira década do século XXI marcada pelo chamado “giro à esquerda” ou onda progressista.

O projeto da ALCA embutia uma concepção de livre comércio abrangente, abarcando aspectos normativos que incidiam sobre a capacidade reguladora dos países e reduzia a margem de autonomia. Para a diplomacia brasileira e para os demais membros do Mercosul, o fato era que o “livre comércio” representado pela ALCA ia muito além das regras negociadas na Organização Mundial do Comércio, e o amplo escopo da iniciativa impunha dificuldades para se chegar a um acordo final satisfatório e em consonância com os interesses nacionais





brasileiros. Cobrindo nove grandes áreas, a ALCA incidia sobre temas-chave para o desenvolvimento brasileiro, tais como política industrial, de concorrência, investimentos e propriedade intelectual.

Nesse contexto, o Brasil reforçou a formulação e execução de uma agenda brasileira mais pró-América do Sul no primeiro governo Lula da Silva (2003-2006), mantida até a eleição de Dilma Rousseff em 2010. Porém, embora o governo Dilma tenha mantido em linhas gerais a atuação brasileira na região, o fato é que ela “deu um pouco menos de ênfase aos temas exteriores do que o governo Lula” (Amorim, 2016). Essa percepção é compartilhada por pesquisadores da área de Relações Internacionais que identificam o esvaziamento da “dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas” (Saraiva; Gomes, 2016, p. 90). Em suma, o governo Lula ampliou o escopo das iniciativas integracionistas na região e sua sucessora não atuou com a mesma intensidade na construção de um espaço sul-americano.

A revisão da postura brasileira não se referia apenas à sua concepção do modelo de regionalismo, estando profundamente imbricada com a própria estratégia de construção de sua liderança na região e com a imagem de potência emergente que o governo Lula buscou consolidar ao longo de seus oito anos. Essa revisão do modelo de integração regional incorporou dimensões como a produtiva, a energética e a física aos processos de integração e foi denominada pós-liberal e ou pós-hegemônica (Menezes; Mariano, 2016).

Essa opção pela América do Sul² levou a criação da Secretaria Geral para América do Sul (SGAS) em 2003 no Ministério das Relações Exteriores que passou a coordenar os trabalhos do Departamento de América do Sul (DAS I e II), Departamento de Integração, Departamento de Negociações Internacional e Departamento de México, América Central e Caribe. Para se ter uma ideia da importância dessa medida, no início dos anos 1990 todas as questões relativas ao continente americano estavam sob a responsabilidade de um único Departamento, o das Américas.

O lugar da América do Sul na política externa brasileira desde que J. Serra assumiu o Ministério das Relações Exteriores, em maio de 2016, ainda não está claro. Em seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, o presidente Michel Temer afirmou que “a integração latino-americana é, para o Brasil, não apenas uma política de governo, mas é um princípio constitucional e prioridade permanente da política externa”.³

Considerando seu discurso de posse é possível afirmar que Serra elegeu o comércio internacional como a principal prioridade da sua

pasta. Entre as mudanças na estrutura do Comércio Exterior do País está a transferência da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior e a Agência de Exportações (APEX) do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio (MDIC) para a alçada do MRE. O MDIC perdeu também o comando do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG), o que praticamente esvaziou-o.

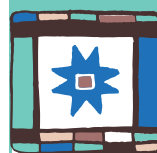
Esse rearranjo da CAMEX já estava presente na proposta de plano de governo do então candidato Serra em 2010, através da unificação da “atuação externa de promoção comercial, sob o comando do Itamaraty que dispõe dos meios (pessoal e instalações físicas) para melhor executar essa atribuição” (Serra, 2010, p. 168). O decreto número 8.823 de 28 de julho de 2016 conformou a nova estrutura de poder decisório da política comercial brasileira⁴, concentrando-a no MRE.

Inicialmente, a proposta era levar a CAMEX para a Presidência da República e torná-la uma espécie de “mini-UST⁵”, a fim de acelerar as negociações de acordos internacionais. A esse respeito houve mudança na forma como a mudança da CAMEX se concretizou. Merece destaque a seguinte passagem no discurso de posse de J. Serra, quando ele menciona as “oportunidades perdidas” pelo Brasil desde 2003. Ele afirma:

É ilusório supor que acordos de livre comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado (Serra, 2016a).

A proposta de “flexibilização” do Mercosul também inscreve-se na busca de novas frentes para o comércio brasileiro agora, segundo o discurso do novo Ministro, libertado da “ideologia” e da “influência partidária”. Já em 2010, o candidato Serra também propunha que era preciso “fortalecer o MERCOSUL assegurando maior flexibilidade ao Brasil e aos demais países membros para negociar individualmente acordos comerciais com outros mercados” (Serra, 2010, p. 169). Porém, o ponto central se refere a manutenção ou não da Tarifa Externa Comum e a revisão da Decisão 32/00. Em outras palavras, a proposta de Serra coloca em questão o cerne do Mercosul, pois implicaria em rebaixar o escopo do acordo sub-regional para uma área de livre comércio. Nas eleições de 2014, o candidato Aécio Neves do partido de J. Serra, o PSDB chegou a propor até mesmo o fim do Mercosul.⁶

Apesar de poucos meses à frente do Itamaraty, o novo ministro tenta atrair a atenção sobretudo do empresariado nacional e estrangeiro e sinaliza aos parceiros do Norte que os “entraves” burocráticos, ideo-





lógicos e políticos serão todos removidos. Observe-se que o projeto aprovado pelo Congresso Brasileiro em outubro de 2016 que retirou a obrigatoriedade da participação da Petrobrás em pelo menos 30% na exploração do petróleo do pré-sal - considerado uma mina de ouro desde sua descoberta em 2007 - é de autoria de J. Serra, senador pelo estado de São Paulo.

Nesse contexto é que estão as diretrizes para “modernizar” o Mercosul, dotando-o de “mais agilidade e adaptando-o” a nova realidade internacional no contexto de negociações dos mega-acordos liderados pelos Estados Unidos:

Ao lado dos demais sócios, estamos determinados a modernizar o bloco, a derrubar os entraves que ainda impedem o total livre fluxo de comércio dentro do próprio bloco, a negociar matérias pendentes como investimentos e compras governamentais, a concluir novos acordos com parceiros extrarregionais e integrar-nos de maneira cada vez mais competitiva e proveitosa com o resto do mundo (Serra, 2016b).

O MRE conhece as dificuldades em conceber e implementar uma política externa de cunho eminentemente comercial na região. O alcance dessa “modernização do bloco” com vistas ao “total livre fluxo de comércio dentro do próprio bloco” significa recuar na conclusão da União Aduaneira. Também o Acordo entre o Mercosul e a União Europeia - retomado sobretudo desde 2014 pela diplomacia brasileira pode ser agora acelerado. Embora a própria União Europeia às voltas com a crise econômica desde 2008 e a saída da Grã-Bretanha do bloco arrefeceram os ânimos negociadores de Bruxelas.

Na gestão Michel Temer, a América do Sul parece perder a prioridade, mas não a importância na atuação comercial e econômica do Brasil. É na América Latina que está o principal mercado para os manufaturados brasileiros:

As exportações brasileiras de produtos industriais têm, no entanto, uma especialização geográfica bem clara, sendo concentrada nos mercados da América Latina: esses países se constituem nos principais mercados para os produtos manufaturados exportados pelo Brasil, esses produtos representando a maior parte das exportações brasileiras para a região. [...] A posição do Brasil nos mercados latino-americanos de produtos industriais, em especial os de maior grau de sofisticação, resulta, em parte, das preferências comerciais dos acordos existentes na região, no âmbito do Mercosul e da Aladi (Reis, 2015, p. 260).

Os objetivos políticos e econômicos perseguidos pelo País na América do Sul desde 2003 e as mudanças na dinâmica das relações com a região, destacadamente o formato e os objetivos do Mercosul, parecem indicar que não estamos diante de uma alternativa reformulada de integração

regional, mas ao retorno dos preceitos do período do regionalismo aberto só que em uma versão atenuada. A Aliança do Pacífico, interpretada como um contrapeso regional ao Mercosul, repôs o regionalismo aberto no debate acerca dos modelos de integração na região.

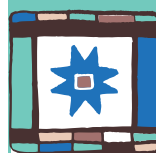
Aliança do Pacífico em dois tempos

Desde a sua criação em 2011, a Aliança do Pacífico já realizou 11 cúpulas presidenciais e conta atualmente com 49 Estados Observadores. O objetivo central de Chile, Colômbia, Peru e México é aprofundar a liberação comercial entre eles objetivando, sobretudo, o poderoso pólo asiático da economia mundial para se integrarem nas Cadeias Globais de Valor. Dos membros da AP apenas Colômbia não integra a Parceria Trans-Pacífica (TPP) criada em outubro de 2015 sob a liderança dos Estados Unidos.

Nesses cinco anos, desde a Declaração Presidencial sobre a Aliança do Pacífico firmada em Lima (Peru) em 28 de abril de 2011, o desenvolvimento e a construção da AP como plataforma de projeção política e econômica ganha contornos mais definidos com entrada em vigor do Protocolo Adicional do Acordo Marco que estabeleceu a Zona de Livre Comércio da AP em maio de 2016. Ancorada sob os preceitos do regionalismo aberto, ela sugere que essa lógica não está totalmente superada e que haveria espaço tanto para a contestação do modelo de regionalismo defendido pelo governo brasileiro, quanto para sua intenção de se consolidar como uma liderança regional.

O primeiro tempo da AP está compreendido entre junho de 2012 e março de 2014, quando ela apareceu na imprensa brasileira e nas análises de parte dos especialistas em relações internacionais como um contraponto direto ao Mercosul. O ritmo pragmático das negociações entre os quatro países membros, sob o olhar atento de 20 países observadores, entre eles Paraguai e Uruguai, parecia confirmar esse cenário. Nesse curto período, ela foi difundida como contrária a concepção de integração defendida pelo Brasil para a América do Sul, já que desafiava o ritmo, o alcance e os objetivos considerados amplos na lenta construção do Mercosul.

A participação do setor empresarial através do Conselho Empresarial da Aliança realça, e bem, o foco principal desse acordo. Diferente do Mercosul, no qual os empresários se engajaram pouco no começo e com frequência reclamam da reduzido espaço que possuem nos rumos da integração regional, na AP eles figuram como um dos aliados vitais. De acordo com Miyamoto, considerando as diversas negociações internacionais “os empresários [brasileiros] [...] sentiam-se aliçados dos





processos decisórios, reivindicando maior presença nas negociações” (2011, p. 17).

Entre as convergências dos quatro países desse acordo, destaca-se o fato deles possuírem acordos de livre comércio com Estados Unidos e apresentarem um elevado grau de abertura econômica. Em comum Chile, Peru e Colômbia são economias fortemente dependentes do setor primário ao lado do México que possui um perfil econômico e comercial mais diversificado. O destino maior dos produtos da Aliança têm como prioridade os mercados dos países com os quais eles já possuem cerca de 50 acordos de livre comércio ou de preferências tarifárias (Fiori; Padula; Vater, 2013).

O Chile desenvolve desde a sua redemocratização uma experiência de inserção múltipla na economia internacional: tentou, mais de uma vez e sem sucesso, integrar-se ao NAFTA e em outubro de 2000 firmou acordo com os Estados Unidos, inspirado nos moldes da ALCA, assinou acordo com a União Europeia e entrou para Associação de Cooperação do Pacífico. Com uma pauta de exportação dependente dos produtos primários, o Chile sempre foi apresentado como um modelo, uma espécie de farol para a liberalização comercial na região. Porém, devido em grande parte, às dificuldades em competir nos mercados principais, em 1996 o Chile assinou o Acordo de Complementação Econômica com o Mercosul (ACE 35) e participa desde então do acordo sub-regional na condição de País associado. O Peru também se associou ao Mercosul em 2003 (ACE 58) e a Colômbia em 2004, juntamente com o Equador e Venezuela (ACE 59).

O México, em função da crise de 2008 e de sua dependência estrutural da economia dos Estados Unidos, parece ter na estratégia da Aliança do Pacífico um novo espaço para reduzir a sua dependência do mercado norte-americano e voltar a disputar parcelas dos mercados latino-americanos.

A formação da Aliança do Pacífico despertou no começo a resistência do Itamaraty, que procurou minimizar o impacto sobre os rumos da integração na região. Na avaliação do MRE, a Aliança do Pacífico poderia vir a ser uma oportunidade para o País e não representaria uma ameaça ao comércio do Brasil com os países sul-americanos que compõem o acordo. O ponto destacado é que a Aliança representaria mais um desafio geopolítico, uma vez que o forte patrocínio dos Estados Unidos à esta iniciativa poderia dificultar a construção de um espaço sul-americano mais integrado comercial e economicamente, como almejava o Brasil.

Em artigo assinado por Antônio Patriota (2013), o ex-ministro das Relações Exteriores, avalia que em termos de liberalização comercial

os dados atuais demonstram que o Brasil possui um patamar próximo ao que a Aliança do Pacífico estabeleceu como meta (90%) entre o seus quatro integrantes. E apenas no caso da Colômbia, o percentual de 83,6% está abaixo desse percentual.

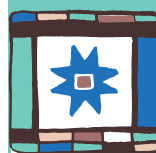
A Aliança do Pacífico busca expandir seu raio de influência na região sob a bandeira da liberalização comercial entre os seus integrantes e com a possível incorporação da Costa Rica e do Panamá. Esse “novo eixo político-diplomático e econômico” (Fiori, 2013) no continente soa como um eco de alguns preceitos da proposta da ALCA e, do ponto de vista geopolítico, pode representar uma reversão na busca de autonomia da região frente as políticas econômicas, comerciais e de segurança de Washington. A agenda pós-liberal inaugurada há uma década tem diante de si um desafio imenso. O contraponto da Aliança à concepção de uma integração multidimensional para além dos aspectos econômicos comerciais, na qual as dimensões produtiva, energética e física são agregadas ao processo, parece real.

O segundo tempo das relações entre a AP e o Mercosul tem início em 2014 quando Michelle Bachelet assume a presidência no Chile e passa a defender a aproximação entre os dois acordos regionais. Em suas declarações a esse respeito, Bachelet sublinhava que a AP não era contra ninguém, muitos menos o Brasil e o Mercosul. Esse entendimento é compartilhado pelo presidente da Colômbia Juan Manuel Santos. Em conjunto, “os Estados membros da AP tem declarado, em várias ocasiões, que o objetivo deste acordo não é fazer contrapeso político nem econômico, a nem um outro mecanismo de regionalização” (Alegria, 2014, p. 297. Tradução livre).

O Mercosul e a AP: aproximação e acomodação

Na declaração final da IX Cúpula realizada em junho de 2014 em Punta Mita (México), os Estados membros da AP manifestaram o interesse em realizar uma reunião ministerial de caráter informativo com os Estados membros do Mercosul. O Encontro de Alto Nível ocorreu em maio de 2016 em Lima (Peru) e na pauta estavam: facilitação de comércio, cooperação aduaneira, promoção comercial entre outros.

A busca por avanços comerciais e econômicos passa a pautar as estratégias de inserção internacional dos países membros da AP, no sentido de aumentarem suas influências e papéis, especialmente de liderança, nas suas respectivas regiões. Entende-se que esse aspecto, em alguma medida, confronta a atuação brasileira na região. Nesse sentido, a AP pode se configurar como uma ferramenta de oposição e rejeição à posição do Brasil como potência ou líder regional na





América do Sul. Vale lembrar que a classificação do Brasil como líder regional não é consensual ou automática (no sentido de “natural”). Alternativamente, ela implica no reconhecimento dos outros países da região e é resultado de uma disputa com outros países com capacidades e comportamento similares (Malamud, 2011).

A então presidente Dilma Rousseff tentou contornar o impacto da criação da AP na região apresentando aos Estados membros do Mercosul, na Cúpula realizada em julho de 2014, a antecipação para 2016 do acordo de livre comércio com Chile, Peru e Colômbia previsto para entrar em vigor em 2019. No entanto essa iniciativa não teve o apoio dos demais membros do Mercosul. Desde então, percebe-se a busca por parte do Brasil de uma acomodação com a AP. Armando Monteiro, ex-Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), após encontro com empresários em Santiago (Chile), realizado em 26 de fevereiro de 2016 com a presença da ex-presidente Dilma, afirmou que “o Brasil definiu como uma prioridade da política comercial essa visão de que os países da Aliança do Pacífico são sócios naturais do Brasil”.⁷

A entrada da Argentina no grupo de países observadores da AP em junho de 2016 é mais um sinal de que o Mercosul tende a caminhar para uma relação de complementaridade com a Aliança. Como Uruguai e Paraguai já eram países observadores só o Brasil não está nessa condição até o momento. Seria um sinal de resistência o fato do Brasil não solicitar esse status? Poderia o atual governo brasileiro aprofundar suas relações com a AP em detrimento do Mercosul? São questões que surgem diante da incerteza em que se encontra a agenda brasileira para a região.

O governo de Mauricio Macri persegue uma agenda de política externa neoliberal e nisso parece convergir em grande parte com aspectos da atual agenda brasileira na região. Os recorrentes elogios do presidente M. Temer e do Ministro J. Serra a AP e as ferrenhas críticas ao Mercosul não deixam dúvidas a esse respeito. A primeira visita de Temer à Argentina foi descrita na imprensa brasileira como “tão cordial, quase festiva” embora o presidente tenha permanecido apenas duas horas no país vizinho incluindo o deslocamento do aeroporto no centro de Buenos Aires até a casa do presidente M. Macri em Olivos!⁸

No entanto, o Brasil parece não abrir mão de projetar seu peso na região. Há setores da sociedade brasileira que não endossam a possibilidade de um desmonte do Mercosul em favor de uma simples acomodação na Aliança do Pacífico. Como mencionamos acima, a região é o principal destino das exportações de produtos manufaturados brasileiros que enfrenta a presença crescente da China nesses mercados.

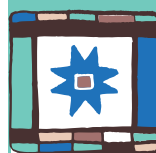
Conclusão

Argumentamos nesse trabalho que as relações entre o Brasil e a Aliança do Pacífico passaram por três momentos: resistência, aproximação e acomodação. O primeiro deles foi marcado pela percepção por parte do Brasil de que a AP representa um contraponto a sua estratégia de integração regional, implementada desde 2003, quando o País se afastou dos preceitos do período do regionalismo aberto em favor de uma integração pós-liberal - isto é, uma integração multidimensional para além dos aspectos econômicos comerciais, na qual as dimensões produtiva, energética e física foram agregadas ao processo. No segundo momento, a então presidente Dilma tentou contornar as dificuldades que a AP impunham a partir do pragmatismo da liberação comercial adotado, propondo a antecipação do acordo de livre comércio com o Peru, Chile e Colômbia ao mesmo tempo em que firmou novos acordos com o México, como no setor automobilístico. E no terceiro - o da acomodação - a AP passa a ser entendida como "parceiros naturais do Brasil".

Assim, a estratégia brasileira de integração sul-americana perseguida desde 2003 passou por mudanças de rota a fim de fazer frente a esse novo acordo de livre comércio. De contraponto ao Brasil e ao Mercosul, a AP vai sendo assimilada e propagada pelo discurso do novo governo brasileiro como mais um acordo na região e do qual o País pode tirar proveitos comerciais e evitar o isolamento na região que a política externa "partidarizada e ideológica" dos 14 anos da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores impôs ao Brasil, segundo o governo M. Temer.

Como uma reação da crise financeira internacional de 2008, que incidiu fortemente sobre a agenda regional, a AP tenta influenciar a dinâmica da integração regional ao destacar que o comércio deve ser o cerne de um acordo regional. Assim a oposição aberta e direta do Ministro Serra a Venezuela governada por Nicolas Maduro já é um sinal claro do que a Bolívia enfrentará no seu processo de consolidação como membro pleno do Mercosul.

Embora a aversão de J. Serra ao Mercosul enquanto União Aduaneira seja conhecida, chama a atenção o fato de ele ter escolhido o embaixador Sérgio Danese para a Embaixada na Argentina. Danese tem posições a favor do fortalecimento do Mercosul e a presença do Brasil na região para a construção e aperfeiçoamento da governança regional. E a busca de J. Serra em flexibilizar o Mercosul, ou seja, em tentar manter o acordo regional e a região como espaço cativo para os produtos manufaturados, mas livre das supostas amarras que comprometem o Brasil com compromissos de médio e longo prazo ainda precisa ser melhor avaliada.





Embora exalte a Aliança do Pacífico, a atual política externa e comercial brasileira que vai se desenhando parece ter como objetivo principal não andar com os vizinhos e sim se colocar-se à disposição daqueles que sempre lembram ao País o seu “lugar no mundo”. Ainda que seja o cantinho.

Notas

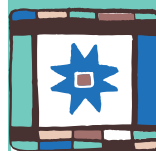
1. Portal G1. José Serra é acusado de tentar comprar voto do Uruguai no Mercosul. Disponível em: <http://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/08/jose-serra-e-acusado-de-tentar-comprar-voto-do-uruguai-no-mercosul.html> Acesso em: 20.8.2016.
2. Do total de viagens realizadas ao exterior pelo presidente Lula da Silva, 30% delas foram para a América do Sul, o que somou 145 dias. A Europa com 32% e 137 dias, África com 11% e 51 dias e a América do Norte com 10% e 47 dias. *Folha de S. Paulo*, 10. Set. 2010.
3. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York, 20 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14756-pronunciamento-do-senhor-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-20-de-setembro-de-2016>. Acesso em: 21/10/2016.
4. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8823.htm O ex-embaixador Rubens Barbosa um dos interlocutores mais próximos de José Serra escreveu em sua coluna no Jornal O Estado de S. Paulo de 13 de setembro de 2016: “As novas diretrizes de política externa do governo Temer afastam a influência partidária e retomam as prioridades do interesse brasileiro. As decisões de ampliar a coordenação na área externa com a transferência da APEX para o Itamaraty e da CAMEX para a presidência da república, coma secretaria executiva na Chancelaria, recolocam agora o ministério no lugar central que havia perdido.”
5. No original, United State Trade Representative. Trata-se de uma agência diretamente ligada ao Presidente estadunidense para assessorá-lo em matérias de comércio internacional. Mais informações em: <<https://ustr.gov/about-us/about-ustr>>. Por pertencer ao Gabinete presidencial e não ao portfólio ministerial, é um órgão que compõe a Presidência Institucional estadunidense (Inácio; Llanos, 2015).
6. Sérgio Bueno. No Rio Grande do Sul, Aécio propõe o fim do Mercosul. Valor, 07.4.2014.
7. Portal Brasil. Aproximação com Aliança do Pacífico é prioridade do Brasil, diz Armando Monteiro. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/02/201cpaises-da-alianca-do-pacifico>

[fico-sao-parceiro-naturais-do-brasil201d-diz-ministro-1](#) Acesso em: 05.03.2016.

8. Marli B. Peres. Sintonia entre Temer e Macri pode impulsionar o Mercosul. *Valor Econômico*, 04.10.2016, p. A5.

Bibliografia

- Alegría R. F. (2014). La Alianza del Pacífico y Brasil: una estrategia de impugnación? In: Pastrana, E.; Gehring, H. (Ed.) Alianza de Pacífico: mitos y realidades. Cali: Ed. Universidad de Cali, 2014, p. 293-320.
- Amorim, C. (2016). Não se pode excluir um país porque você não gosta da política dele, diz Amorim. Entrevista a Sumaia Villela. Agência Brasil. 24/8/2016.
- Barbosa, R. (2016). Balanço da política externa do governo Dilma. O Estado de S. Paulo, 13. set. 2016.
- Bartesaghi, I. (2014). El Mercosur y La Alianza del Pacífico. ¿Más diferencias que coincidencias? Universidad EAFIT. Revista digital Mundo Asia Pacifico. Vol. 3, 2014. Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14651.pdf>
- Fiori, J.; Padula, R.; Vater, M. C. (2013). A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul. In: Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: CGEE, 2013, p. 9-216, vol. 3.
- Fiori, J. L. (2013). O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (org.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 31-51.
- García, M. A. (2008). A Opção sul-americana. Revista Interesse Nacional, abril-junho 2008, n. 1. p. 22-28.
- Inácio, M; Llanos, M. (2015). The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, 9 (1), pp. 39-64, 2015.
- Klemi, A.; Menezes, R. G. (2016). Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). *Caderno C R H, Salvador*, v. 29, n. SPE 03, p. 135-150.
- Leo, Sérgio (2013). Aliança do Pacífico preocupa no Brasil. *Valor Econômico*, 27, maio.
- Leo, Sérgio (2012). E se o Brasil fosse à luta sem o Mercosul. *Valor Econômico*, 11.7.
- 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*, Vol, 53, n. 3, 2011, p. 1–24.





- Menezes, R. G.; Mariano, K. (2016). A trajetória recente da integração sul-americana. X Encontro da ABCP. Belo Horizonte, 2016.
- Miyamoto, S. (2011). As grandes linhas da política externa brasileira. Brasília: IPEA/CEPAL (Texto para Discussão n. 1563).
- Patriota, Antonio de Aguiar (2013). O Mercosul e a Integração Regional. Interesse Nacional, out-dez. 2013, ano 6, n, 23, p. 67-75.
- Ramanzini Júnior, H.; Mariano, M. (2016). A Política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008-2015, mimeo, 40p.
- Reis, M. C. (2015). Exportações brasileiras de bens manufaturados e integração regional: evolução recente e perspectivas. In: Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: CGEE, p. 259-278, vol. 4.
- Rosales, Osvaldo (2014). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad. CEPAL, nov. 2014. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf
- Saraiva, M. G.; Gomes, Z. B. (2016). Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. Relaciones Internacionales, nº 50, 2016, p. 81-97.
- Serbin, A. (2014). ¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe. Anuario de Integración.
- Serra, J. (2016). Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016 Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> Acesso em 07/7/2016a.
- Serra, J. (2016). Vinte e Cinco anos e muito por fazer. O Globo. 10.7.2016b.
- Serra, J. (2016). Programa de Governo José Serra Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil. 2010. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Programa-de-Governo-Jose-Serra.pdf> Acesso em: 10/9/2016.

Los actores extra-regionales en la integración andina: vínculos de la CAN con Estados Unidos y Brasil



María Mercedes Prado Espinosa

Profesora Adjunta, Pontificia Universidad Católica
del Ecuador – PUCE.

e-mail: mamerprado@hotmail.com

Bruno Theodoro Luciano

Investigador Doctoral, University of Birmingham.

e-mail: brutheodoro@hotmail.com

Introducción

Las iniciativas de integración en América Latina, que comienza a finales de los años 50 y principios de los 60, dieron como resultado el nacimiento de algunas regiones: la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), que luego se convertirá en la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), el Mercado Común Centroamericano o MCCA (diciembre de 1960), el Pacto Andino (mayo de 1969), la Comunidad del Caribe, CARICOM (julio de 1973). Todos estos procesos nacen en un contexto teórico influenciado por la escuela estructuralista que busca liberarse de la estructura comercial centro-periferia, con los Estados Unidos como el centro y principal socio comercial de la gran mayoría de países latinoamericanos. De hecho, la importancia de los flujos de comercio de la CAN con los Estados Unidos corrobora el hecho de que el conjunto de las economías andinas evolucionan al ritmo de la relevancia de las relaciones comerciales que mantienen con su poderoso vecino. La economía de los Estados Unidos desempeña el papel de “locomotora” *vis-à-vis* las economías de América Latina. En la actualidad, las economías de la CAN continúan altamente dependientes del mercado norteamericano en el suministro de materias primas.

A pesar de la “prolífica” estructura institucional es decir del “regionalismo” en la CAN, dada la debilidad de la “regionalización”, las formas institucionales, pierden su capacidad y eficacia para conducir un proceso de Integración Económica Regional, IER, si éste no va acompañado de políticas públicas nacionales y regionales que promuevan la diversificación de la producción. Las economías andinas siguen estando muy vinculadas a los regímenes de acumulación rentistas. Éstos últimos están a su vez determinados por factores socio-económicos y políticos a nivel nacional y por la presencia de los Estados Unidos en la escena internacional.

La aproximación a otras potencias emergentes del Sur podría ser vista como alternativa a la influencia hegemónica de los EE.UU. en los países de la región. En Suramérica, una intensificación de las relaciones políticas y comerciales con Brasil sería, en principio, la mayor posibilidad para diversificación de socios. A partir de este argumento, el presente artículo discute que a pesar de un prolífico regionalismo de la CAN, dadas sus debilidades en la regionalización, las economías andinas se mantienen aun fuertemente atadas a preferencias nacionales por regímenes de acumulación rentistas vinculados a la presencia en la escena internacional de los Estados Unidos, el principal mercado de la región. Asimismo, ante la ausencia de un liderazgo regional sudamericano, el Brasil, era el país llamado



a llenar éste vacío, sin embargo no hay señales claras de que éste país esté dispuesto a asumir los costos inherentes a esta misión. Este artículo busca presentar tanto un análisis de las relaciones de los países miembros de la CAN con el Brasil y los Estados Unidos, cuanto una comparación entre los dos casos, a través de la literatura de Hub & Spokes.

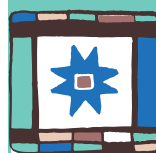
La aproximación económica y política entre Brasil y los países andinos: logros y limitaciones al diálogo Suramericano

Suramérica en la política exterior de Brasil: prioridad sin liderazgo

a. Participación brasileña en el regionalismo de América del Sur

Brasil empieza una aproximación con los países de la región a partir de la firma de acuerdos económicos bilaterales con Argentina en los años 1980, permeados por una coyuntura de redemocratización de los países del Cono Sur (Vaz, 2002). Durante este período, el ideal de la integración latinoamericana, incorporado en la Constitución Nacional brasileña de 1988, fue reemplazado por el proyecto suramericano, con particular enfoque, inicialmente, en relaciones especiales con el socio argentino. Este cambio de la postura del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty) estaba basado en la creencia de que la integración con América del Sur, inmediata vecindad de Brasil, serviría como una fórmula más útil para los intereses nacionales, puesto que la idea de una integración latinoamericana más amplia incluiría países que están fuertemente influenciados por los EE.UU. (Spektor, 2010). La aproximación de México con los EE.UU. en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la fuerte presencia estadounidense en América Central y el Caribe hicieron que Latinoamérica fuera una región más difícil de ser influenciada por Brasil.

En 1991, Paraguay y Uruguay se asociaron a Argentina y Brasil en la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De acuerdo con el Tratado de Asunción, el objetivo de MERCOSUR sería consolidar un Área de Libre Comercio y una Unión Aduanera común entre los Estados-miembros, a través de los principios del regionalismo abierto (liberalización comercial como instrumento para añadir competitividad en el ambiente comercial internacional). El





MERCOSUR fue estructurado con un bajo grado de institucionalidad y un significativo carácter intergubernamental. Esto se debe a las fuertes tradiciones ejecutivas y presidencialistas en los Estados de la región, que no tuvieron ninguna intención de crear instituciones supranacionales que podrían restringir la soberanía estatal, a diferencia del modelo de integración construido en Europa y de la CAN. El proceso decisorio se mantuvo centrado en las manos de los representantes de los ejecutivos nacionales, particularmente en los ministerios de relaciones exteriores y de economía (Malamud, 2003).

La estabilidad democrática se estableció como objetivo clave de la promoción brasileña de la integración regional. La reacción de los países de MERCOSUR a las crisis institucionales de Paraguay en los años noventa es un buen ejemplo de la preocupación con la defensa de la democracia en la región. Este principio fue subsecuentemente reproducido en el Protocolo de Ushuaia de 1998, que reafirmó el compromiso de los Estados del bloque con la democracia. El comprometimiento brasileño con la estabilidad regional fue también demostrado cuando el presidente Cardoso y el recién-electo Presidente Lula da Silva participaron del proceso de estabilización de Venezuela en 2002, después del intento de golpe contra el presidente Hugo Chávez.

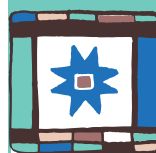
En la década de los 2000, la política exterior del Presidente Fernando Henrique Cardoso buscó profundizar la cooperación e integración con Suramérica (Vigevani et al, 2003). A partir de la iniciativa brasileña, se realizó la primera Cumbre Presidencial de América del Sur en el año 2000 en Brasilia. Entre los temas de la Cumbre se incluyeron la liberalización comercial (ALCA, posibilidades de asociación entre MERCOSUR y CAN) y la estabilidad y seguridad regional (inicio del Plan Colombia). Sin embargo, el principal y más concreto resultado de la primera reunión presidencial fue en el área de infraestructura, con el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

La presidencia de Lula da Silva (2003-2010) trajo más intensidad a la región como prioridad en el discurso brasileño. La concepción de integración fue transformada y ampliada, incorporando temas para allá del comercio, remplazando la noción “neoliberal” de la integración por un abordaje más “progresista”. Este último enfatiza la expansión del alcance de la integración, a partir de la inclusión de preocupaciones sociales y ciudadanas (Saraiva, 2012). Dentro de esta visión, se incorporan canales representativos a los ciudadanos, ONGs y actores subnacionales (estados federados, departamentos, provincias y municipios), la discusión del déficit democrático en las instituciones regionales, la reducción de las asimetrías económicas y estructurales entre los países, el desarrollo de un sistema de solución

de controversias y la constitución de una identidad regional común. Este enfoque regional fue no solamente adoptado por el “Partido dos Trabalhadores” (PT), sino que fue compartido por partidos políticos ideológicamente afines en otros países del MERCOSUR y América del Sur.

Dos iniciativas deben ser resaltadas dentro de la proyección regional de la administración Lula: la profundización del MERCOSUR y el desarrollo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En 2003, los presidentes Lula da Silva y Kirchner, respetivamente de Brasil y Argentina, en el marco del consenso de Buenos Aires, propusieron el relanzamiento del MERCOSUR. Los dos presidentes insertarán elementos de la agenda “progresista” en las relaciones bilaterales y regionales. En los años siguientes, una serie de cambios fueron incorporados al marco institucional del MERCOSUR. Entre estos se incluyen la Corte Permanente de Revisión en 2004, el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) en 2006, el Fórum Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) en 2007 y el Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM) en 2005. Estos nuevos órganos fueron establecidos en vistas a garantizar la incorporación de los actores sociales y políticos, un marco legal común a la integración y un programa de reducción de asimetrías a los mecanismos regionales. Además, el FOCEM, que recibe aportes de cada uno de los Estados-miembros – 70% provenientes de Brasil – para el desarrollo estructural de los socios más pequeños, puede ser comprendido como un primer paso para que Brasil se consolidara como *paymaster* de la integración regional (Saraiva, 2010).

La iniciativa más notable que emergió durante el gobierno Lula fue el establecimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA) en 2004 (Souza Neto, 2011), denominada UNASUR a partir de la Declaración de Brasilia de 2008. UNASUR congrega, por primera vez, a los doce países suramericanos en una organización intergubernamental regional. En el ámbito del regionalismo posliberal, UNASUR solamente presenta la integración económica como un objetivo de largo plazo, no reemplazando los proyectos de integración comercial anteriores, como la CAN y MERCOSUR. Sin embargo, enfoca temas de seguridad regional, estabilidad, energía e infraestructura. A partir de una sugerencia brasileña, UNASUR también incluyó una alta instancia de diálogo político en asuntos de seguridad y defensa, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (Hirst et al, 2010). El CDS tiene como objetivo la promoción de políticas de defensa coordinadas, intercambio entre las fuerzas armadas, y cooperación política entre los ministros suramericanos de defensa. Como acciones inaugurales, el Consejo tuvo que manejar la mediación del conflicto entre Colombia y Ecuador y la neutralización





de los movimientos separatistas en Bolivia. En este sentido, UNASUR es un ejemplo de modelo de integración regional posliberal, basado en las dimensiones no-comerciales, orientado más bien hacia una integración en asuntos sociales (Consejos Suramericanos de Salud, Desarrollo Social, Educación, Cultura y Problema Mundial de las Drogas), productividad (complementariedad de las cadenas productivas), seguridad y defensa (CDS), energía e integración logística (IIRSA) (Lima, 2010).

b. Potencialidades y realidades del liderazgo brasileño

Discusiones sobre potencias y liderazgos regionales han buscado identificar los requisitos para que un Estado presente condiciones de posicionarse como un líder regional. En un primer momento, se puede argumentar que Brasil, entre los demás países de la región, sería el que tendría capacidades materiales e ideales para convertirse en un líder de Suramérica, responsable por la estabilidad y cooperación regional (Flemes y Wojczewski, 2010). Distintamente del abordaje tradicional de hegemonía, el país podría ejercer, segundo Burges, una "hegemonía consensual", a través de la promoción del diálogo político e interdependencia económica entre los vecinos, sin que el uso de la fuerza sea considerado como alternativa viable (Burges, 2008).

Una gran novedad de los años 2000 fue la presencia de agencias brasileñas, públicas y privadas, en Suramérica. BNDES, el banco brasileño de desarrollo nacional, entre otras agencias nacionales, se convirtieron en importantes instrumentos para la integración regional durante la administración Lula, por medio del desarrollo de comercio y de infraestructura física (Saraiva, 2010). En este sentido, tuvo un papel crucial en el apoyo a la internacionalización de las inversiones brasileñas y en la ayuda a la diversificación de mercados exportadores en la región (Lima, 2003). Este fenómeno ocurrió juntamente con la emergencia de Brasil como un actor relevante en la cooperación internacional para el desarrollo, especialmente en Latinoamérica, en el marco de la llamada Cooperación Sur-Sur.

En los últimos años, Brasil se ha posicionado (aunque cuidadosamente) como un actor relevante en la creación de proyectos de integración regional, promoviendo el fortalecimiento del MERCOSUR y el establecimiento de nuevas instancias de cooperación regional como UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), pero sin buscar asumir grandes responsabilidades y costos dentro de los esquemas de integración instaurados (Flemes y Wojczewski, 2010). No obstante, las expectativas mencionadas con relación al liderazgo brasileño en la región no han sido completamente atendidas en la práctica. El país no parece listo a pagar los costos

del liderazgo regional, apoyando una mayor profundización de la integración, tanto en MERCOSUR como en Suramérica, compartiendo poderes y competencias con los vecinos. Tanto el cuerpo burocrático como la opinión pública brasileña no están dispuestos a asumir las responsabilidades por la región, teniendo en cuenta que el país aún trata domésticamente de desafíos y desigualdades económicos y sociales (Flemes y Wojczewski, 2010).

Aunque son ricas en aspiraciones discursivas, las instituciones regionales creadas (MERCOSUR, UNASUR y CELAC) han mantenido un frágil marco institucional, con pocas perspectivas de real profundización de la integración. Los canales de participación y representación creados en los 2000 se fundaron como esferas consultivas y marginalizas en la integración. Este modelo de regionalismo refuerza la centralización de la toma de decisiones en los Presidentes y cancillerías de los Estados-miembros. La participación brasileña en Suramérica parece más direccionada al desarrollo de una región democráticamente estable y autónoma de la influencia de los EE.UU., en vistas a la internacionalización del capitalismo brasileño.

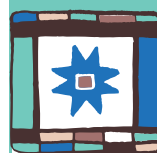
La presencia Brasileña en los Andes

a. El Brasil y la asociación CAN-MERCOSUR

“La distancia física, el extrañamiento cultural y la baja densidad de los lazos económicos, políticos, culturales y sociales han sido característicos de las relaciones entre las naciones andinas y de éstas con Brasil” (Ramirez, 2003). Históricamente, la relación de Brasil con los países andinos fue marginalizada, especialmente cuando se le compara con la intensidad de la relación del país con los países del Cono Sur. El hecho de que la frontera entre los países está situada en la región amazónica, área de menor intensidad poblacional brasileña y de difícil interiorización, además de la prioridad a intereses y disputas en el Sur, explica en gran medida el bajo grado de lazos entre el Brasil y las naciones andinas.

Al final del siglo XX, la conturbada situación política y económica de los países andinos ha traído mayor inestabilidad a la región, lo que pasó a motivar una preocupación del Brasil con estos países. En este momento, el gobierno brasileño buscó evitar que cualquier desborde de las crisis internas de estos países generara prejuicios al desarrollo económico regional y a la relación bilateral (Marques, 2005).

Frente a la propuesta estadounidense de una negociación comercial hemisférica direccionada a consolidación del ALCA, el gobierno brasileño propuso, ya en 1995, la convergencia entre MERCOSUR





y CAN con miras a la creación de un Área de Libre Comercio de la América del Sur (ALCAS), iniciativa presentada por el presidente Itamar Franco. Dadas las dificultades y complejidades de un acuerdo de esta naturaleza, el acuerdo suramericano así como la propuesta de los EE.UU. estancaran en los años siguientes (Sanchez, 2001). La aproximación de los países del MERCOSUR con la CAN solamente volvería a la mesa de negociaciones en la década posterior, desde un cambio significativo en los rumbos de la integración suramericana.

La proximidad ideológica de los partidos de izquierda que asumieron el poder en Brasil (Partido dos Trabalhadores), Ecuador (Alianza País) y Bolivia (Movimiento al Socialismo) fue el elemento que más intensificó los vínculos políticos y diplomáticos del Brasil con los países de la región durante el inicio del siglo XXI. Esta afinidad partidaria compartida entre los jefes de Estados, fenómeno denominado en los últimos años como “ola rosa” (Silva, 2014), favoreció el crecimiento del contacto personal entre los líderes de izquierda en la región y su aproximación diplomática contemporánea, así como la retomada de los proyectos de integración de subcontinente suramericano como instrumento brasileño de aproximarse de los países andinos.

En la primera Cumbre Suramericana (2000) la propuesta de los noventa retoma la alternativa de fusión de los dos grandes bloques económicos de América del Sur (Marques, 2005). En lugar de sustituir los acuerdos comerciales de MERCOSUR y CAN por un nuevo proyecto de integración económica ampliado, los negociadores propusieron la construcción de un acuerdo más brando y flexible:

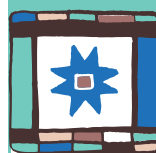
“Después de diversos intentos de buscar la forma de avanzar en las negociaciones, en la última ronda negociadora en el formato 4+4, realizada en Río de Janeiro en noviembre de 2002, la delegación de Brasil sugirió, como forma de destrabar las negociaciones, que fuera suscrito un acuerdo “paraguas”, o sea, un nuevo Acuerdo Marco que mantuviera inalterado el objetivo final de establecimiento de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la CAN, pero que al mismo tiempo permitiera geometrías alternativas para las negociaciones abriendo la posibilidad de que el objetivo final fuera alcanzado a partir de la convergencia de programas de liberación comercial negociados entre los dos bloques” (Arcuri, 2004).

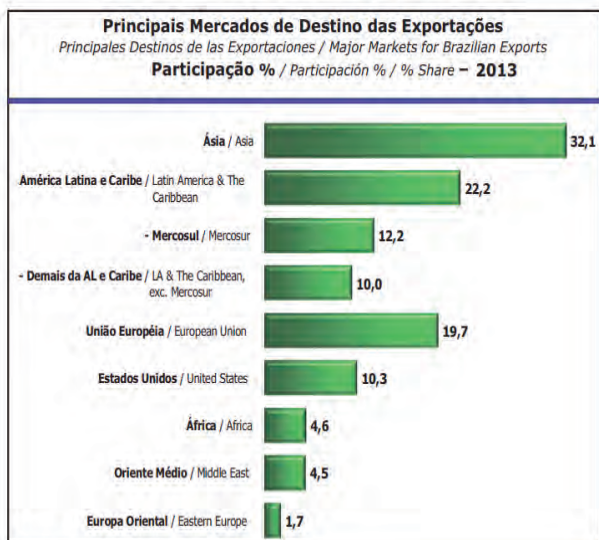
Dentro del marco institucional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), fue firmado en 2004 el Acuerdo de Asociación MERCOSUR-CAN, que estableció la desgravación aduanera entre los países de los dos bloques (Venezuela en ese momento era aún miembro de la CAN y Bolivia ya tenía un acuerdo de asociación con MERCOSUR) hasta el libre comercio.

La aproximación de Brasil a los países andinos no se limitó a los aspectos comerciales y aduaneros. A través de la integración, el país promovió su presencia regional con la creación de UNASUR, y de su Consejo de Defensa, bien como dio impulso a la integración de la infraestructura regional, fundamental para la conexión del continente desde el océano Atlántico hasta el Pacífico (Miyamoto, 2013).

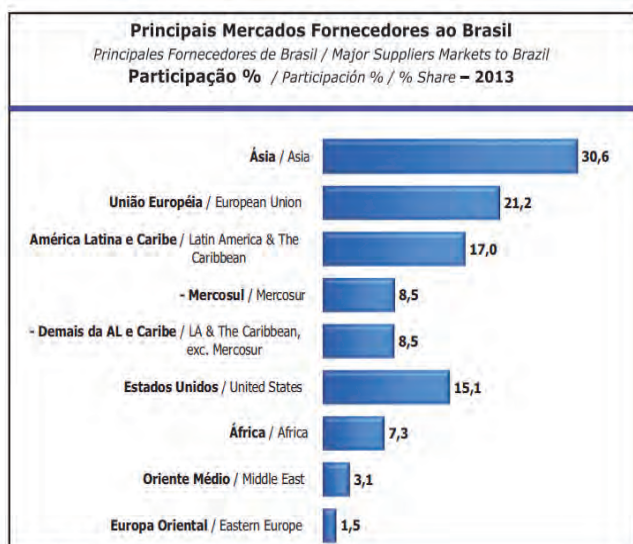
En este mismo período, las inversiones brasileñas han ganado más espacio en los países latinoamericanos, sobre todo en aquellos que han compartido de la ideología del actual gobierno brasileño (Bolivia, Ecuador, Venezuela). Las grandes constructoras brasileñas, a partir de aportes del BNDES, empezaron a actuar principalmente en proyectos de infraestructura, muchos, incluso, partes de los ejes estructurantes de IIRSA. *"(...) a região tem sido importante para o governo e as grandes empresas brasileiras, que prestam serviços e investem de forma apreciável em segmentos diversos das economias desses países"* (Miyamoto, 2013).

Más allá del MERCOSUR, los demás países latinoamericanos y caribeños (entre ellos los andinos) se han configurado como crecientes socios comerciales de Brasil, especialmente como mercados consumidores de productos de medio y alto valor agregado (manufacturados). Los cuadros abajo presentan bien la importancia de la región al comercio exterior brasileño, especialmente como destino de las exportaciones del país. La Tabla 1 indica como este fenómeno es reciente en relación al caso andino. En 14 años (2000-2014) las relaciones comerciales de Brasil con los países de la CAN se han aumentado siete veces.





Fonte / Fuente / Source: SECEX/MDIC



Fonte / Fuente / Source: SECEX/MDIC

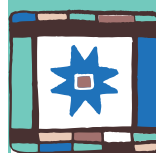
Tabla 1.
Intercambio comercial Brasil-Comunidad andina
(Serie Histórica)

Año/ Mes	Exportación		Importación		Resultado	
	US\$ (A)		US\$ (B)		Saldo (A-B)	Corrente (A+B)
2000	1.367.910.777		785.504.559		582.406.218	2.153.415.336
2001	1.440.955.526		693.285.453		747.670.073	2.134.240.979
2002	1.888.679.964		737.019.168		1.151.660.796	2.625.699.132
2003	1.962.515.635		873.079.923		1.089.435.712	2.835.595.558
2004	2.715.028.006		1.288.795.200		1.426.232.806	4.003.823.206
2005	3.584.758.349		1.678.337.309		1.906.421.040	5.263.095.658
2006	5.228.546.167		2.514.695.096		2.713.851.071	7.743.241.263
2007	5.499.809.332		3.062.073.078		2.437.736.254	8.561.882.410
2008	6.607.263.432		4.685.735.374		1.921.528.058	11.292.998.806
2009	4.847.555.212		2.743.411.873		2.104.143.339	7.590.967.085
2010	6.358.144.577		4.276.797.180		2.081.347.397	10.634.941.757
2011	7.285.014.186		5.716.679.110		1.568.335.076	13.001.693.296
2012	7.621.277.876		6.119.045.319		1.502.232.557	13.740.323.195
2013	7.059.839.552		7.410.133.238		-350.293.686	14.469.972.790
2014	6.636.419.117		7.388.467.243		-752.048.126	14.024.886.360

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC.
Disponível en: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>

b. Relaciones políticas y económicas bilaterales

El intercambio comercial entre los países es marcadamente asimétrico e históricamente favorable a Brasil. La única excepción es el caso boliviano (tabla 2), donde el desequilibrio comercial en favor de Bolivia se debe a la significativa importación brasileña de gas natural de este



país. Económicamente, Brasil es el Estado que presenta relaciones más intensas con Bolivia. El país es uno de los mayores inversores en Bolivia y el mayor socio comercial del país andino, destacándose las operaciones de la estatal brasileña Petrobrás en el área de gas natural y la fuerte presencia de brasileños - llamados "brasilianos" – en el sector agroexportador boliviano (en las cercanías de Santa Cruz de la Sierra). La cooperación e integración transfronteriza también es un punto fundamental en la relación Brasil-Bolivia. En 2011 fueron creados los "Comités de Integración Fronteriza", espacio dedicado a la discusión social y participativa de los temas fronterizos entre las principales ciudades hermanas de los países².

Tabla 2.
Relaciones comerciales Brasil-Países andinos (2014)

País	Exportación	Importación	Resultado	
	US\$ (A)	US\$ (B)	Saldo (A-B)	Corrente (A+B)
Bolivia	1.612.359.150	3.816.334.349	-2.203.975.199	5.428.693.499
Colombia	2.384.255.633	1.715.557.250	668.698.383	4.099.812.883
Perú	1.817.700.076	1.713.726.482	103.973.594	3.531.426.558
Ecuador	822.104.258	142.849.162	679.255.096	964.953.420

Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC.
Disponível en: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>.

El tamaño y diversidad de la economía colombiana favorece la relevancia de estas relaciones comerciales para Brasil. Aunque Colombia sea potencialmente el mayor mercado para las empresas brasileñas entre los países analizados, el comercio bilateral es relativamente pequeño en relación al tamaño de las dos economías, además históricamente superavitario para el Brasil. En los últimos años, tanto las relaciones comerciales cuanto el diálogo diplomático entre los dos países han vivido un crecimiento significativo. La creación de mecanismos de coordinación en temas de seguridad fronteriza, combate al narcotráfico y defensa establecerán un espacio de confianza mutua entre Brasil y Colombia. Dentro de las iniciativas, se puede destacar la Comisión Bilateral Brasil-Colombia (2009) que

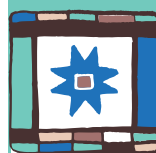
por primera vez institucionalizó el diálogo de alto nivel entre los socios (Ramirez, 2009).

Entre los países andinos, el Perú es lo que presenta una relación relativamente más equilibrada con el Brasil, mientras se mantenga la tendencia de superávit favorable a los brasileños. Los asuntos de infraestructura son los más relevantes en las relaciones bilaterales contemporáneas, con grande destaque a la construcción del *Puente de la Integración*, que une a las localidades de Iñapari y Assis Brasil, y principalmente de la *Carretera Interoceánica*, primera iniciativa logística que conecta los Océanos Atlántico y Pacífico en el Hemisferio Sur. En el plan político, es un marco la fundación de la Alianza Estratégica Brasil-Perú de 2003, que formalizó la plataforma de cooperación política bilateral³.

La relación con más asimetrías comerciales, así como la de menor monta es la relación Brasil-Ecuador. Sin embargo, la aproximación ideológica entre los gobiernos brasileño y ecuatoriano no solo favoreció el diálogo bilateral en términos políticos, sino que la intensificación de inversiones de compañías brasileñas en el país andino, especialmente las empresas del sector de energía, transportes y construcción civil (Camargo Correa, Engevix, Petrobrás, Odebrecht). En los últimos años, esta última incluso volvió a invertir en Ecuador después del episodio en que fue expulsada del país por el presidente Correa, lo que dio lugar a fricciones diplomáticas entre los dos países en 2008 (Mello, 2012).

Así como las demás naciones latinoamericanas, los países de la CAN han tenido una gran receptividad a la cooperación internacional brasileña (aún limitada dada la escasez de aportes del país). Perú, Ecuador y Colombia son los países andinos que se destacan en solicitudes de cooperación técnica internacional de Brasil, que se implementa en gran medida por la asociación con instituciones técnicas de los países andinos y tienen por objetivo la transmisión de experiencia y conocimiento brasileños para los vecinos (Moreschi, 2004). Esta es no solo una valiosa oportunidad para la profundización de los lazos entre estos países, sino que un camino para que el Brasil participe en la solución de problemas comunes, especialmente en áreas fronterizas.

En comparación con la relación que Brasil mantiene con los socios de MERCOSUR (y recientemente también con Venezuela), el diálogo del país con los miembros de la CAN es aún secundario, si bien las relaciones con Bolivia tal vez sea la grande excepción. Por otro lado, el pedido de adhesión de Bolivia como miembro pleno del MERCOSUR (que aún depende de la aprobación en los congresos nacionales de los demás socios) y la posibilidad de entrada futura



de Ecuador, voluntad ya manifestada por el presidente Rafael Correa, refuerzan la idea de expansión del diálogo regional brasileño al nivel suramericano.

No obstante, el país sigue aún reticente en avanzar en su actuación regional en vistas a su consolidación como un líder regional. Además de la falta de consenso en el apoyo al liderazgo brasileño (expreso por ejemplo en votaciones y posiciones internacionales importantes) (Malamud, 2011), el país no presenta grandes disposiciones en pagar los costos de la integración, sea construyendo instituciones supranacionales en los órganos de integración creados (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) –lo que implicaría compartir soberanía con los vecinos, aumentando la transferencia de aportes para apoyo al desarrollo de los socios más pequeños. En gran medida, la región aún es vislumbrada como instrumental a los intereses brasileños de estabilización democrática de la vecindad, de alejamiento de la presencia estadounidense y de proyección global como actor regional responsable y confiable (Lazarou y Luciano, 2015).

Distintamente de los socios del Cono Sur, *“los países andinos han tenido unas relaciones muy especiales con Estados Unidos”* (Ardila, 2004), lo que dificultó una aproximación brasileña más temprana. No obstante, las últimas décadas demostrar un crecimiento importante de las relaciones de Brasil con esta región, especialmente en un momento de expansión de las relaciones exteriores del país. En la actualidad, Latinoamérica y fundamentalmente América del Sur son espacios prioritarios para las relaciones comerciales de mayor valor agregado para las inversiones brasileñas.

Las fuerzas centrífugas ejercidas por los Estados Unidos sobre un régimen comercial en formación (CAN)

La política comercial norteamericana en América Latina

Desde la Segunda Guerra Mundial en 1990, el centro de la política comercial de Estados Unidos se orienta hacia el multilateralismo. Los Estados Unidos fueron los protagonistas de las rondas de negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y sus principales defensores (Feinberg, 2003; Deblock y Turcotte, 2003; Viera Posada, 2008). Este país ha mantenido durante mucho tiempo, incluso una posición contraria al proceso de integración regional, ya que la consideró discriminatoria e ineficaz.

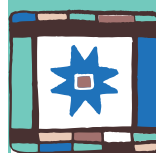
Su posición política evoluciona gradualmente cuando se suscriben dos Tratados de Libre Comercio (TLC), considerados como casos especiales: con Israel (1980), por razones de seguridad y con Canadá (1988), por la proximidad geográfica y sus relaciones en el comercio intra-industrial.

La primera etapa de las negociaciones multilaterales con los países de América Latina se inicia con la Iniciativa de las Américas (EAI, 1990). El 27 de junio de 1990, cuando el presidente de Estados Unidos de la época, George Bush, hizo una propuesta de integración comercial y económica a los países de América Latina y el Caribe. Bajo el nombre de *Iniciativa para las Américas (EAI)*. La propuesta presenta una nueva estructura de relaciones inter-hemisférica que se basa en una asociación económica para promover la inversión y el comercio entre las naciones del continente que contribuya además a reducir la deuda oficial contratada con Washington.

Dicha articulación económica tendría como principio básico la aplicación de reformas que se pueden llamar de estilo neoclásico, es decir, orientadas hacia el mercado, lo que, de acuerdo con el contenido de la iniciativa aumentaría el crecimiento, la prosperidad y la estabilidad económica y política en la zona. La preferencia de América del Norte se ha centrado en la negociación de acuerdos de libre comercio con grupos de países, más que con un país individual, bajo ciertas condiciones de entrada.

La EAI es quizás la más ambiciosa iniciativa propuesta por los Estados Unidos para negociar acuerdos de libre comercio con los grupos de países de América Latina. Hacia fines de 1991, 16 acuerdos marco⁴ habían suscrito (México incluido), con una cobertura de 31 de los 34 países latinoamericanos y dos grupos: el MERCOSUR y CARICOM. Si bien cada país desarrolla su propia estrategia de negociación, este proyecto se inserta en la corriente “*panamericanista*” de las relaciones internacionales del continente, inspirada en la Doctrina Monroe⁵.

La segunda etapa del proceso se inicia durante el gobierno de Bill Clinton en 1994 con la organización de la Cumbre de las Américas para la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con 34 países de América Latina; los que en una etapa posterior, a través de la cláusula de inclusión serán parte del TLCAN en 2005⁶. El presidente de Estados Unidos Bill Clinton en enero de 1994, propuso la celebración de una Cumbre Presidencial en los Estados Unidos. Su propósito era discutir los mecanismos y estrategias comunes para la consolidación democrática, la superación de los obstáculos al desarrollo, el fortalecimiento de las instituciones hemisféricas y una mayor integración entre los países. En diciembre del mismo



año se reunieron en la ciudad de Miami, Estados Unidos, 34 líderes latinoamericanos elegidos democráticamente.

Por último, en *la tercera etapa* del gobierno de Bush retoma la iniciativa de EAI con el representante de la oficina comercial, Robert Zoellick y articula una política comercial alrededor del concepto de *“liberación competitiva”*, donde todas las formas de asociación son válidas en la medida en que refuerzan y complementan entre sí (Zoellick, 2001a, p.4). Bajo este membrete se incluyen muchos esquemas de acuerdos comerciales, ya sea unilateral, bilateral, multilateral (regionalismo) o mundial, en áreas geográficamente concentradas o dispersas.

El comercio entre los Estados Unidos y la CAN: riqueza institucional y realidad de los intercambios

Bajo el lema de la *“liberación competitiva”*, y dado el dominio económico de los Estados Unidos, parece razonable esperar que las iniciativas provendrían de este país. Pero, de hecho, los Estados Unidos han sido más reactivos que proactivos. Así pues, cada una de las pequeñas economías de América Latina individualmente consideradas o las regiones colectivamente integradas, son las que han provocado insistentemente diálogos para alcanzar posibles acuerdos comerciales bilaterales. La misma situación se observa en el caso de los países de la CAN.

La presión de los países latinoamericanos a suscribir el TLC no ha sido bien recibida por los grupos de interés al interior de los Estados Unidos. Las coaliciones de sindicatos, ambientalistas, agricultores y la industria han cuestionado la relevancia de estos acuerdos para la competitividad de Estados Unidos, por las disparidades en los costos de la mano de obra y su impacto en las políticas sociales. Sin embargo, la práctica comercial de los TLC va más allá de los cálculos económicos y representa una estrategia de seguridad y de liderazgo de este país.

La política comercial de Estados Unidos, bilateral o regional, apoya el sostenimiento y la supremacía de los valores estadounidenses: consolidación de la democracia, la seguridad, los derechos humanos, el respeto por el derecho internacional y los derechos humanos, cumplimiento de las normas internacionales para la protección de las inversiones, y los procesos internacionales para la solución de controversias, entre otros. Su objetivo es imponer un modelo comercial sustentable, consistente en una comunidad de democracias, basada en los valores del libre comercio. También es una manera de insertarse en el resto del continente, a través de su política exterior y sus tres componentes: la agenda económica, la agenda comercial y la agenda de seguridad (Deblock y Turcotte, 2003).

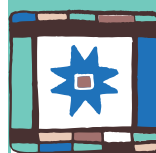


La política comercial es un canal de transmisión de los valores estadounidenses y los principios del liberalismo norteamericano en las economías de América Latina. Por lo que se pretende protegerlos de las amenazas externas y de cualquier circunstancia que pudiera afectar el progreso y crecimiento de los Estados Unidos y de sus empresas. Las negociaciones de política comercial se guían por estos valores, lo que implica para sus socios comerciales adaptar sus instituciones y la estructura legal e interna a estas condiciones. Se trata de la propagación de una “buena gobernanza” al estilo americano. La agenda norteamericana, multidimensional, marca la hoja de ruta de la “nueva diplomacia comercial” (Deblock y Turcotte, 2003).

Las estrategias comerciales norteamericanas con los países y bloques están diferenciadas. Se adaptan a las realidades políticas y económicas específicas y se negocian caso por caso. Sin embargo, todavía están subordinadas a los principios enunciados anteriormente, lo que implica finalmente alinear las reglas y normas del derecho doméstico de los países a los estándares del derecho interno de los Estados Unidos.

En el caso de los tratados de integración de América Latina vigentes, la “*liberación competitiva*” modificó las reglas del juego al interior de los perímetros regionales latinoamericanos. La apertura comercial no es discriminatoria frente a terceros, es lo que se conoce como el “*regionalismo abierto*”, y ha dado lugar a la “intrusión” de normas y reglas foráneas en los acuerdos regionales vigentes, y por tanto al debilitamiento del comercio intrarregional. Su proliferación tiende a mitigar los beneficios derivados del trato preferencial que tienen los países miembros en el acceso a los mercados regionales. La maraña de compromisos, normas de origen y ritmos en las medidas de rebajas arancelarias terminaron por debilitar profundamente las reglas del IER y contribuyeron a desintegrar de facto los esquemas de integración regional.

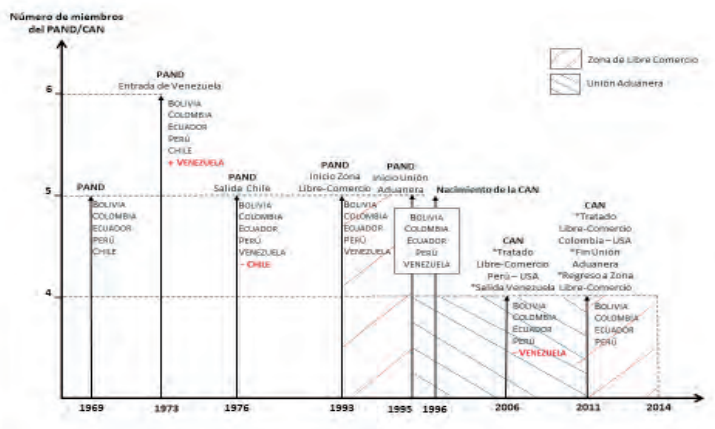
En este contexto, el modelo de integración andina se ha adaptado progresivamente, *pari passu*, a la evolución de los Estados Unidos en materia de regionalismo. Tras el fracaso de las negociaciones con la CAN, se estimularon negociaciones fraccionadas entre los Estados Unidos con determinados países o bloques como la CAN. Así pues se iniciaron negociaciones bilaterales con Colombia⁷, Perú⁸, Ecuador⁹. Bolivia¹⁰ se ha mostrado renuente a firmar el TLC con los Estados Unidos en las mismas condiciones que las que fueron negociados por Colombia y Perú. Dentro de la CAN, el AEC se degradó con la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales con los Estados Unidos (acuerdos preferenciales o acuerdos de libre comercio), lo que inevitablemente terminó por erosionar la protección arancelaria



garantizada por el AEC y los progresos realizados en la armonización de los aranceles¹¹. Los efectos en la CAN no se hacen esperar: la adopción del AEC se suspende y Venezuela abandona la región tras la firma de los TLC con los Estados Unidos.

La evolución institucional de la región registra los avances y retrocesos de la zona en relación con los objetivos iniciales. La salida de Venezuela (2006) consagró el debilitamiento político de la CAN. En consecuencia mapa geoestratégico no sólo en la CAN sino también del conjunto de América del Sur se descompuso.

Gráfico 1.
CAN: El retroceso institucional, de la Unión Aduanera a la Zona de Libre Comercio



Fuente: Prado 2014

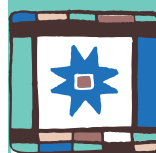
La proliferación de acuerdos comerciales bilaterales crea un embrollo jurídico y la superposición de costos legales y administrativos, dado que las zonas económicas se superponen unas con otras. En el caso de la CAN, esto creó fuerzas centrípetas (retirada de la región de Venezuela) y una relación de desconfianza de Bolivia con Perú y Colombia. Un sentimiento de *"alianza fortalecida"*, política y económica, parece dominar entre los países que han firmado acuerdos comerciales con Estados Unidos, el que ha erosionado el *"sentimiento comunitario"* entre los miembros de la CAN (Deblock y Turcotte, 2003; Deblock, 2004). Situación propicia a la *"liberación competitiva"* (Zoellick, 2001b) y a la fragmentación regional.

La CAN es una “*unión entre los competidores*”. Dentro de la región, dada la estructura productiva similar y competitiva de las economías de los países miembros y el débil desarrollo industrial, la estrategia de la cooperación, principio básico de las regiones integradas se sustituye por la estrategia de conflicto y competencia por los mismos mercados con productos similares: productos primarios y manufacturas de baja y media tecnología, éstos últimos en menor medida.

El comercio con los Estados Unidos es estratégico para los países de la CAN: 30,4% en promedio (2010) de las exportaciones de la CAN se concentraron en ese mercado. Sin embargo, el peso de los Estados Unidos en las exportaciones totales promedio muestra una tendencia a la baja: 39,3% en 1990 frente a 30,4% en 2010 (Prado, 2014). La razón de este comportamiento se explica por la presencia de nuevos socios comerciales como China y el MERCOSUR. Colombia y Ecuador (petróleo) son los países con los mayores flujos comerciales, seguidos por Perú. ¿Por qué Colombia y Perú, optan por firmar un TLC con Estados Unidos, a sabiendas de que esto significa un margen de maniobra restringido y una ruptura con reglamentación de la CAN?

Para los países de la CAN, las opciones son pocas: o bien mantener una posición de autonomía, o centrarse en un mercado regional limitado (por debajo del 10%), o aliarse con la economía hegemónica, los Estados Unidos. Desde una perspectiva política, los gobiernos justifican el TLC por el peso de la economía de Estados Unidos en sus economías y los beneficios del tratamiento preferencial por razones que van más allá de lo económico y estratégico. Se busca fortalecer otras áreas de influencia y cooperación con ese país, como la seguridad y la lucha contra el tráfico de drogas (el caso de Colombia). Desde una perspectiva empresarial, las élites económicas andinos siempre han puesto de relieve los múltiples beneficios que se podrían obtener de una asociación bilateral con los Estados Unidos debido a que ése país constituye un polo hemisférico para el crecimiento empresarial: una oportunidad para la inversión futura, reducida vulnerabilidad externa, transferencia de tecnología, mejores instituciones y finalmente un mejor poder de negociación. Aunque estudios preliminares realizados por la CEPAL muestran efectos negativos sobre el comercio de la CAN, en especial para Bolivia y Venezuela (ex miembro)¹².

Al contrario de lo que se expresa en la versión oficial de los actores políticos, el volumen y la naturaleza del comercio extracomunitario (Prado, 2014) no permite presagiar los efectos de inducción de los TLC en la transformación productiva con valor agregado de los países andinos. No hay indicios de que el desarrollo de nuevas actividades productivas, gracias a los beneficios del TLC constituya un trampolín para otros mercados (“*efecto plataforma*”).



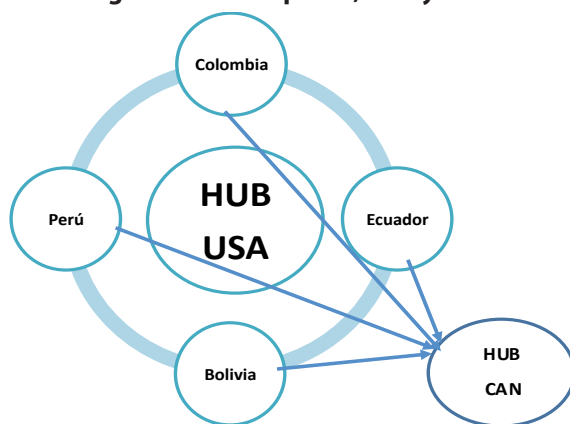
Al contrario, el siguiente aspecto que aborda este trabajo, es cómo las relaciones entre la CAN y los EE.UU. son más consistentes con un modelo “Hub & Spokes” (H&S)¹³, teniendo en cuenta las estructuras productivas de los países miembros de la CAN. El análisis del patrón de H&S, muestra que los TLC aumentan la dependencia de los mercados de exportación de los países andinos frente al mercado norteamericano.

Una lectura de las relaciones CAN-Estados Unidos y CAN-Brasil a través del enfoque de «Hub y Spokes»

Los resultados hasta ahora muestran la fuerte voluntad de la CAN para consolidar un régimen comercial sin que por ello, la regionalización que se espera, como resultado de este régimen comercial, se manifieste en los hechos. Como fue mencionado, desde finales de 1990, los Estados Unidos, socio comercial clave para los miembros de la CAN, ha demostrado un fuerte activismo en materia de TLC en la región.

Por lo tanto el enfoque en términos de “Hub-and-Spoke-System” (H&S) (Krugman, 1991; Wonnacot y Wonnacot, 1996; Baldwin, 2003) es un marco analítico relevante para entender las relaciones CAN-Unidos Unidos.

Gráfico 2
Diagrama Hub & Spokes, USA y CAN



Fuente: Los autores

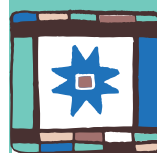
El diagrama “*Hub & Spokes*” (H&S) (“*Hub*” significa “Eje”, los “*Spokes*” son los radios) se introdujo por primera vez por Krugman (1991 p.99) para revelar la importancia de la nueva geografía económica en la estructura espacial de la economía, « Economic geography is also of considerable policy relevance [...] in offering an alternative approach to international economic issues ».

Esta perspectiva analítica fue retomada más tarde por Baldwin (2003, 2004) para interpretar el desempeño de las economías asiáticas. El autor analiza la estructura del comercio entre los principales países asiáticos y muestra que algunas economías pequeñas sufren los impactos negativos del comercio bilateral con Japón y con China. Este esquema trasladado al caso de la CAN, proporciona una herramienta útil para comprender lo que sucede en la región andina con relación al TLC con los Estados Unidos.

En los años 2000-2013, se pudo constatar una proliferación de negociaciones bilaterales de los países miembros de la CAN con varios países y regiones (Ref. Anexo 1). En este contexto, y dado el fracaso de las negociaciones de la CAN como bloque regional con Estados Unidos y la Unión Europea, dos países andinos, Colombia y Perú, los mercados domésticos más importantes de la región andina han firmado finalmente acuerdos de libre comercio con estos dos mercados, en detrimento de régimen comercial andino. Ecuador, por su parte, ha firmado un acuerdo de libre comercio con Europa, que se espera entre en vigor en el 2016. Bolivia prefiere negociar acuerdos de libre comercio con otros países o “regiones” de América del Sur, incluyendo Mercosur dada su especificidad comercial. El resultado de este activismo es un tipo de configuración del tipo H & S, constituido por un conjunto de zonas de libre comercio. Dos de ellos alrededor del país hegemónico: los Estados Unidos. En este caso, el “*Hub*”, los Estados Unidos, articula acuerdos comerciales con los “*Spokes*”, es decir con los dos países andinos: Colombia y Perú.

Las negociaciones bilaterales del tipo H&S son sinónimo de las asimetrías de poder. El “*spoke*” se encuentra en posición mucho menos favorable para acceder al mercado del “*hub*”, debido a la debilidad de su posición negociadora. El “*hub*” (Estados Unidos), puede a su vez, incorporar nuevos “*spokes*” (otros países de la CAN o bien otros países o regiones). Los antiguos “*spokes*” deben enfrentar los efectos de la intensificación de la competencia por los nuevos “*spokes*” entrantes en el mercado del “*hub*”, sin ninguna posibilidad de control de las políticas comerciales negociadas individualmente por los Estados Unidos, con los nuevos entrantes.

Si uno trata de transponer esta configuración comercial a nivel empresarial, ésta refleja una repartición asimétrica de los beneficios.





En *primer lugar*, porque las empresas del “*hub*”, se benefician de los productos provenientes de uno o varios “*spokes*” con cero arancel. En *segundo lugar*, desde la perspectiva de los “*spokes*”, es decir países que no han liberalizado el comercio entre ellos (en el caso en que todavía existieran barreras comerciales), el costo de la entrada a estos mercados (en general mercados más pequeños en relación al tamaño de mercado del “*hub*”), reducen el interés de comerciar entre los “*spokes*”. Finalmente, el efecto de intensificación de la competencia para entrar en el mercado de “*hub*” (Países de la CAN países están compitiendo en diversos sectores para acceder al mercado norteamericano) deteriora en largo plazo el comercio entre ellos. Por lo tanto, la configuración comercial de H & S polariza a los países periféricos, marginando los “*spokes*”, no sólo vis-à-vis el “*hub*”, sino también vis a vis las relaciones comerciales reciprocas entre “*spokes*”, puesto que promueve la rivalidad entre ellos.

Esta forma de organizar el libre comercio tiene efectos sobre el régimen de acumulación así como la inversión extranjera en las economías de los “*spokes*” (Baldwin, 2003) relacionados con el impacto que tiene un acuerdo de este tipo sobre los determinantes del crecimiento y desarrollo de los países. Este es quizás el efecto estructural más importante del patrón de H & S. La liberalización del comercio con el “*hub*”, siendo esta última una economía hegemónica, exacerba preferencias del “*spoke*” en relación con las exportaciones tradicionales. Esto significa que las empresas exportadoras de un país que ha firmado un TLC con los Estados Unidos, estarán proclives a invertir más en los sectores tradicionales, en lugar de tratar de moverse hacia otros sectores. Los efectos en el mediano y largo plazo son menores flujos de inversión a otros sectores así como a otros “*spokes*”, sean estos países vecinos, miembros del mismo agrupamiento regional (como en el caso de CAN), o en otras pequeñas economías. Cuando se trata de un “*hub*” hegemónico, como es el caso de Estados Unidos, las estructuras productivas de los “*spokes*” marcan la frontera. Esto significa, que los empresarios-exportadores, vinculados con los sectores productivos, de los “*spokes*”, tienen mayores incentivos para atender las preferencias de ese mercado, dejando en segundo plano las inversiones en nuevas actividades productivas. Aunque se supone que los TLC tendrían efectos en la estructura productiva de los “*spokes*” a través de la transferencia de tecnología proveniente del “*hub*”.

Todo esto nos lleva a reflexionar más allá de los modelos de arreglo comercial. Lo que importa realmente, es saber ¿cuáles son los impactos de los TLC bilaterales del tipo H & S, en términos cualitativos y cuantitativos; es decir, en cantidades y diversificación de las exportaciones de los “*spokes*” hacia el “*hub*”. Tenemos que preguntarnos hasta qué punto las importaciones provenientes

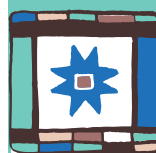
del “hub” ocasionan desviación del comercio en el mercado de los “spokes”; sabiendo que los incentivos de las empresas para la exportación, no sólo están relacionados con las preferencias del mercado y el costo de las tarifas aduaneras negociadas a través de un TLC, sino también los costos de logística, costos de entrada, costos hundidos etc, que en última instancia determinan las ventajas comparativas, sea que existan o no, acuerdos comerciales vigentes .

En el caso de la CAN, los TLC firmados entre los Estados Unidos y la Unión Europea con los dos “spokes”, Colombia y Perú, son recientes, por ésta razón sería prematuro hacer una evaluación de los efectos del tratado bilateral en estas economías. Sin embargo, dado que los Estados Unidos representa el mercado de destino “hub», más importante de las exportaciones extra-comunitarias de los países de la CAN es posible adelantar la hipótesis de que las relaciones comerciales con el “hub” ha generado efectos de arrastre importantes en las estructuras productivas de los “spokes”, es decir, los países de la CAN.

En todos los “spokes”, los principales productos de exportación están hechos de materias primas extractivas y productos agrícolas, es decir productos de consumo final sin integración en las cadenas productivas de valor (el petróleo y la minería, café, camarones, flores, en el caso de la CAN). La mayor parte de las importaciones en estas economías, desde el “hub”, se compone de productos de valor añadido medio y alto. ¿Es ésta la prueba de un modelo de comercio rígido de cada país “spoke” de la CAN con el “hub”, los Estados Unidos, es ésta la explicación de los enclaves productivos de cada una de estas economías? Dos deducciones son posibles:

La *primera deducción* es que no se trata de los esquemas comerciales, sean éstos bilaterales, regionales o multilaterales, los que definen cualitativamente la naturaleza del comercio en la CAN sino los componentes estructurales de estas economías. Aún más, si el ALCA hubiera tenido éxito y que un solo modelo contractual de acuerdo comercial habría regido las relaciones comerciales de todos los países americanos, la dinámica habría sido la misma, ya que las estructuras productivas de los países no cambian por estar inmersas en un marco comercial particular. Por lo tanto, la principal causa de la inadecuada calidad de la inserción internacional de las economías andinas radica en la especialización de las exportaciones de la región en bienes primarios, y no en el modelo que rige éstas relaciones comerciales.

La *segunda deducción* se refiere a un análisis desde la perspectiva de la economía política. Los análisis cuantitativos y cualitativos de comercio andino muestran la creciente concentración de las exportaciones extracomunitarias hacia sus principales mercados, y





por lo tanto con los Estados Unidos (Prado, 2014). Esta estructura de la producción y exportación genera condicionamientos endógenos de las políticas económicas que no son óptimas en tres niveles: en las visiones de corto plazo de los líderes y otros actores políticos; en la influencia dañina de ciertos grupos de interés que buscan la dominación de las relaciones sociales basadas en los privilegios y jerarquías sociales; y en la capacidad real de las instituciones existentes (Karl, 1997; Ross, 1999; Hachemaoui, 2012; Copinschi, 2007; Abbas, 2013). Todos estos constituyen elementos que promueven un entorno político, económico y social desfavorable al interior de los países para consolidar una preferencia nacional a favor de la integración regional.

En las economías ricas en recursos provenientes extractivas y de los recursos naturales, la mentalidad de *“riqueza fácil”* prevalece entre políticos y empresarios, e incluso en toda la economía¹⁴. Por lo tanto, se la sobrevalora en la planificación de largo plazo. Esta es la característica inherente de *“regímenes de acumulación rentistas”* (Abbas 2013). Es decir, aquellos en que los Estados retiran la mayor parte de su presupuesto de las rentas externas tales como el petróleo y sus derivados, la minería y otras materias primas.

Los *“regímenes de acumulación rentista”* han sido estudiados por varios investigadores, sin embargo, y a pesar de que se trata de estudios serios, éstos no explican la paradoja entre las condiciones limitadas de éstas economías frente a la abundancia de recursos naturales y otros bienes primarios, así como entre estas condiciones y los diferentes resultados que se observan en países con las mismas características. Es por esto que no es posible entender las realidades implícitas que coexisten en algunas sociedades si no se efectúa una amplia revisión de su entorno, mediante el uso de variables políticas, sociales e institucionales que están en juego junto con las herramientas analíticas que proporciona la disciplina de la Economía Política Internacional, EPI.

Los *“commodities”*¹⁵ no constituyen en sí mismos variables que implican dinámicas creativas o destructivas, son más bien los procesos de desarrollo en los cuales están inmersas, el contexto institucional y político específico que se desarrollan, en los que hay hábitos, creencias y actitudes singulares, que a su vez estimulan o inhiben la evolución de la estructura productiva nacional (Karl, 1997). Los Estados cuyo crecimiento depende de los recursos estratégicos (petróleo y minería), o de otras materias primas, tiene una relación especial con los grupos de interés, las instituciones y el mercado en general. La concentración de los ingresos de exportación en estos sectores tiende a marginar a los incentivos de política pública (el crédito y la inversión) en otras actividades, lo que torna a los Estados

más dependientes de los ingresos que reciben de estos sectores. Parece ser económicamente más racional importar los bienes de consumo necesarios, gracias a la “*situación de renta*”, que tratar de producirlos internamente.

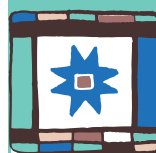
Esta estructura productiva provoca políticas fiscales atípicas por el lado de los ingresos y el gasto tributario. *En primer lugar*, porque la mayor parte de los ingresos fiscales recibidos por el Estado bajo un “*régimen de acumulación rentista*” provienen de las exportaciones; el caso más claro es el del petróleo y minas, como activos estratégicos. El Estado es el dueño y gestor, por lo tanto es autónomo con relación a la sociedad en una buena parte de sus ingresos, aligerando la presión fiscal sobre la población.

En segundo lugar, durante los períodos de auge de precios, el Estado puede disponer de mayor holgura presupuestaria y un amplio margen de maniobra para distribuir las rentas en inversión social, y también para “*comprar la paz*” interna (Hachemaoui, 2012), gracias a su autonomía fiscal. En este caso, las preferencias políticas, económicas y sociales de los Estados se convierten en políticas viables. *En tercer lugar*, se observa una distribución clientelar para los grupos asociados a la renta, lo que favorece la concentración de la riqueza entre unos pocos actores, a expensas de otras actividades productivas

En los países de la CAN, las estructuras económicas y políticas tales como las descritas anteriormente han actuado juntas y se han prolongado en el tiempo. Por tanto, es necesario preguntarse si existe una predeterminación endógena o exógena que define la realidad de estos países. Esta dualidad determinista tiene dos aspectos:

Para comenzar, a través de las últimas cuatro décadas de existencia de la CAN las preferencias nacionales de los países andinos, han preservado las trayectorias vigentes. Esta es la opción más fácil y lógica, dado que los Estados deben interactuar en un entramado institucional heredado, históricamente definido, marcado por las decisiones del pasado, que a su vez está enquistada en las estructuras sociales, institucionales y las políticas actuales.

Luego, las diversas modalidades de inserción internacional intensifican las preferencias de acumulación. *En primer lugar*, porque los actores públicos y privados vinculados con la industria y los sectores tradicionales tienen preferencias hacia las relaciones con los Estados Unidos y Europa en relación con otros mercados (Abbas, 2013). Los exportadores privados grandes, por ejemplo, están controlados por grupos familiares cuyos intereses están estrechamente vinculados a los Estados Unidos. Además de los lazos comerciales, estos grupos





invierten sus excedentes en el sector inmobiliario y en inversiones financieras en ese país.

En segundo lugar, la fuente más importante de tensión entre los países, y la amenaza más fuerte a la sinergia entre la economía y la política en la CAN proviene de la concentración productiva de sus economías y de la similitud de los productos exportados hacia los mismos mercados. La complementariedad es casi inexistente, lo que afecta y posterga las iniciativas de integración regional más profunda. *En tercer lugar*, los TLC del tipo el tipo H & S con los Estados Unidos exacerban los efectos de acumulación para el “hub” a expensas del “spoke”, porque conserva y perpetúa las estructuras productivas de enclave rentista en las economías andinas.

A pesar de su creciente presencia política en la región, el Brasil no constituye un Hub por sí mismo. No obstante su importancia geográfica y el tamaño de mercados domésticos, éste país no da muestras de constituirse en un Hub para las exportaciones de los países andinos. *En primer lugar* porque el comercio de la región representa apenas el 4,9% de media en 2010 (con la excepción de Bolivia, por la exportación de gas a ese país) (Prado, 2014) del comercio extraregional total. *En segundo lugar* porque es productor de los mismos productos que los andinos (minerales y productos agrícolas), con excepción del caso del gas boliviano. En tanto los flujos comerciales sean limitados, y la política exterior brasileña esté opaca, no parece posible esperar un H&S ni económico ni político. *En tercer lugar*, el Brasil, además, forma parte del MERCOSUR, y hasta ahora no ha dado señales claras de querer asumir el papel de líder suramericano y los costos y responsabilidades derivadas de esta posición. Así mismo, éste país ha ejercido un liderazgo en la creación de la UNASUR, en la cual ha propiciado el predominio de instituciones intergubernamentales en éste proceso de integración, eximiéndose de posicionarse como el *paymaster* regional (Saraiva, 2012).

Conclusión

Como corolario de todo lo expuesto, podemos decir que el marco analítico estándar utilizado para el análisis de los procesos de la IER es una extensión del marco teórico utilizado para evaluar los acuerdos comerciales entre países industrializados, por tanto a aplicarse con reserva en otras regiones integradas. En el caso de la CAN, dados los determinantes políticos, económicos y sociales de sus miembros, señalados anteriormente, no podemos esperar que la integración incite procesos de transformación productiva interna, aun cuando se trate del objetivo central proclamado por

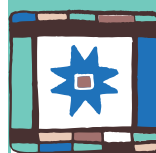
los Consejos Presidenciales Regionales. Por lo tanto, debemos de pensar en una ruta no estándar para procesos integración de economías de los países en desarrollo.

El proceso andino está actualmente determinado por un *“régimen de acumulación rentista”* exacerbada por los mercados internacionales. Este esquema no sólo refuerza las estructuras de producción domésticas existentes, sino que erosiona también el proceso institucional al interior de la CAN.

Las diferentes modalidades de inserción internacional con los principales socios comerciales internacionales, especialmente con los Estados Unidos, exacerbaban las preferencias nacionales de los estados, instituciones y grupos nacionales de interés en torno a los “enclaves productivos tradicionales” a expensas de la nuevas especializaciones. Como resultado de ello, y después de más de cuatro décadas de existencia, el proyecto de integración económica regional en la CAN se revela como una región con un regionalismo prolífico sin regionalización¹⁶. Frente a estas preferencias, históricamente determinadas y profundamente arraigadas, es necesario buscar nuevos nichos portadores de integración.

Los principales retos de la CAN están ahora a dos niveles: se trata en adelante de crear una concertación política interna para desbloquear el *“lock-in”*, al que se enfrentan estas economías en términos de especialización; que con el pasar del tiempo les permitiría emanciparse, a nivel internacional de las configuraciones comerciales del tipo H & S o centro-periferia, que constituyen los principales obstáculos para un verdadero proceso de regionalización. De hecho, hasta la fecha, la naturaleza y la intensidad de los intercambios comerciales entre los países de la CAN y los Estados Unidos, junto con la firma de libre comercio bilateral entre ese país y la mitad de los miembros de la CAN, ha dado lugar a un efecto de *“hub”*. Esto a la vez constituye un obstáculo significativo para la regionalización en la CAN e inhibe el proceso institucional en el ámbito comercial, de allí el retroceso del regionalismo en la CAN en este ámbito.

Para desbloquear las condiciones desintegradoras, los movimientos de integración regional Sur-Sur necesitan una hegemonía benevolente (Gilpin, 2001); un creador de condiciones favorables. En el caso del continente americano, hay sólo un estado que por sus condiciones geoestratégicas, podría cumplir este papel, el Brasil. Mientras Suramérica no haya sido considerada prioritaria para la política exterior de Brasil y se pueda evidenciar una intensificación de las relaciones entre Brasil con los países de la CAN, los lazos políticos y económicos con los países andinos (excepción al caso boliviano) aún se mantienen incipientes.



ANEXO I

Acuerdos Libre Comercio			
	Países socios	Fecha de la firma	Fecha entrada en vigor
1	Bolivia – MERCOSUR	17-dic-96	28-feb-97
2	Bolivia – México	17-may-10	07-jun-10
3	Colombia – Canada	21-nov-08	15-ago-11
4	Colombia – Chile	27-nov-06	08-may-09
5	Colombia – Asociación de Libre Comercio (EFTA)	25-nov-11	01-jul-11
6	Colombia – Union Europea	26-jun-12	01-ago-13
7	Colombia – México	13-jun-94	
8	Colombia – Triángulo del Norte	09-ago-07	
9	Colombia – Estados Unidos	22-nov-06	15-may-12
10	Perú – Canada	29-may-08	01-ago-09
11	Perú – Costa Rica	21-may-11	01-jun-13
12	Perú-Chile	22-ago-06	01-mar-09
13	Perú – MERCOSUR	30-nov-05	
14	Perú –México	06-abr-11	01-feb-12
15	Perú – Panama	25-may-11	01-may-12
16	Perú – China	28-mar-09	01-mar-10
17	Perú –Asociación de Libre Comercio (EFTA)	14-jul-11	01-jul-11
18	Perú - Union Europea	26-jun-12	01-mar-13
19	Perú – Japon	31-may-11	01-mar-12
20	Perú – Singapur	29-may-08	01-ago-09
21	Perú – Corea del Sur	14-nov-10	01-ago-11
22	Perú – Tailandia		31-dic-11
23	Perú – Estados Unidos	12-abr-06	01-feb-09
Acuerdos Preferenciales			
	Países Socios	Fecha de la firma	Fecha entrada en vigor
24	Bolivia – Chile (AAP.CEN° 22)	06-abr-93	06-abr-93
25	Colombia –CARICOM (AAP.A25TM N°31)	24-jul-94	01-ene-95
26	Colombia - Costa Rica (AAP.A25TM N° 7)	02-mar-84	
27	Colombia - Ecuador - Venezuela - MERCOSUR (AAP.CE N° 59)	18-oct-04	
28	Colombia - Nicaragua (AAP.AT25TM N° 6)	02-mar-84	
29	Colombia-Honduras	30-may-84	
30	Colombia - Panamá (AAP.AT25TM N° 29)	09-jul-93	18-ene-95
31	Colombia - Venezuela (AAP.C N°28)	28-nov-11	16-abr-12
32	Ecuador - Chile (AAP.CEN°65)	10-mar-08	25-ene-10
33	Ecuador - Guatemala (AAP.A25TM N° 42)	15-abr-11	19-feb-13
34	Ecuador - Paraguay (AAP.CEN° 30)	15-sep-94	
35	Ecuador - Uruguay (AAP.CE N° 28)	01-may-94	01-abr-05

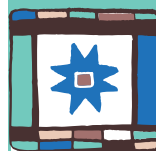
Fuente: SICE: Foreign Trade Information System

Notas

1. El término “*regionalización*” se refiere a una “concentración”, es decir un aumento más que proporcional de los intercambios comerciales regionales entre los países miembros de una zona integrada, comparados con los que tienen lugar con el resto del mundo (Siroen, 2004). Por su parte, el término “*regionalismo*” se refiere exclusivamente a la institucionalización de las relaciones interestatales entre naciones geográficamente cercanas: significa el establecimiento de reglas y normas comunes con los estados vecinos con los que no necesariamente existen relaciones económicas más intensas entre ellos que con el resto de mundo. En el caso concreto de la CAN, existe un “*regionalismo profundo*” que procura la armonización de reglas, normas y prácticas y, por tanto, la convergencia estructural de las economías en el ámbito regional (Prado, 2014).

El término intraregional o intracomunitario será utilizado indistintamente y hace referencia a los intercambios de bienes que tienen lugar el interior del perímetro regional; mientras que el término extraregional o extracomunitario hace referencia a los intercambios de bienes efectuados por los miembros de la región andina con países o regiones ubicadas fuera del perímetro regional. En este trabajo no se consideró el sector servicios por dificultades en la provisión de información.

2. Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4870&Itemid=478&cod_pais=BOL&tipo=ficha_pais&lang=pt-br
3. <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/11/brasil-e-peru-intensificam-parcerias>
4. Los «acuerdos marco» con Estados Unidos establecen Consejos de Comercio e Inversión en cada país. Estos están diseñados para vigilar las relaciones comerciales, para identificar y eliminar las barreras al comercio y a los flujos de inversión y como una etapa preliminar en la negociación de acuerdos de libre comercio.
5. La Doctrina Monroe, se resume en la frase «*América para los americanos*». Fue desarrollada por John Quincy Adams y atribuida a James Monroe en 1823. Se estableció que cualquier intervención de los Estados europeos en América Latina sería visto como un acto de agresión y un llamado a la intervención de los Estados Unidos. Constituye la base del nuevo modelo de gobernanza y posición política de los Estados Unidos hacia América Latina sobre diversos temas.
6. La cláusula de afiliación (artículo 2205) del TLCAN establece que otros países o grupos de países pueden unirse al TLC con los ajustes a los términos acordados por los países miembros y de acuerdo con los procedimientos de aprobación nacional de cada país. El esquema del TLCAN es el modelo para futuros acuerdos. Esto significaría que las futuras negociaciones podrían ir más rápido. Chile está programado para ser el próximo país de negociar un TLC con Estados Unidos.



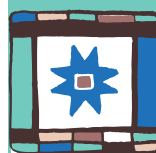


7. Colombia firmó una TLC con los Estados que entró en vigor el 15 de Mayo, 2012.
8. Perú firmó un TLC con los Estados Unidos que entró en vigor el 1 de Enero, 2009.
9. Ecuador se retiró de las negociaciones de un TLC con los Estados Unidos en 2011.
10. Nótese que éste país exporta principalmente gas hacia los países del MERCOSUR y productos agrícolas hacia otros países de América del Sur. Las exportaciones de manufactura hacia los Estados Unidos no son significativas.
11. Los países miembros de la CAN han firmado 35 acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con diversos países y bloques, 2 con los Estados Unidos, 26 con otros países del continente americano en su conjunto, con la Unión Europea 2, y 5 con el resto del mundo. Dos países de la CAN, Colombia y Perú firmaron un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Estas son las dos mayores economías de la región, al tiempo que Ecuador y Bolivia se han resistido a suscribir ALC con ese país. Este doble posicionamiento revela la presencia de dos tendencias de los miembros de la región andina, en política comercial *vis a vis* los Estados Unidos.
12. Ref. (Durán Lima et al, 2007, p.92).
13. Modelo de Ejes y Radios.
14. Aun cuando no existen pruebas suficientes de que los líderes políticos caen en el estupor frente a la riqueza inusual de los recursos naturales, existen estudios que muestran que aún los líderes políticos bien informados de los peligros de los booms en los precios de los "*commodities*" perciben que su margen de maniobra es limitado por las presiones políticas y las instituciones nacionales, Karl (1997).
15. Se hace referencia a los productos no diferenciados, materias primas o bienes primarios.
16. Recordemos que el "*Regionalismo*" se refiere exclusivamente a la estructura institucional de la CAN significa el establecimiento de reglas y normas comunes de las relaciones interestatales, mientras la "*Regionalización*", se refiere a una "concentración", es decir un aumento más que proporcional de los intercambios comerciales regionales entre los países miembros de una zona integrada, comparados con los que tienen lugar con el resto del mundo.

Bibliografía

Abbas, M. (2010). L'Économie politique internationale, entre théories et histoire, *Recherches Internationales*, No. 88, Octubre-Diciembre.

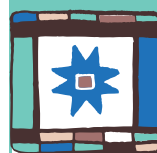
- Abbas, M. (2013). Le régionalisme dans le monde arabe, Spécificités d'économie politique d'une intégration régionale contrariée. In: G. Alia ; R. Yann. *La régionalisation du monde. Construction territoriale et articulation global/local*, ed. Paris: Karthala, pp. 73-94 (Hommes et sociétés).
- Acemoglu, D. ; Johnson, S.; Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development an Empirical Investigation, *American Economic Review*, Vol. 91, N. - 5, American Economic Association.
- Amores, M.J. (2013). *La Comunidad Andina de Naciones: el efecto plataforma en la canasta exportadora no tradicional del Ecuador, 1994-2011*, PUCE.
- Arcuri, R. (2004). MERCOSUR-CAN, In Heloísa Vilhena de Araujo (Org), *Os Países da Comunidade Andina*, Vol. 2, Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, Brasília.
- Ardila, M. (2004). Brasil y la Unión Europea en la agenda Estados Unidos-región andina, *Nueva Sociedad*, No.192.
- Baldwin, R.; Wyplosz, C. (2009). *The Economics of European integration*, McGraw-Hill, New York.
- Baldwin, R. (2007). *The spoke trap: hub and spoke bilateralism in East Asia*, Institute of International Studies, Geneva.
- Balwin, R. (1993). *Conclusions*. In Melo, J.; Panagariya, A. *The New Dimension of Regional Integration*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge.
- Barragán, J. (1989). Las Reglas de la Cooperación, *Doxa*, No. 6, Cuadernos de la Filosofía del Derecho.
- Barragán, J. (1996). La aldea era una fiesta. *Papel Político*, No. 3, Centro de Investigaciones Pos-doctorales de la Universidad Central de Venezuela: Crítica del Discurso Ético-Político.
- Burges, S. (2008). Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, Vol. 22, pp. 65-84.
- CAN (2013). *Comercio Exterior en la Comunidad Andina, 2012*. Documento de la Secretaría General de la CAN, SG/de 582/Rev.1, 6 de marzo.
- Casas Gragea, A. (2002). La Economía Política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de la Comunidad Andina. *Revista BID integración y Comercio*, No.16, Enero-Junio.
- Copinschi, P. (2007). Le pétrole, facteur de violence politique ? La nécessaire construction des institutions étatiques. *Revue Ecologie & Politique*, No. 34.





- Deblock, C.; Turcotte, F. (2003). *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciales et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*. Bruylant, Bruxelles.
- Deltas, G.; Desmet, K.; Fachini G. (2012). Hub and Spoke free trade areas: Theory and evidence from Israel. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 45, No. 3, Canada.
- Durán Lima, J.; De Miguel, C.J.; Schuschnt, A. (2007). Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: Efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar. *Revista CEPAL*.
- Feinberg, R.E. (2003). *The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements*. Blackwell Publishing, Oxford.
- Fishlow, A.; Haggard, S. (1992). *The United States and the Regionalization of the World Economy*, Development Centre Documents, OECD, Paris.
- Flemes, D. (2010). A visão Brasileira da futura ordem global. *Contexto Internacional*, Vol.32, No. 2.
- Flemes, D.; Wojczewski, T. (2010). *Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. GIGA Research Program: Power, Norms and Governance in International Relations.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton University.
- Hachemaoui, M. (2012). La rente entrave-t-elle vraiment la démocratie ?, *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 62, No. 2.
- Hirst, M. et al (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Special Edition, Dec.
- Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States*. Berkeley, University of California Press.
- Kébabdjian, G. (2004). Économie Politique du Régionalisme: Le cas de l'Euro-Méditerranéen. *Revue Région et Développement*, No. 19, France.
- Kowalczyk, C.; Wonnacott, R. (1992). *Hubs and Spokes and Free Trade in the Americas*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 4198, Cambridge.
- Lazarou, E. Luciano, B. (2015). Regionalism as an instrument: assessing Brazil's relations with its neighbourhood. *Global Society*, Vol. 29, Issue 3.
- Lima, M.R. (2010). Tradição e inovação na política externa. *Plataforma Democrática*, Working Paper, No.3.
- Lima, M.R. (2003). As Américas na Política Externa do Governo Lula. *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, No.6, *Nueva Sociedad*, Caracas, pp. 49-54.
- Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. In Laursen Finn, (ed). *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate.

- 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), pp. 1-24.
- Marques, T. (2005). A política externa brasileira para os países andinos. *XXIX Encontro Anual de la ANPOCS*, 25 a 29 de octubre.
- Mello, P. (2012). Após três anos de briga, Brasil volta a investir no Equador. *Folha de S.Paulo*, 18, feb.
- Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil. Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4870&Itemid=478&cod_pais=BOL&tipo=ficha_pais&lang=pt-br
- Miyamoto, S. (2013). O Brasil e os Países Andinos: Política e Negócios, Trabajo preparado el *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, 25 al 27 de septiembre.
- Moreschi, M. (2004). A Cooperação Técnica do Brasil com os países da Comunidade Andina. In Heloísa Vilhena de Araujo (Org), *Os Países da Comunidade Andina*, Vol 2, Fundação Alexandre de Gusmão –FUNAG, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais –IPRI, Brasília.
- Nogués, J.; Quintanilla, R. (1992). Latin Americas' integration and the multilateral trading system. In *New Dimensions in regional integration*, Centre for Economic Policy Research.
- Prado, M. (2014). *La CAN, Quelle intégration économique régionale*. Tesis Doctoral, Facultad de Economía, Universidad Pierre Mendés, France.
- Ramirez, S. (2003). Agenda de seguridad andino-brasileña. *Revista del Sur*, No. 143/144 - Setiembre/Octubre.
- Ramirez, S. (2009). A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. *Nueva Sociedad, especial em português*, Dec.
- Ross, M.L. (1999). The Political Economy of Resource Curse. *World Politics*, Cambridge Journals, Vol. 51, Issue 02.
- Sanchez, A. (2001). Semejanzas y diferencias Comunidad Andina/Mercosur y las relaciones entre ambos grupos de integración. *Espacio y Desarrollo*, No 13.
- Saraiva, M. (2010). Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Rev. Bras. Polít. Int.*, No. 53, Special Edition.
- Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, No. 97-98, Apr, pp. 87-100.
- Schott, J. (2004). Assessing US FTA Policy. Publicado en *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Peterson Institute of International Economics, Massachusetts.



- Silva, F. (2014). Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. *Observador On-Line*, Vol.9, No.12.
- Souza Neto, D. (2011). A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In Marilene de Paula (ed.), *Nunca antes na história desse país...? Um balanço das Políticas do Governo Lula*, Rio de Janeiro, Heinrich Boll Stiftung.
- Spektor, M. (2010). Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies. In Daniel Flemes (ed.), *Regional Leadership in the Global System - Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Ashgate.
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la Globalización*, Bogotá, Editorial Taurus.
- Vaz, A. (2002). *Cooperação, integração e processo negociador*, Brasília, IBRI.
- Vigevani, T.; Oliveira, M.; Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, USP, Nov.
- Wonnacot, R.; Wonnacot, P. (1996). El TLCAN y los Acuerdos Comerciales en las Américas. *Integración Económica en Perspectiva*, Bogotá, BID/ Departamento de Planeación Nacional, DPN.
- Zoellick, R. (2001a). *Free Trade and Hemispheric Hope, Remarks before the Council of the Americas*. Washington, DC, 7 Mayo.
- Zoellick, R. (2001b). *The United States, Europe, and the World Trading System*. Remarks before the Kangaroo Group (Strasbourg, 15 Mayo), Francia.



Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del *Sudamexit*



Nicolás Comini

Doctor de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales, magíster en Integración Latinoamericana (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador).
e-mail: nicolas.comini@usal.edu.ar

Alejandro Frenkel

Licenciado en Ciencia Política y candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becario del CEIL-CONICET.
e-mail: trenke@gmail.com

Introducción

Como ha sucedido en otros momentos de su historia, la integración en América Latina se encuentra actualmente en una nueva encrucijada. En los últimos tiempos se ha incrementado el número de voces provenientes de círculos académicos, periodísticos y gubernamentales que denuncian el estado crítico por el que atraviesan los bloques regionales en el sur del continente americano. No es nuestro propósito, con este trabajo, discutir esas afirmaciones. De hecho, parte de lo que pretendemos exponer aquí refleja también la difícil coyuntura por la que transita la región en materia de integración. Lo que nos proponemos en este artículo es intentar desarrollar, desde una mirada alternativa, algunos de los factores que subyacen a esta desaceleración y profundización de la bilateralización de la integración en América Latina, haciendo especial foco en el proyecto regional nacido formalmente el 23 de mayo del año 2008: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

En base a esto, aquí sostenemos que en estos últimos tiempos ha tenido lugar una serie de movimientos, factores y dinámicas que impactaron sobre el proceso de integración latinoamericano, reconfigurando tres variables articuladoras del esquema unasurista: con quiénes integrarse; cómo hacerlo y para qué avanzar en un marco de regionalización. Mientras que algunos de estos movimientos y factores son de carácter exógeno; otros se explican, más bien, a partir de dinámicas que se fueron sucediendo al interior de la propia región. Así, entre los primeros identificamos al proceso de “resoberanización” de la política internacional, cuya más reciente expresión se encuentra en salida del Reino Unido de la Unión Europea –proceso popularizado como “Brexit”– y en la llegada de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos.

Por otro lado, entre las variables que denominamos como endógenas se destacan: la falta de visibilidad resultados concretos en los procesos de integración; el reimpulso del regionalismo abierto y “a la carta” -del tipo que propone la Alianza del Pacífico (AP)- como modelo de vinculación intra y trans-regional; las disputas regionales y sectoriales, los recientes cambios de gobierno que se sucedieron en algunos países sudamericanos y la aceleración de los niveles de fragmentación política. Como resultado, lo que pretendemos demostrar que en América Latina se produjo una revalorización de los esquemas abiertos, comercialistas y uniaxiales -esto es, que se movilizan sobre un eje a partir del cual se esperan efectos derrames sobre las otros, orientados primariamente a insertarse en los mercados globales. En el caso específico de la razón de ser de la Unasur, debe añadirse que estos factores también incidieron en



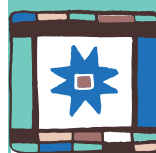
la definición del recorte geopolítico de la regionalización, es decir, en el debate América Latina/América del Sur. En ese sentido, puede apreciarse en los nuevos gobiernos de la región un retorno a la idea de Latinoamérica como centro neurálgico de la definición geopolítica del “vecindario”, en detrimento del concepto de Sudamérica como entidad estratégica.

A tales fines, el artículo se estructura en cuatro secciones. En la primera de ellas se analiza el proceso de constitución y evolución de la Unasur, a partir de tres dinámicas esenciales: la sudamericanización, la multiaxialidad y la concentricidad. El segundo apartado se concentra en estudio de los principales movimientos exógenos que afectan la razón de ser y el funcionamiento del bloque. En un tercer momento se enfoca en las variables endógenas, para que, finalmente, en un apartado final se esbozen las principales conclusiones encontradas.

Origen y desarrollo de la Unasur: sudamericanización, multiaxialidad y concentricidad

Entre el fin de la década de 1990 y principios del siglo XX la integración regional en América Latina se vio atravesada por un proceso de resignificaciones. Una nueva hermenéutica entró en escena. El colapso del neoliberalismo en una parte importante de los países de la región, sus efectos económicos, sociales, laborales y culturales, y la llegada de gobiernos progresistas-de izquierda-neodesarrollistas, según como se los prefiera denominar, pondrían en cuestión los parámetros del regionalismo abierto que habían dominado la escena de la integración durante los noventa. El paquete entero de “democracia, libre mercado y regionalismo abierto” expresaría límites y contradicciones evidentes por aquel entonces. A ello se sumaría, además, la monopolización del enfoque de seguridad en la relación de Estados Unidos con América Latina y en el declive del interamericanismo, que se expresaría, entre otras cosas, en la pérdida de gravitación de la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta última dinámica coadyuvaría un reposicionamiento de nuevos mecanismos como alternativas de gobernanza regional. Posliberal (Sanahuja, 2009); inclusivo (Vázquez, 2011); post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) o productivo (Briceño Ruiz, 2013) son algunas de las denominaciones con las que se definiría a la nueva ola de regionalismo en América Latina.

En este convulsionado escenario, algunos procesos de integración ingresarían en una etapa de parálisis, otros intentarían ser rediseñados y también emergerían nuevos proyectos, materializados





en nuevas instituciones (Nolte, 2015). En este sentido, cuando los doce mandatarios sudamericanos decidieron imprimirle su firma al tratado constitutivo de la Unasur en mayo de 2008, añadieron un organismo regional a la lista de instancias de coordinación, cooperación o integración ya existentes en la región. Para muchos de sus miembros, el nuevo bloque fue interpretado como un punto de inflexión, como una oportunidad para modificar el perfil de la matriz de relacionamiento vigente. Esto quedó plasmado en la idea de que “la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador” que incluya las experiencias del Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones y los aportes propios de Chile, Guyana y Surinam (Unión de Naciones Suramericanas, 2008).

Dicho esto, y más allá de la discusión en torno de si la Unasur representaba un esquema netamente rupturista o de si trataba de una propuesta de convergencia de distintos modelos, el nuevo bloque presentaba una serie de características novedosas respecto de los esquemas previos. A saber: la afirmación de una identidad sudamericana (que daría lugar a un proceso de “sudamericanización” de la integración); la adopción de agendas de cooperación no jerarquizadas que abarcaran cuestiones económicas, pero también políticas, sociales, educativas, culturales, de seguridad, etc; y la preeminencia de un esquema de inserción internacional entre los Estados miembros que priorizaría, entre otras cosas, a los mercados regionales por sobre los globales y la negociación conjunta frente a terceros.

Ahora bien, aquí consideramos que estas tres características son el resultado de tres aspectos problemáticos que atraviesan a todo esquema de integración, incluido, obviamente, la Unasur. Nos referimos a las cuestiones de “con quiénes integrarse” (el espacio regional); “cómo hacerlo” (uniaxiales o multiaxiales; supranacionalidad o intergubernamentalidad) y “para qué” (concentricidad o poligamia). A continuación, intentaremos analizar la forma en que estos aspectos problemáticos se desarrollaron en el proceso de construcción y posterior desempeño de la Unasur.

La “sudamericanización” o construcción de una identidad sudamericana

El primero de los aspectos problemáticos que articulan a un esquema de integración tiene que ver con la expansión, en tanto la capacidad de definir quiénes son los Estados miembros que conforman el organismo y cuáles son los límites –o potencialidades– de esa membresía (Mariano, 2007). Complejizando el asunto, puede

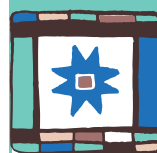
decirse que este proceso de expansión determina cómo se conforma el espacio regional y, a su vez, la forma en que se construye y delimita una región. En este sentido, decir que en la Unasur fueron los países sudamericanos quienes decidieron la conformación de un nuevo organismo regional parece una cuestión obvia. Sin embargo, la constitución de una región es el resultado de intensas negociaciones, de articulaciones complejas y de una multiplicidad de factores.

El primero y más inmediato de estos factores es la cuestión geográfica. En efecto, no es casual que en la mayoría de los regionalismos los países miembros estén atravesados por la cercanía. No obstante, como ha sido remarcado por diversos autores (Neumann, 1999; Niemann, 2000; Hettne y Soderbaum, 2002), las regiones no pueden ser entendidas como algo meramente dado por el espacio geográfico en el que se asientan los Estados. En cambio, estas deben ser comprendidas fundamentalmente como el producto de construcciones e interacciones históricas, ideacionales, sociales y políticas cargadas de motivaciones, creencias y significados, coincidentes y divergentes. En el punto extremo de esta visión, podría establecerse que una región no necesariamente requiere que sus miembros ocupen un espacio común, ya que ella puede ser establecida a través de interacciones no espaciales (Väyrynen, 2003).

En base a lo hasta aquí expuesto, consideramos que el proceso de construcción de América del Sur como un espacio regional diferenciado se puede entender a partir de una conjunción de estas dos variables. Es decir, una primera que se asienta en una construcción geográfica; y una segunda que trasciende la cuestión territorial y se fundamenta en factores como la historia común o ciertos patrones culturales compartidos que presuponen, asimismo, una comunidad preexistente.

Dicho esto, desde los primeros años del siglo XXI la alegoría de una identidad sudamericana comenzaría a instalarse en los discursos, acuerdos y agendas de los países sudamericanos. En efecto, cuando el gobierno de Fernando Henrique Cardoso organizó la Primera Cumbre Suramericana de Presidentes, su canciller, Luiz Felipe Lampreia, remarcaría “el concepto geográfico de América del Sur porque es una isla cercada de océanos” (Lampreia, 2000). Asimismo, el ministro de exteriores de Lula, Celso Amorim, plantearía una diferenciación de América del Sur del resto del continente, en tanto “posee una identidad estratégica propia” (Amorim, 2003)¹.

El peso del componente geográfico a la hora de definir el espacio regional se vería reflejado en la membresía de la Unasur y su potencial expansión. Al respecto, el tratado constitutivo establece que solo pueden aspirar a convertirse en miembros plenos los





Estados de América Latina y el Caribe; y que para ello primero deben haber sido incorporados en calidad de “Estados asociados” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008). Es decir, en el esquema de la Unasur, es Sudamérica el espacio ordenador de la integración hacia el resto de América Latina y el Caribe.

Sumado a lo anterior, la identidad sudamericana también se edificaría sobre significantes históricos, culturales y étnicos. En la Declaración fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se puede rastrear la apelación a una “identidad sudamericana”, de “valores comunes” y una historia “compartida y solidaria” de naciones que desde sus propios procesos independentistas enfrentaron “desafíos internos y externos comunes de Naciones” (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2004). Los líderes sudamericanos también situaron a la CSN y la Unasur como una continuación del proceso de integración iniciado por los próceres libertadores del siglo XIX.

Otro punto que merece ser destacado es que la “sudamericanización” de la integración que representó la creación de la Unasur se transformaría en un elemento importante a la hora de dinamizar iniciativas en el seno del bloque. Por caso, el Consejo de Defensa Suramericano establece en su estatuto la “construcción de una identidad suramericana en materia de defensa” como una de sus *raisons d’être* (Consejo de Defensa Suramericano, 2008). En un mismo sentido, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) sería creado con el objetivo de “avanzar en la definición de los intereses regionales” y la Escuela Suramericana de Defensa, con el objeto de generar “una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional” (Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, 2010; Escuela de Defensa Suramericana, 2014).

El establecimiento de América del Sur como una entidad estratégica diferenciada actuaría también como instrumento para la “repolitización” de la integración (Dabène, 2009)². En este sentido, la plataforma sudamericana serviría para dirimir conflictos regionales que antes se solían abordar en otros espacios regionales, sobre todo en el panamericano (OEA) o en el latinoamericano-caribeño (Grupo de Río). Así, por ejemplo, el organismo se configuraría como un nuevo actor regional relevante para la gestión de coyunturas críticas (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2015), como la crisis boliviana (2008), el conflicto por la instalación de bases estadounidenses en territorio colombiano (2009) o el intento desestabilizador en Ecuador (2010).

Como sea, el proceso de sudamericanización adoptó dinámicas cargadas de virajes a lo largo del tiempo, de idas y vueltas. Tuvo pulsaciones armónicas, pero también períodos signados por la

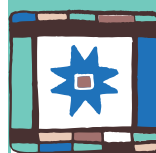
proliferación de rispideces y por la conflictividad. De hecho, para varios de los actores miembros -entre los cuales se destacan Argentina, pero también Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay- la opción de avanzar hacia una integración que se restringiera a los márgenes de América del Sur y que dejara de lado a los demás países de América Latina generaba distancia y, en diferentes oportunidades, desconfianza (Comini, 2016).

Multiaxialidad e intergubernamentalidad

El segundo aspecto problemático en la articulación de un esquema de integración remite a cómo se decide encarar la integración. En ese sentido, entre los distintos debates que podrían destacarse, aquí los resumiremos de la siguiente forma: uniaxiales-multiaxiales; y supranacionales-intergubernamentales.

Respecto de este último, resulta harto conocida la división entre aquellos procesos que se definen por una transferencia de soberanía por parte de los Estados a una entidad política diferenciada -supranacionalidad-; y aquellos que establecen que esto no es condición necesaria para encarar un proyecto integrador sino que, por el contrario, la integración no es más que un instrumento para fortalecer a los propios Estados nacionales -intergubernamentalidad³. Este proceso se hizo evidente en el proceso de conformación de la Unasur y las discusiones en torno a las funciones a otorgársele a la Secretaría General de la organización. Mientras que algunos países -con Ecuador y Venezuela a la cabeza- defendieron la transferencia de ciertas potestades ejecutivas al Secretario General, el resto -con Brasil a la cabeza- se arraigaron en la idea de que dicho funcionario tuviera a su cargo funciones esencialmente administrativas. Así renunciaría a su cargo, antes de asumir, el ecuatoriano Rodrigo Borja.

Por su parte, la alternativa uniaxialidad-multiaxialidad (Comini, 2016; Nolte y Comini, 2016) hace referencia a los ejes sobre los cuales la integración es diagramada y estructurada. En este sentido, la uniaxialidad define a los esquemas de integración que giran en torno la priorización de un área en particular. Esto no impide, necesariamente, que se involucren diversas temáticas, pero en caso que se incorporen lo hacen de forma sucesiva, y supeditados al eje prioritario. Un claro ejemplo de este tipo de enfoques son los modelos economicistas, quienes tienden a asociar a la integración con la construcción de un espacio económico común entre países determinados. Estos enfoques suelen estar cargados, además, de una impronta profundamente evolucionista, postulando que la integración se mueve a través de numerosas fases de manera lineal, homogénea y ordenada: se parte





de una zona de libre comercio, le sigue una unión aduanera, luego un mercado común, una unión económica y se completa con una integración económica plena (Balassa, 1961).

Por otro lado, existen esquemas que expresan la necesidad de encarar la integración de forma multiaxial, sin determinar un eje central. Esta alternativa opta por avanzar diversificando las temáticas abordadas, de forma simultánea. A priori, esta diversificación otorga un abanico de posibilidades mucho mayor para responder a los intereses y capacidades de cada uno de los países y evita una jerarquización de las áreas de cooperación. En los esquemas multiaxiales no son necesariamente siempre los mismos ejes los que movilizan el proceso de integración, ya que esto puede variar según el tiempo y el espacio (Comini, 2016).

La Unasur constituiría un caso paradigmático de los procesos de integración surgidos en el siglo XXI que ampliaron las agendas más allá de lo meramente económico-comercial (Serbin, 2011; Riggiozzi & Grugel, 2015). Así, cuestiones culturales, migratorias, medioambientales, industriales, económicas, productivas, científicas, de defensa o de seguridad, entre muchas otras, serían parte de un colectivo sin asientos rígidos que impulsaron el avance del bloque regional durante los primeros años. En ese marco, al poco tiempo de haber visto la luz, la Unasur llegaría a contar en su estructura con doce consejos sectoriales, que se sumarían a las estructuras concebidas en el tratado constitutivo. Es decir, además de los Consejos de Jefes de Estados, de Ministros de Relaciones Exteriores y de Delegados y de la Secretaría General, habría consejos de Defensa; de Salud; sobre el Problema Mundial de las Drogas; de Infraestructura y Planeamiento; de Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación; Energético; de Economía y Finanzas; el Electoral y el de Seguridad Ciudadana y Delincuencia Transnacional Organizada. En 2009, además, se crearía el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, con sede en Buenos Aires, un año después se conformaría el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud, situado en de Río de Janeiro; y en 2015 se inauguraría en Quito la Escuela Suramericana de Defensa.

Concentricidad y poligamia

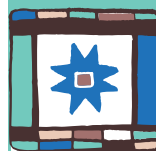
El tercer aspecto problemático que atravesó la conformación y posterior desarrollo de la Unasur tiene que ver con el sentido que guía el desarrollo de un bloque regional. O, en forma de pregunta, para qué avanzar en un marco de regionalización. Al respecto, en la literatura sobre regionalismo podemos encontrar una amplia

gama de razones que parecen conducir los esquemas regionales: ser el instrumento de una potencia para consolidar su hegemonía en determinada región; o, por el contrario, actuar como herramienta de resistencia frente a una potencia hegemónica; servir de ámbito para encauzar rivalidades entre países vecinos o como espacio para potenciar la inserción internacional en materia económica, son algunas de ellas. Incluso hay quienes sostienen que los procesos de regionalismo actúan más como espacios para desactivar conflictos internos en los Estados miembros que para llevar a cabo políticas regionales (Kelly, 2007).

Ahora bien, más allá de la variedad de orientaciones que puede adoptar una instancia regional, resulta necesario aclarar que estos sentidos no son estáticos sino que están en permanente tensión y reelaboración y que, en la mayoría de los casos, ni siquiera aparecen tan claros para los actores gubernamentales encargados de diseñar estas instancias. Creemos, además, que la Unasur constituye un caso paradigmático de estas tensiones. En este sentido, lejos de los análisis reduccionistas, el bloque sudamericano no puede leerse meramente como un instrumento diseñado a imagen y semejanza de los intereses de Brasil o como un eslabón más del eje bolivariano antiimperialista. Por el contrario, tal como sostuvimos en un trabajo anterior, en el seno del bloque han convivido permanentemente dos modelos de inserción internacional en constante fricción: uno de perfil poligámico y otro de corte concéntrico. De la relación de fuerzas entre uno y otro modelo se iría determinando la dinámica de la integración y el perfil que adoptaría la Unasur desde 2008 hasta la actualidad (Comini & Frenkel, 2014).

El primero de estos modelos –el poligámico– se basa en una estrategia que prioriza al mercado internacional a través de negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. Esta estrategia, asimismo, concibe a los procesos de integración como herramientas válidas para interactuar hacia afuera de la región, siempre y cuando estas instancias no generen compromisos que le impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de “alianzas ad hoc”, razón por la cual no requiere, necesariamente, de la coordinación de estrategias de inserción con los países vecinos sino que asume un posicionamiento de geometría variable “a la carta”. La poligamia se expresa, de esa forma, en una estrategia de escenarios múltiples abiertos en múltiples velocidades.

Por su parte, la estrategia concéntrica se sustenta en un esquema que otorga prioridad a los mercados regionales por sobre los globales. Quienes asumen esta lógica de inserción internacional, lo hacen partiendo de una premisa de asimetría con los actores



extrarregionales que limita las posibilidades de imponer sus intereses individualmente. En ese marco, afirman la necesidad de definir espacios de consenso –no necesariamente comerciales– con los países vecinos y, una vez establecidos aquellos, negociar, de forma conjunta, acuerdos con terceros. Se parte, de esa forma, de una esquema de un posicionamiento de círculos concéntricos que se expresa en una estrategia de escenarios escalonados y sucesivos (Comini & Frenkel, 2014).

Desde la conformación del organismo y durante los primeros años de desarrollo, un grupo de países entre los que se encontraba Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela lograrían alcanzar una cohesión respecto del modelo de inserción internacional concéntrico y en función de ello lograrían hacer prevalecer su visión del curso que debía adoptar el proyecto de integración. Otros países, como Chile, Colombia y Perú, en cambio, si bien coincidían en un modelo de inserción de carácter poligámico, se encontraban en una situación de fragmentación respecto de su capacidad para articular y presentar una alternativa de proyecto regional.

Sobre esta preeminencia del modelo concéntrico, el perfil que asumiría el organismo en sus inicios tendería más hacia la multiaxialidad que a la uniaxialidad; se caracterizaría por un alto perfil político; buscaría fortalecer al ámbito sudamericano como espacio para dirimir los conflictos regionales, al mismo tiempo que intentaría auspiciar de plataforma para articular posiciones conjuntas en foros extrarregionales. De la misma forma, la proliferación de consejos sectoriales antes mencionada alentaría la elaboración de múltiples agendas que, a su vez, impulsarían el avance de la Unasur durante los primeros años.

Sin embargo, con el correr del tiempo una serie de factores y dinámicas alterarían las condiciones que habían determinado el perfil de la Unasur, y el bloque regional comenzaría a experimentar una desaceleración que se mantendría relativamente constante hasta la actualidad. Como resultado de ello, la conformación de Sudamérica como entidad estratégica pasaría a ser puesta en duda; la multiaxialidad perdería lugar frente a la uniaxialidad económico-comercial; y las estrategias de inserción internacional de carácter poligámico pasarían a predominar por sobre las concéntricas. ¿En qué nos basamos para sostener esto? Tal como fue mencionado, creemos que el cambio de perfil se debe a una serie de factores identificables. Algunos de ellos son de carácter exógeno y otros se explican más bien a partir de dinámicas que se fueron sucediendo en la región o, mismo, al interior de los países. Pasemos a analizarlas en detalle.

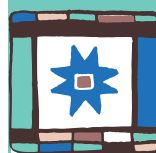


Sudamexit

La reciente votación del pueblo británico en favor de que el Reino Unido abandone la Unión Europea –suceso popularizado como Brexit– produjo un cisma en el proceso de integración europeo. En los más de sesenta años que cuenta en su haber el proyecto comunitario, es la primera vez que un país miembro decide salirse completamente del organismo regional. Y el país que se retira, además, no es un país menor: se trata de la segunda economía y la primera potencia militar del viejo continente. Es cierto, también, que el Reino Unido ha sido históricamente uno de los miembros que más reparos interpuso a su participación en la Unión, manteniendo márgenes de autonomía en lo que respecta a la moneda –nunca adoptaría el Euro– y la frontera común conocida como “zona schengen”, por citar dos ejemplos bien conocidos.

Al Brexit se sumaría, en noviembre de 2016, la victoria del republicano Donald Trump en las elecciones estadounidenses. La retórica nacionalista, proteccionista y crítica al multilateralismo del magnate inmobiliario haría sonar las alarmas del *establishment* económico y político internacional.

El carácter extremadamente reciente que tienen la asunción de Trump y la decisión del viejo león británico hacen que sea difícil de cuantificar su magnitud. En este marco, hay quienes se atreven a establecer entre sus efectos cuestiones de carácter mucho más sistémico. Por caso, Stephen Walt (2016) afirmaría que estamos asistiendo al colapso del orden liberal. Ian Bremmer (2016), por su parte, apuntaría a que el Brexit constituye el reflejo de la pérdida de los valores que dieron forma a la Europa contemporánea. En un mismo sentido, también se argumentaría que la llegada de Trump implica el fin del “siglo norteamericano” (Stengel, 2017), el inicio de una era de confrontación global dominada por el nacionalismo (Garton Ash, 2017) o el abandono por parte de Estados Unidos de su rol de guardián del orden mundial (Patrick, 2017). Existen, también, otras interpretaciones sobre esta situación. Existen quienes sostienen que si hacia el 20 de enero existía un orden económico global, ese orden sigue existiendo en la actualidad. Desde este punto de vista, la administración se encontraría a años luz de modificar la estructura de la economía global (Edwards, 2017). Como sea, lo cierto es que la retórica de la administración Trump parece tener como contrapeso, entre otros, a China y Rusia como promotoras del multilateralismo. Mientras que China capitaliza su accionar en la OMC y en el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) (Muller, 2017), Rusia espera amplificar su estrategia de proyección global vía múltiples frentes, siendo uno de los más visibles la Eurasian Economic Union



(EAEU) (Bolgova, 2017). Todo ello, llevando sobre sus espaldas el peso de una evidente crisis financiera y económica (Solé Sans, 2017). En ambos casos, el concepto de soberanía asume un papel central.

Sin adentrarnos en esta discusión, lo que nos interesa señalar aquí es que estos movimientos tienen repercusiones sobre el curso de la integración en América Latina. Antes de explicar esta afirmación, vale aclarar que no se pretende caer en aquellos abordajes arquetípicos, evolucionistas y etnocéntricos –ya cuestionados por los teóricos del nuevo regionalismo en la década de 1990 (Perrotta, 2013)– que en materia de integración ponen al proceso europeo como el espejo sobre el cual deben reflejarse las iniciativas de integración impulsadas en otras partes del planeta. Aun así, tampoco es cuestión de negar que lo que pasa en Estados Unidos y el viejo continente –todavía, los centros de poder mundial– suele tener repercusiones en esta parte del mundo.

Yendo al meollo de la cuestión, una de las consecuencias más palpables del fenómeno Brexit-Trump pasaría por un movimiento de “resoberanización” de la política internacional⁴. En efecto, a las dificultades que venía sufriendo la Unión Europea producto de múltiples cuestionamientos –su carácter elitista, su excesiva burocracia o representar un proyecto alemán de construcción hegemónica, por mencionar algunos– ahora se sumaría la consumación de uno de sus peores fantasmas: que un miembro haya optado por abandonar el grupo en nombre de la soberanía nacional. Para un proyecto que hizo de la supranacionalidad uno de sus principales activos, sin duda que es un golpe de difícil resiliencia.

Lo particular es que este marco de resoberanización no solo alimentaría los impulsos antiliberales en los partidos políticos europeos⁵ sino que también afectaría los parámetros del multilateralismo internacional (Oliver y Williams, 2016). Esto, a su vez, pondría en primer plano de las agendas estatales y regionales el histórico dilema de insertarse en el sistema internacional de manera individual o hacerlo de manera comunitaria, a partir de una conjunción con otros Estados.

En América Latina, que es lo que nos interesa analizar, esta resoberanización no se traduciría necesariamente en un recrudecimiento de los nacionalismos. En este sentido, no podría decirse que impactó inmediatamente sobre determinadas iniciativas de carácter supranacional, porque, como se mencionó anteriormente, la cesión de soberanía a un actor centralizado no gravitó en la agenda de los países sudamericanos. Aun así, eso no significa que no haya impactado sobre determinadas dinámicas y tensiones presentes en el proceso de integración sudamericano. En particular, la deslegitimación del proyecto comunitario europeo contribuiría



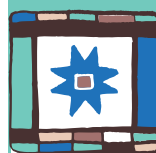
a profundizar las pulsiones cortoplacistas orientadas a flexibilizar lo máximo posible los organismos de integración y cooperación. El objeto de ello sería mitigar, o directamente eliminar, las supuestas ataduras –normativas, institucionales– que impiden a los Estados de la región integrarse de manera efectiva en el sistema internacional. El resultado de este movimiento sería, inicialmente, un indicador de utilidad para los sectores que revalorizan las zonas de libre comercio en detrimento de los proyectos con perspectivas más ambiciosas, como puede ser la conformación de un mercado común o priorizar la generación de políticas públicas regionales en otras agendas más allá de las económico-comerciales (Comini y Stola, 2016). Las reiteradas alegorías de los dirigentes y funcionarios gubernamentales de varios de los países de la región respecto de las “camisas de fuerza” que representan hoy el Mercosur o la Unasur; o el ascenso que experimenta la Alianza del Pacífico como “el lugar hacia el que hay que confluir” constituyen indicadores de esta tendencia a priorizar los modelos de relacionamiento flexible, uniaxiales y orientados casi exclusivamente a insertarse en los mercados globales y las cadenas de valor.

Sumado a lo anterior, un segundo factor exógeno que incidiría sobre la dinámica de la integración en la región es la reciente implosión de los mega acuerdos trans-regionales de liberalización comercial, cuyos máximos exponentes son (o eran) el TPP; el TTIP; y el TiSA⁶.

Al momento que se conformaba la Unasur, el TPP era aún un proyecto en tratativas informales a través de un mecanismo cuatripartito entre Chile, Brunéi, Nueva Zelanda y Singapur. Las negociaciones efectivas se darían recién a partir del año 2010, ya con Estados Unidos como ideólogo principal⁷. En aquel tiempo, de los países sudamericanos solo Chile y Perú habían manifestado su intención de participar del nuevo acuerdo trans-regional. Luego de que, en 2015, doce países (entre ellos, obviamente, Chile y Perú)⁸ suscribieran la creación del TPP, el esquema multilateral cobraría un nuevo impulso y otros Estados de América del Sur expresarían sus intenciones de integrar el bloque.

En Argentina, el Secretario de Comercio, Miguel Braun, aseguraría que “el país, a largo plazo, ingresará en el Acuerdo Transpacífico” (Mundo Empresarial, 2016). El presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, haría lo propio al declarar que “hemos estado llamando a la puerta primero para entrar en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), lo que nos permitiría acceder al TPP” (El Heraldo, 2016). Casualidad o no, ambos funcionarios lo harían en el marco de una visita a Washington.

Pero lo particular, en el caso de América Latina, es que el declive de los acuerdos trans-regionales de libre comercio que sobrevino





al Brexit y Trump no supuso una reorientación del modelo de inserción internacional al que venían apostando los países de la región (Frenkel, 2017). De igual forma, si bien la gran mayoría de los gobiernos sudamericanos cuestionaría la retórica proteccionista que emanaba del norte⁹, tampoco se animarían a dejar a un lado su relación privilegiada con Washington y apostar por posicionarse en lo que Oliver Stuenkel (2016) denominó como un mundo “post-occidental”. En la práctica, esto implicaría apostar por un mayor acercamiento a China, Rusia y los países del sudeste asiático. Países que hoy parecen ser quienes mejor enarbolan las banderas de la globalización¹⁰, siempre poniendo al frente el concepto de soberanía. En este marco, incluso algunos gobiernos –como el de Temer en Brasil– interpretaron que el proteccionismo estadounidense traería nuevas oportunidades o –como Macri en Argentina– que habría un “proteccionsismo selectivo”, que distinguiría sus objetivos en función de la cercanía con Washington¹¹.

En América Latina gran parte de los gobiernos buscan estrechar los vínculos entre los bloques existentes, como el Mercosur y la Alianza del Pacífico¹². Pero no para establecer mecanismos defensivos o para incrementar la integración de los mercados regionales, sino más bien para potenciar la capacidad de inserción en los mercados globales, fundamentalmente como exportadores de *commodities*¹³.

En este sentido, los intentos por contrarrestar la desglobalización están impactando sobre dos aspectos centrales que marcaron la integración en América del Sur desde los primeros años de la década de 2000: la conformación de Sudamérica como plataforma estratégica y el carácter multiaxialidad de las agendas de cooperación. En relación al primero, la participación que supone este tipo de esquemas de inserción basados en la expansión de las cadenas de valor termina por erosionar la proximidad geográfica como variable determinante de los espacios de cooperación, generando un efecto centrifugador sobre las regiones. De esta forma, los Estados ya no se limitan a su vecindario regional sino que se ordenan en función de polos extrarregionales (Malamud, 2016).

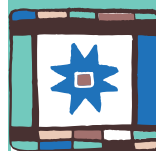
Sumado a lo anterior, el énfasis en un aspecto determinado que supone este tipo de vinculación intra y extrarregional atenta contra el carácter multiaxial de los procesos de integración, fomentando la obturación sobre cuestiones comerciales. El hecho de que la Alianza del Pacífico se haya transformado en el modelo de integración hacia el cual hay que apuntar constituye un claro indicador de esta tendencia.

Desorden y reconfiguración regional

Más allá los efectos que tuvieron los acontecimientos como el Brexit, de los movimientos políticos al interior de las potencias occidentales, de las tensiones en torno al nacionalismo y el globalismo, o de la re/des-articulación de los tratados transregionales de libre comercio, existen otros factores que sirven para explicar el estado de abulia por el que atraviesan los proyectos de integración en América Latina –especialmente, la Unasur. Estos factores corresponden más bien a dinámicas propias de la región y, muchos de ellos, se vienen gestando desde hace un tiempo prolongado.

El primer aspecto que podemos señalar en este sentido tiene que ver con las dificultades que ha tenido el bloque sudamericano para traducir la retórica gubernamental en políticas públicas regionales concretas con impacto local y regional. Como mencionamos en el apartado anterior, la multiaxialidad que marcó la naturaleza del organismo permitió ampliar el horizonte de las iniciativas de cooperación más allá de las cuestiones comerciales. Sin embargo, la relación entre lo acordado y lo efectivamente materializado ha colisionado con una serie de limitaciones –algunas estructurales, otra más bien, coyunturales– que fueron desdibujando las expectativas generadas en los inicios del organismo. Ha resultado dificultoso, por ejemplo, profundizar la implementación de una identidad común en materia de defensa cuando aún persisten las distintas concepciones sobre qué es “defensa” y qué es “seguridad” entre los países¹⁴. Fue arduo, también, avanzar en la complementación en políticas macroeconómicas existiendo una asimetría en los niveles de industrialización entre Brasil y Argentina con el resto de los países, así como en el grado de desarrollo de las economías y de apertura con los mercados extrarregionales. Se ha tornado complejo avanzar en grandes proyectos de infraestructura sin la decisión manifiesta de realizar altos niveles de inversión y elevados niveles de solidaridad, ambas condiciones necesarias para integrar a países que, de por sí, presentan un déficit de integración interna. A modo ilustrativo, un análisis de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP) remarca que, al año 2013, de los 88 proyectos acordados en el seno del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, solo un 22,7 por ciento se encontraba en la fase de perfil, un 47,7% en la fase de pre-ejecución y un 26,1% en la fase de ejecución (Federación de Industrias del Estado de San Pablo, 2013).

De la misma forma, a pesar de haber alcanzado importantes gestos coincidentes, ni el Banco Sur –que parecería estar dando muestras incipientes de querer salir de su largo letargo, ni el Gasoducto Suramericano, ni la Universidad del Sur, ni el Parlamento Sudamericano



-que figura como objetivo en el Tratado Constitutivo- por nombrar algunos ejemplos, existen hoy en día. Como consecuencia de este proceso, los deficientes y desiguales avances en las iniciativas pautadas arrojarían dos resultados: una jerarquización de hecho en las temáticas de la integración, debilitando la multiaxialidad; y una profundización de la visión cortoplacista por sobre los proyectos a largo plazo.

Un segundo aspecto que impactaría en la reconfiguración de la integración en América del Sur tiene que ver con la emergencia formal de la Alianza del Pacífico, en el año 2011. Orientada a “construir un área de integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas” (Alianza del Pacífico, 2011), esta nueva instancia regional terminaría por reflejar dos procesos simultáneos y a la vez entrelazados: por un lado, la rearticulación de los países que, al momento de la creación de la Unasur, profesaban un modelo de inserción internacional de corte poligámico. Por otro lado, el auge de la AP expresaría también la revitalización de los esquemas de regionalismo abierto modelados en la década del noventa, orientados fundamentalmente a vincularse con el mundo globalizado (Serbin, 2014).

En ese sentido, a medida que la AP se fue consolidando como una alternativa a los esquemas de integración y cooperación posliberales, las presiones –internas y externas– por redefinir determinados parámetros de la integración empezarían a aflorar en las agendas estatales y la retórica gubernamental. Las demandas por suprimir la decisión 32/00 del Mercosur –según la cual los Estados parte se comprometen a “negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (Consejo del Mercado Común, 2000)– constituirían un caso paradigmático. “Librarnos de esa camisa de fuerza”, “negociar a velocidades separadas” o “negociar con otros bloques sin estar atados exclusivamente a algo” serían algunas de las metáforas utilizadas por los actores gubernamentales y empresariales argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos para argumentar la derogación de esta norma.

Con esta apelación a la flexibilidad, el cortoplacismo de las “alianzas ad-hoc” –arraigado en un paradigma de eficiencia comercial– reintroduciría la idea de una inserción internacional en donde el “otro” es percibido únicamente como un “socio” para hacer negocios. En igual sentido, la configuración del espacio regional también se vería tensionada con el desarrollo de la Alianza. No solo porque se termina erosionando la idea de América del Sur como un todo diferenciado, sino porque, además, la AP establece un formato de membresía potencialmente trans-regional, determinada únicamente

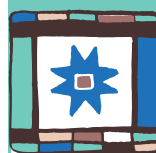


por la variable comercial¹⁵. En suma, la consolidación de la AP actuaría sobre los tres aspectos señalados: pondría en cuestión la sudamericanización de la integración; favorecería la uniaxialidad por sobre la multiaxialidad; y relegitaría las estrategias de inserción internacional poligámicas por sobre las concéntricas. Hoy por hoy, en una etapa signada por la proliferación de gobiernos nacionales débiles y concentrados en problemáticas domésticas, todo ello se encuentra en marcada transición.

El tercer elemento que alimentó la parálisis de la Unasur tiene que ver con el recrudecimiento de las rispideces entre los miembros del bloque. No es que durante los primeros años de la Unasur no hubiera habido disputas, desacuerdos y conflictos entre países de la región. De hecho, algunos tuvieron un alto impacto y llegaron a poner en una encrucijada la existencia misma de la Unasur¹⁶. No obstante, los conflictos serían tratados de manera colectiva –muchas veces, de manera institucional por la propia Unasur- o incluso servirían para potenciar las actividades de los consejos sectoriales¹⁷. Las divergencias respecto de las sanciones a Paraguay tras la destitución de Fernando Lugo en 2012 tal vez hayan sido el hito fundamental del proceso de desconfianza y distanciamiento sostenido que experimentó la región en este último lustro¹⁸. A este episodio le sucederían otros de distinto calibre, como las permanentes quejas y denuncias por medidas proteccionistas y para-arancelarias entre Argentina, Uruguay y Brasil o las diferencias en torno a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, expresadas, entre otras cosas, en la priorización de los intereses nacionales –o de determinados sectores particulares al interior de cada Estado- en detrimento de la definición de un interés colectivo¹⁹.

Este clima de desacuerdos también terminaría por afectar el mecanismo de resolución de conflictos, tan efectivo durante los primeros años del bloque. A las discrepancias por Paraguay en 2012 se sumaría en 2014 la crisis venezolana. Al respecto, el desempeño del bloque en los intentos de mediación entre gobierno y oposición sería deslucido y plagado de fricciones²⁰. El proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff también terminaría siendo una fuente de enfrentamientos por la validez o no del proceso, más que de posiciones consensuadas. De hecho, el tema nunca llegaría a ser tratado a nivel institucional en el bloque sudamericano²¹.

Con la llegada de Mauricio Macri (2015) y Michel Temer (2016) a las presidencias de Argentina y Brasil, respectivamente, ciertas contiendas regionales fueron ganando intensidad. El problema “Venezuela” es, tal vez, el ejemplo más claro en este sentido. En efecto, las nuevas gestiones desplegaron una ofensiva –no lineal ni homogénea- contra el gobierno venezolano de Nicolás Maduro con el



objetivo de aislar al país caribeño de la región. Esta avanzada –que fue liderada por Paraguay y secundada por Argentina y Brasil– se centraría en denuncias por violación a los derechos humanos y persecución a líderes opositores. Sin embargo en diciembre de 2016 Venezuela sería suspendida del Mercosur, pero por “incumplimientos administrativos” y su presidencia en Unasur sería virtualmente vaciada. Se trató de un proceso que se había complejizado desde hacía tiempo. Tiempo antes, varios países de la región habían intentado aplicarle al gobierno bolivariano el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la Unasur sobre Compromiso con la Democracia, el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del Mercosur y la Carta Democrática de la OEA. Maduro, por su parte, endurecería su posición, escalaría el conflicto y denunciaría una Triple Alianza de Brasil, Paraguay y Argentina que busca “reeditar una suerte de Operación Cóndor contra Venezuela” (La Nación, 2016). Con el tiempo, la administración Maduro, cada vez más aislada, iría radicalizando su crisis interna, llegando a uno de sus principales picos luego de la sentencia N°156, que anuló las competencias legislativas de la Asamblea Nacional (Serbin, 2017).

De lo hasta aquí dicho se desprende un último factor que impactaría en el curso de la integración: los recientes cambios de gobierno que se sucedieron en Sudamérica. Los flamantes gobiernos redoblarían las pulsiones para flexibilizar los esquemas regionales. Asimismo, las alianzas y las “buenas sintonías” entre los gobiernos sufrirían ajustes y recalibraciones. Ya nombramos antes la intención de Argentina de ingresar al Acuerdo Transpacífico y de los llamados a establecer un Mercosur “sin ataduras” para negociar individualmente. Sumado a ello, la gestión de Macri también se sumaría a la ola de euforia por la Alianza del Pacífico y solicitaría su adhesión como Estado Observador. Colombia, Chile y Perú, cobrarían un nuevo sentido en la estrategia de inserción internacional del país. Asimismo, la Unasur, salvo por un tibio intento de postular un nuevo secretario general²², dejaría de mencionarse entre los objetivos de la política exterior del país austral, incluso cuando en 2017 el país asume su presidencia pro-tempore.

Uruguay, por su parte, encararía un camino similar tras el retorno de Tabaré Vázquez a la presidencia. En este sentido, manifestaría su intención de convertirse en miembro pleno de la Alianza del Pacífico (El País, 2016a) y con ese objetivo avanzaría hacia la concreción de un Tratado de Libre Comercio con Chile. Asimismo, Tabaré también impulsaría la adhesión de Uruguay al TISA, pero la oposición de sectores de su propio partido lo obligaría abandonar las negociaciones. Brasil, representa un caso particular. Por haber sido el país que más promovió la conformación de Sudamérica como espacio regional y por el peso específico que tiene en la región, el



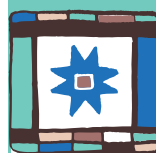
cambio de gobierno en el gigante sudamericano tal vez sea el caso más paradigmático de los virajes por los que atraviesa la integración en América del Sur. La destitución de Dilma Rousseff por medio de un fraudulento *impeachment* colocaría a Michel Temer en la presidencia y con la nueva gestión se profundizarían los movimientos flexibilizadores que se arrastraban desde el gobierno anterior²³. Si bien con una postura más moderada que la de Buenos Aires o Montevideo, Brasilia también expresaría la necesidad de acercarse a la Alianza del Pacífico y, sobre todo, de redefinir el Mercosur en términos más flexibles, según declararía el ahora ex canciller, José Serra (O Estado de São Paulo, 2016).

Conclusiones

A lo largo del artículo pudo apreciarse cómo un proyecto que tan solo ocho años atrás era interpretado por diferentes actores como refundacional en su manera de diagramar y poner en marcha la regionalización en América del Sur se encuentra por estos tiempos atravesando un evidente proceso de redefinición. Al respecto, se analizaron diferentes movimientos, factores y dinámicas que afectaron las dinámicas de integración en la región, reconfigurando tres variables articuladoras de la organización a: con quiénes integrarse; cómo hacerlo y para qué avanzar en un marco de regionalización.

Estos procesos provinieron tanto del plano externo como del ámbito doméstico e impactaron –y continúan haciéndolo– en las ideas de sudamericanización, multiaxialidad y concentricidad, los tres pilares a partir de los cuales se constituyó el bloque. Nadie quiere efectivamente salirse de la Unasur, esa tradición no existe en América Latina. Un bloque puede ser progresivamente vaciado de contenido y funciones, incluso puede ser reducido a la mera formalidad de mantenerlo con vida administrativamente. No obstante ello, los costos de oportunidad de que un Estado se retire del mismo son siempre para él más altos que los de mantenerse adentro, aún sin otorgarle relevancia. Esto se extiende, por supuesto, a la Unasur, razón que lleva a pensar que un *Sudamexit* –ejecutado por alguno/s país/es de la región– representa un escenario con prácticamente nula probabilidad de ocurrencia.

Existen al menos dos lecturas posibles del escenario en el cual se encuentra hoy la institución: una que busca analizar el rol de la estructura, otra que procura identificar el sentido a través de los acontecimientos. La dramática alteración de la coyuntura global,



regional y local plantea la necesidad de explorar la interacción constante entre la estructura y los acontecimientos, a partir de un enfoque que permita explicarnos los mecanismos causales que llevan a la Unasur al actual estado de situación, tomando cierta distancia de la crónica de lo contemporáneo e imprimiendo mayor perspectiva. No ha sido esa la ocasión de hacer esto. Este artículo se limita a describir ciertos procesos que, consideramos, requieren ser problematizados y debatidos para incrementar nuestra capacidad para anticipar fenómenos complejos como los que atraviesan actualmente a la organización.

Hacia 2008, la Unasur representó un símbolo, una nueva forma de construcción de realidad. Ocho años más tarde, ese mismo símbolo es leído por muchos como una oportunidad perdida. Evidentemente, los extremos caracterizan una manera preponderante de observar y describir los procesos sociales. Los tiempos de lo inmediato, no parecen ser los tiempos que requieren darle contenido y traducir este último en políticas regionales concretas que impacten positivamente en las sociedades de los países involucrados en los procesos de regionalización. Intentar modificar esa oscilación entre extremos se torna necesario para contrarrestar interpretaciones incompletas que contribuyen a distorsionar el sentido y la razón de ser de la integración en la región. Evitar que la necesidad del éxito inmediato se la devore, es una tarea que requiere que requiere de una actitud científica que, desde una perspectiva crítica y basada en información empírica, combata los prejuicios y el conocimiento infundado.

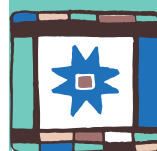
Notas

1. Una importante cantidad de trabajos han abordado, en mayor o menor profundidad, el lugar de Sudamérica como entidad estratégica en la política exterior brasileña y las tensiones que ello generó en el resto de los países sudamericanos a la hora de diseñar, negociar y dar forma a los procesos de integración y cooperación de las últimas décadas, especialmente en el caso del Mercosur, la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Unasur. Al respecto, véase: Moniz Bandeira (2003); Hirst (2006); Serbin (2009); Peña (2009 y 2011); Gomes Saraiva (2010); Diamint, (2013); Santos (2014); Comini (2016).
2. En términos del politólogo francés, la “politización” implica, entre otras cosas, la utilización de las instituciones regionales como instrumento para alcanzar objetivos políticos comunes y el compromiso de actores políticos relevantes que comparten una concepción del interés común.
3. Si bien no es el objetivo de este trabajo desarrollar en profundidad este debate, vale aclarar que en la visión de muchos enfoques



supranacionalistas la ausencia de cesión de soberanía implica que no se pueda hablar de integración, sino, más bien, de cooperación, concertación u otro calificativo. Al respecto, aquí coincidimos con Fredrik Söderbaum (2003) cuando afirma que si bien la diferenciación integración-cooperación puede resultar analíticamente útil en determinadas circunstancias, reducir el carácter de la integración a un solo factor termina arrojando una definición estrecha y artificial.

4. A ello hay que agregar el creciente auge de los partidos eurofóbicos y xenófobos en gran parte de los países europeos.
5. Luego del referéndum en el Reino Unido, líderes y figuras políticas eurofóbicas de Alemania, Francia, Holanda e Italia reclamaron –sin suerte– la convocatoria a una consulta popular en sus respectivos países. Asimismo, muchos de estas figuras, como Nigel Farage, Geert Wilders o Marine Le Pen son reivindicados por Donald Trump.
6. Una de las primeras medidas que tomó Trump tras asumir como presidente fue el retiro de Estados Unidos de las negociaciones del TPP. En el caso del TTIP –que tampoco tuvo el apoyo del republicano– Francia y Alemania ya habían anunciado mientras todavía estaba Obama que se retiraban de las negociaciones, argumentando que las cláusulas del tratado favorecerían a las empresas –sobre todo, a las norteamericanas– erosionando las atribuciones reguladoras de los Estados nacionales.
7. Por entonces, Estados Unidos ya había direccionado sus prioridades de política exterior hacia la zona de Asia-Pacífico, apuntando especialmente a disputarle a China el área de influencia.
8. Los doce Estados que firmaron el TPP son: Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Brunei, Japón, Estados Unidos, Singapur, Vietnam, Canadá, y los latinoamericanos México, Chile y Perú.
9. Por citar un caso, el presidente peruano, Pedro Pablo Kuczynski, llamaría a Sudamérica a unirse contra el proteccionismo de Trump (Télam, 2016).
10. En la última reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) como en la pasada cumbre del Foro de Davos, China llamaría a defender el libre comercio y desalentar las medidas proteccionistas. Al mismo tiempo, Beijing lanzaría la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), un tratado de libre comercio que, en principio, se propone integrar a los 10 países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático y sus socios comerciales, dejando fuera a Estados Unidos.
11. Al respecto, Michel Temer sostuvo que el aumento de las barreras arancelarias de Estados Unidos hacia México podría llevar a Washington a privilegiar la relación con Brasilia (El País, 2016b). En el caso de Argentina, el presidente Mauricio Macri manifestó su confianza en que “el proteccionismo de Trump no afectará a Argentina” (Diario Las Américas, 2017).
12. Tanto Tabaré Vázquez en Uruguay, como Macri en Argentina, Cartes en Paraguay y, en menor medida, Temer en Brasil vienen sosteniendo





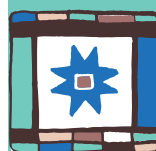
la necesidad de “flexibilizar” el Mercosur y hacerlo “confluir” con la Alianza del Pacífico hacia un modelo relativamente integrado. De hecho, Argentina, Paraguay y Uruguay son países observadores de la AP.

13. Un elemento a tener en cuenta es que en el último decenio se registró una elevada reprimarización de las exportaciones de la región (Romero & Antonio, 2016). Pensando en el desarrollo de América Latina, esto se vuelve aún más grave si se tiene en cuenta que, según un estudio de la CEPAL, en el actual contexto de caída de los precios internacionales de los bienes primarios, las economías de la región que más se especializan en la producción de este tipo de bienes son las más proclives a sufrir desaceleraciones (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015).
14. La conformación de la Escuela Suramericana de Defensa resulta un caso paradigmático de esta dificultad. Lejos del ambicioso proyecto que se vislumbró en sus comienzos, la Escuela terminaría adoptando un diseño institucional desconcentrado y descentralizado a través de una red de instituciones nacionales, cursos y asignaturas.
15. Según establece la normativa de la AP, para adherirse como Estado Parte solo es necesario ser Estado Observador y tener vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las partes (se puede iniciar la candidatura teniendo acuerdos con la mitad de los miembros plenos, debiendo completar los acuerdos con el resto en el plazo de un año). Así pues, hoy por hoy Estados Unidos podría convertirse en Estado Parte y China estaría en condiciones de iniciar la candidatura para serlo.
16. Por citar algunos casos, Argentina y Uruguay sostuvieron un largo entredicho originado por la decisión oriental en el año 2005 de instalar unas pasteras sobre la costa del Río Uruguay; Colombia, Ecuador y Venezuela llegarían a movilizar efectivos militares luego de que, en 2008, fuerzas colombianas asesinaran al jefarca de las FARC, Raúl Reyes, en una incursión en territorio ecuatoriano; Chile y Perú, por su parte, tendrían momentos de alto voltaje por el diferendo marítimo por el que Lima recurrió a la Corte Internacional de Justicia en 2008, al igual que Chile y Bolivia, en este caso por la cuestión de la salida al mar de este último país.
17. Como respuesta al conflicto por la posible instalación de nueve bases militares estadounidenses en territorio colombiano, el Consejo de Defensa Suramericano elaboraría un Protocolo de Medidas de Fomento de la Confianza que incluiría, entre otras cosas, un mecanismo de notificación previa de ejercicios militares entre los países miembros.
18. Al momento de tratar el tema en la Unasur, mandatarios como Rafael Correa se pronunciaron en favor de establecer sanciones económicas al Estado paraguayo, otros, como José Mujica, se mostraron en contra de fijar medidas de ese tipo.
19. En este tema también serían recurrentes los llamados a “negociar a dos velocidades”, relegando la posibilidad de negociar

- conjuntamente. Ecuador incluso decidiría posponer su ingreso al Mercosur como miembro pleno hasta que se concluya la negociación del Acuerdo bilateral de libre comercio entre el Quito y Unión Europea.
20. Las diferencias hicieron que nunca se pudiera tratar el tema a nivel presidentes. Se conformó, en cambio, una misión de cancilleres.
 21. Los únicos pronunciamientos provinieron del ex Secretario General del bloque, Ernesto Samper.
 22. En el marco de una cumbre bilateral con Brasil, el gobierno argentino deslizaría la intención de postular al ex embajador en Estados Unidos, José Octavio Bordón, para suceder en el cargo a Ernesto Samper (O Estado de São Paulo, 2017).
 23. Cabe aclarar que en el marco de las negociaciones por el Acuerdo de Libre Comercio Mercosur-Unión Europea, el gobierno de Rousseff –cediendo a las presiones del sector industrial y agroexportador– se manifestaba proclive a realizar un acuerdo “a dos velocidades” si otros países –en referencia a Argentina– ponían reparos a concretarlo en el corto plazo.

Bibliografía

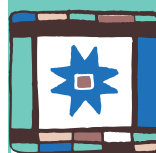
- Alianza del Pacífico (2011). Declaración Presidencial. República del Perú.
- Amorim, C. (2003). Discurso do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos. México D.F.
- Balassa, B. (1961). Towards a theory of economic integration. *Kyklos*, 14(1), 1–17.
- Bolgova, Irina (2017). Russia's Political Agenda in the Post-Soviet Space. Obtenido de: http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=8463#top-content
- Bremmer, I. (2016). Geopolitics: Brexit will erode the values that have defined Europe. *Time*, 188(2/3), 18–19.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 45(175), 9–39.
- Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (2010). Estatuto. In *Consejo de Defensa Suramericano*. Guayaquil.
- Comini, N. (2016). *SuRamericanizados. La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Comini, N. & Frenkel, A. (2014). Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, (250), 58–77.





- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015, October 5). Pronósticos del crecimiento económico regional para 2015 y 2016. *Comunicado de Prensa*. Santiago de Chile.
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2004). Declaración de Cusco. In *III Cumbre Presidencial Sudamericana*.
- Consejo de Defensa Suramericano (2008). *Estatuto*. Brasilia.
- Consejo del Mercado Común (2000, 29 de Junio). Decisión 032/2000. Relanzamiento del Mercosur. Relacionamiento externo. Obtenido de http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_2000
- Dabène, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Diamint, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA/Regionalism and South American orientation: UNASUR and ALBA. *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, 55–79.
- Diario Las Américas (2017, 17 de enero). Macri confía en que proteccionismo de Trump no afectará a Argentina. Obtenido de <http://www.diariolasamericas.com/america-latina/macri-confia-que-proteccionismo-trump-no-afectara-argentina-n4112560>
- Edwards, J. (2017, 7 de abril). The global economy: Surviving Trump just fine. Obtenido de <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/global-economy-surviving-trump-just-fine>
- El Heraldo (2016, 3 de febrero). Santos reitera en Washington su intención de que Colombia entre en el TPP. Retrieved from <http://www.elheraldo.co/internacional/santos-reitera-en-washington-su-intencion-de-que-colombia-entre-en-el-tpp-241836>
- El País (2016a). Uruguay busca ser miembro de Alianza del Pacífico. Retrieved from <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/uruguay-busca-miembro-de-alianza.html>
- El País (2016b, 15 de noviembre). Temer cree que Trump beneficiará a Brasil y perjudicará a México. Obtenido de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146_105967.html
- Escuela de Defensa Suramericana (2014). Estatuto. In *Consejo de Defensa Suramericano*. Cartagena de Indias, Colombia.
- Federación de Industrias del Estado de San Pablo (2013). *Documento de posición. Programa de integración externa*. Obtenido de <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=103897>
- Frenkel, A. (2017). Y ahora, ¿quién podrá defendernos? *Nueva Sociedad*. Obtenido de <http://nuso.org/articulo/y-ahora-quien-podra-defendernos/>
- Garton Ash, T. (2017, 21 de enero). Under President Trump, we'll enter an age of global confrontation. *The Guardian*. Obtenido de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jan/21/president-trump-age-global-confrontation-nationalist-china>

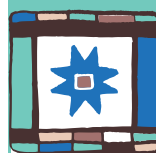
- Gomes Saraiva, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 151–168.
- Hettne, B. & Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. In S. Breslin, N. Phillips, B. Rosamond, & C. Hughes (Eds.), *New Regionalism in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33–47). London: Routledge.
- Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, (205), 131–140.
- Kelly, R. (2007). Security Theory in the “New Regionalism.” *International Studies Review*, 9(2), 197–229.
- La Nación (2016, 3 de agosto). Maduro denuncia una nueva “Triple Alianza.” Buenos Aires. Obtenido de <http://www.lanacion.com.ar/1924204-maduro-denuncia-una-nueva-triple-alianza>
- Malamud, A. (2016, 6 de junio). It’s a multipolar world after all! (It’s just not a multilateral one.). *Latin American Goes Global*. Obtenido de <http://latinamericagoesglobal.org/2016/06/3589/>
- Mariano, M. P. (2007). *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. UNESP-Araquara.
- Moniz Bandeira, L. A. (2003). Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional: la lógica de los pragmatismos. *Nueva Sociedad*, 186, 143–157.
- Muller, Wim (2017). China and the WTO: How US Unpredictability Jeopardizes a Decade and a Half of Success. Obtenido de: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/china-and-wto-how-us-unpredictability-jeopardizes-decade-and-half-success>
- Mundo Empresarial (2016, 7 de marzo). Miguel Braun adelantó la voluntad de Argentina de ingresar al TPP. Obtenido de <http://www.mundoempresarial.com.ar/nota/299022-miguel-braun-adelanto-la-voluntad-de-argentina-de-ingresar-al-tpp>
- Neumann, I. B. (1999). *Uses of the Other: “The East” in European Identity Formation*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Niemann, M. (2000). *A Spatial Approach to Regionalisms in the Global Economy*. New York: Martin’s Press.
- O Estado de São Paulo (2016, 20 de mayo). Mercosul precisa ser fortalecido, diz Serra. Obtenido de <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-precisa-ser-fortalecido--diz-serra,10000052425>
- O Estado de São Paulo (2017, 7 de febrero). Brasil apoiará argentino para chefiar Unasul. Obtenido de <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-apoiara-argentino-para-chefiar-unasul,70001657003>
- Oliver, T. & Williams, M. J. (2016). Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships. *International Affairs*, 92(3), 547–567.





- Patrick, S. (2017). Trump and World Order: The Return of Self-Help. *Foreign Affairs*, 96(2). Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-13/trump-and-world-order>
- Perrotta, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In E. Llenderozas (Ed.), *Relaciones Internacionales. Teorías y debates* (pp. 197–252). Buenos Aires: Eudeba.
- Riggirozzi, P. & Grugel, J. (2015). Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs*, 91(4), 781–797.
- Riggirozzi, P. & Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America* (Vol. 4). Springer Science & Business Media.
- Romero, G. & Antonio, F. (2016). Desempeño reciente y lecciones no aprendidas: las perspectivas económicas para América Latina y el Caribe. *Economía Y Desarrollo*, 156(1), 73–89.
- Santos, L. C. V. G. (2014). *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG.
- Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219, 145–156.
- Serbin, A. (2011). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos. *Anuario Ceipaz*, (4), 137–178.
- Serbin, A. (2014). Tendencias globales y transformaciones regionales ¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe. In A. Serbin, L. Martinez, & H. Ramanzini (Eds.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* (10th ed.). Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, A. (2017). Petróleo y autogolpe. Obtenido de: <http://www.perfil.com/columnistas/petroleo-y-autogolpe.phtml>
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of new regionalism. In T. M. Shaw & F. Söderbaum (Eds.), *Theories of new regionalism: A Palgrave reader* (pp. 1–21). Palgrave Macmillan.
- Solé Sans (2017). La crisis duele de verdad en Rusia. Obtenido de: <http://www.lavanguardia.com/economia/management/20170216/4251377259/crisis-economica-rusia-putin.html>
- Stengel, R. (2017). The End of the American Century. *The Atlantic*. Obtenido de <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/end-of-the-american-century/514526/>
- Stuenkel, O. (2016). *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. John Wiley & Sons.
- Télam (2016, 25 de noviembre). El presidente Kuczynski instó a a Sudamérica a unirse contra el proteccionismo de Trump. Obtenido de <http://www.telam.com.ar/notas/201611/171657-pedro-pablo-kuczynski-contra-proteccionismo-donald-trump.html>

- Unión de Naciones Suramericanas (2008). Tratado Constitutivo. Brasilia.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and New. *International Studies Review*, (5), 25–51.
- Vázquez, M. (2011). El Mercosur social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. *Merco-sur*, 20, 165–185.
- Walt, S. M. (2016, 27 de junio). The Collapse of the Liberal World Order. *Foreign Policy*. Obtenido de <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brex-it-donald-trump/>



Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario



Elena Tarditi

Doctoranda contractual de la Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3 - CREDA - UMR7227. Del 2013 al 2016 fue Coordinadora del Polo MERCOSUR del Instituto de las Américas en Montevideo, Uruguay.

En el 2016 fue Investigadora Asociada de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Miembro del Comité Académico del Observatorio de Regionalismos de América Latina y el Caribe (ORALC).
e-mail: elena.tarditi@gmail.com

Introducción

Más que un festejo, la ceremonia de los 25 años del Mercosur llevada a cabo el 24 de abril de 2016 en la sede del Mercosur, en Montevideo, terminó siendo una conmemoración.

El único Presidente presente fue el del país anfitrión, Tabaré Vázquez. Una vez iniciado el evento, parlamentarios del Partido del Movimiento Democrático Brasileiro se retiraron en señal de protesta por el puesto que se les había asignado. Por otro lado, los parlamentarios de la oposición venezolana levantaron pancartas pidiendo la libertad de los presos políticos en Venezuela. De hecho, este evento reflejó el estado actual de esta organización regional: un Mercosur sumergido en crisis políticas y económicas, paralizado y sin rumbo aparente.

A este evento poco protocolar, se sumaron las palabras del Canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa. Su discurso consistió en una autocrítica de estos 25 años del Mercosur y en un ejercicio de sinceramiento, reconociendo las falencias y los límites de esta organización regional:

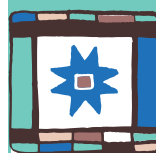
“El camino transcurrido nos demostró como ideas gigantes de antes se pueden doblar y transformar en meras ilusiones un par de décadas posteriores en este mundo veloz y errático.”

Asimismo, el discurso del Canciller subrayó la necesidad del Mercosur de reinventarse y animó a los Estados Partes a ser partícipes de este ejercicio:

“Lo que creo sí importante es reconocer que el modelo de integración elegido entonces para alcanzar el objetivo buscado no puede ser inmutable. Hay que adaptarse a la realidad, aprender de los errores, modificar lo que sea necesario para que mantener la credibilidad de los procesos.”(...)

“Y no olvidar tampoco que la marca MERCOSUR no tiene vida propia. MERCOSUR es y será aquello que nuestros gobiernos decidan que sea. Por ello, debemos regarlo cada día con ideas renovadoras y no refugiarnos en el conformismo o el inmovilismo del “no se puede.””

Durante el año 2016, la palabra que más fue relacionada con Mercosur fue la de “crisis”. Sin embargo, no podemos decir que la expresión “crisis del Mercosur” se limita a 2016 puesto que hace años venimos calificando la situación del Mercosur con dicho sustantivo. La crisis representa un cambio profundo y brusco en un proceso o en una situación con consecuencias importantes. Generalmente tiene una connotación negativa, reflejando una situación mala o difícil. En



el caso del Mercosur, podemos decir que se encuentra efectivamente en una situación problemática cuyas consecuencias afectan el curso de este proceso de integración regional. Sin embargo, esta situación ha perdido su singularidad y se ha vuelto una norma. El marasmo en el que se encuentra el Mercosur no se manifiesta de manera rápida ni repentina, ni tiene una corta duración, es por ello que es conveniente preguntarse si el concepto de crisis es el adecuado para describir dicha situación. En suma, ¿el Mercosur se encuentra en crisis o está en quiebra?

Con el objetivo de responder a esta pregunta, empezaremos por analizar los factores internos de cambio en el Mercosur. Luego nos focalizaremos en el desempeño del Mercosur como plataforma de inserción internacional. Finalmente, identificaremos los desafíos del Mercosur para 2017 y haremos algunas proyecciones sobre las tendencias futuras.

La “crisis del cuarto de vida” del Mercosur

El Mercosur festeja sus bodas de plata en un contexto regional de crisis económicas y políticas que imponen desafíos importantes a los países de la región. Los casos más notorios del 2016 son dos. Por un lado, Brasil sufrió una crisis a nivel político con el *impeachment* y destitución de la presidenta Rousseff y la posterior asunción de un nuevo gobierno que da un giro de 180 grados a la política petista. Además, Brasil se encuentra en una crisis económica muy severa con una caída del PIB por dos años consecutivos de alrededor 4%. Por otro lado y ya por más tiempo que Brasil, Venezuela enfrenta una crisis política, económica y social de gran envergadura y que sobrepasa los límites del Mercosur. Con la elección de Macri como presidente en Argentina, se produce también un cambio geopolítico iniciándose así una nueva etapa, frágil y en proyecto de definición. Uruguay y Paraguay, los socios más pequeños, son los más estables y los que mejor se encuentran en términos institucionales y económicos.

Brasil

En Brasil, el año 2016 fue escenario del juicio político y destitución de la presidenta Rousseff. La acusación a la Presidenta consistió en la existencia de supuestas maniobras fiscales que tergiversaron el informe de cuentas públicas para disimular el déficit fiscal y garantizar la reelección en la contienda presidencial del 2014. Este proceso de destitución se vio afectado por irregularidades que pusieron en duda



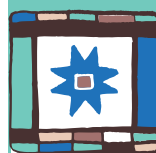
la legitimidad del mismo y que constituyó un golpe a la democracia del Brasil. Una vez más, el *impeachment* fue usado como instrumento político y no jurídico.

La democracia es rehén de la economía, y en el caso brasileiro, el contexto de crisis económica contribuyó a la disconformidad del pueblo con el gobierno de Rousseff. Recesión del 4% del producto interno bruto, doce millones de desocupados, déficit fiscal próxima al 10% del PBI y una deuda bruta cerca de 70% del PBI son algunos de los elementos que reflejan la gravedad de la economía en Brasil. El nuevo gobierno de Temer enfrenta dos grandes desafíos estructurales: el desequilibrio fiscal y la baja competitividad.

Las repercusiones que tiene esta crisis política y económica en los países miembros del Mercosur son considerables. Brasil es segundo destino de los bienes uruguayos y las exportaciones argentinas dependen en un 40% de este país. A nivel político, Vázquez (2016) subraya que la dinámica regional sudamericana se ve alterada dado que Tabaré Vázquez y Nicolás Maduro “pierden un apoyo clave para sostener sus respectivos proyectos políticos” y se deja vacante el puesto de líder regional.

A pesar del llamado público efectuado por Rousseff al Mercosur a realizar una observación del proceso de *impeachment* y realizar una evaluación, la reacción del Mercosur ante esta crisis política fue casi nula. En una situación donde la democracia estuvo en riesgo, los Estados Partes del Mercosur decidieron no participar en la resolución de esta crisis alegando la no-injerencia en asuntos internos y el respeto de la soberanía nacional. Como señalan Comini y Tussie (2016), para el caso argentino, que finalmente resultó ser la posición tomada por el Mercosur, se adoptó “una actitud esencialmente cooperacionista y tan desideologizada que se intentó legitimar un gobierno surgido de un *impeachment* tan veloz y desprolijo que representó, desde su inicio, una amenaza seria para la región”.

Con la asunción de Temer como presidente de Brasil y la designación de Serra como Ministro de Relaciones Exteriores se produce una ruptura en la política exterior brasileira. Primeramente se identifica una voluntad de insertar la economía brasileira en el comercio internacional mediante una mayor apertura comercial y la concreción de acuerdo de libre comercio con todas las zonas de interés tales como Estados Unidos, Unión Europea y Asia. Se prioriza entonces el mercado internacional por sobre el regional. En segundo lugar, se habla de la necesidad de flexibilizar al Mercosur, de hacer converger esta organización con la Alianza del Pacífico y dejar al Mercosur político de lado. En efecto, como lo menciona Vázquez (2016), “para políticos como Serra o Neves, el Mercosur terminó representando un



foro en el cual Brasil perdió autonomía y poder de decisión y cedió soberanía frente a vecinos que considera insignificantes (Uruguay y Paraguay) o problemáticos (Argentina y, ahora, Venezuela).” Es así que el gobierno encabezado por el PMDB podría reducir su participación en los bloques regionales.

Venezuela

Otro suceso que acarrea Mercosur es la crisis política y económica de Venezuela que se inició en el 2013 y que se transformó en 2016 en una crisis del Mercosur.

El 6 de diciembre de 2015, la oposición venezolana obtuvo 56,22% de los escaños de la Asamblea Nacional. Este triunfo vino cargado de esperanzas en un contexto de deterioro de la economía, una escasez de alimentos, altos índices de criminalidad y la popularidad del chavismo por el suelo. El proyecto de activación del referéndum revocatorio del presidente Maduro parecía poder concretarse en 2016. El tema del referendo requería de premura dado que de realizarse en 2017, el período de gobierno (2013-2019) tendría que ser finalizado por el vicepresidente en funciones, designado por el mandatario.

A más de una año de este acontecimiento político, las cosas han cambiado, pero para peor. En lo económico, la inflación supera el 500%, el bolívar a finales del 2016 se devaluó más de 100% afectando así los salarios. La escasez de alimentos y medicamentos ponen en peligro la salud y el bienestar del pueblo venezolano. A esto se suma la tasa de criminalidad que alcanza cifras preocupantes. A nivel político, el punto de quiebre fue la suspensión en octubre de 2016 por parte de cinco tribunales penales de provincia de la recolección final de las firmas para activar el referéndum, descartando así la posibilidad de destituir al presidente Maduro.

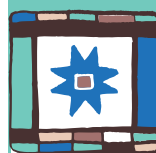
En cuanto a encontrar soluciones para esta crisis, el Mercosur se vio superado por la magnitud de la misma y delegó la responsabilidad a la UNASUR. En 2016 se creó bajo iniciativa de la UNASUR, una Comisión de Verdad, Justicia y Paz conformada por el Secretario General, Ernesto Samper, el ex-Presidente de España, José Luís Rodríguez Zapatero, el ex-Presidente de República Dominicana, Leonel Fernández, y el ex-Presidente de Panamá, Martín Torrijos. El objetivo de este grupo era el de crear espacios de entendimiento y canales de diálogo entre el gobierno y la oposición. Sin embargo, la Mesa de la Unidad Democrática desconfiaba de la imparcialidad de Ernesto Samper, muy cercano a Maduro. Es por ello, que ante unas negociaciones poco fructíferas, en octubre pasado el Vaticano se

incorporó en este proceso de diálogo. La UNASUR, además, entregó al gobierno venezolano un informe con recomendaciones orientadas a la estabilización macroeconómica de reactivación y crecimiento del producto bruto interno del país y dejó transcender que también estaba haciendo diligencias en Europa y en América Latina para facilitar al gobierno el acceso a alimentos y medicinas.

A pesar del apoyo internacional a este proceso de mediación y a los esfuerzos por parte de la UNASUR y el Vaticano, las recientes declaraciones del Chavismo así como las de la oposición nos demuestran que el diálogo pende de un hilo.

La crisis en Venezuela toma dimensiones regionales a raíz del traspaso de la presidencia pro tempore (PPT) del bloque. Paraguay, Brasil y Argentina se opusieron al traspaso de la PPT del Mercosur a Venezuela. Los motivos oficiales son los incumplimientos parciales de Venezuela en normas del bloque regional que este país aún no ha adoptado. Existen también motivos extra-oficiales. Por un lado, las razones de conveniencia comercial: la negociación en curso entre el Mercosur y la Unión Europea por la liberalización del comercio entre ambas regiones y el interés de Argentina, Brasil y Paraguay de reorientar su vinculación comercial con el mundo (acercarse a Estados Unidos y la Alianza del Pacífico y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica). Y por el otro, el argumento de que en Venezuela no se respetan los principios y valores del sistema democrático. Paraguay es quién adoptó una postura más dura, casi vengativa si recordamos la suspensión de Paraguay en el 2012. Por otro lado, Uruguay se mostró más benevolente. Argentina y Brasil se remitieron en los hechos a las cuestiones del cumplimiento de la normativa del Mercosur. Uruguay dio por concluida su presidencia a finales de julio y Venezuela la asumió sin el reconocimiento de Argentina, Brasil y Uruguay. Desde el punto de vista formal se trata de una disputa institucional y diplomática, pero en esencia se trata de una disputa política. En varias declaraciones surgió el tema de la posibilidad de aplicación de la cláusula democrática del Mercosur, el Protocolo de Ushuaia, que nunca se concretó. Por otra parte, vemos que el discurso de la protección de la democracia y de la no-injerencia en los asuntos internos no es el mismo con Brasil que con Venezuela.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dieron un ultimatum a Venezuela: el 1 de diciembre de 2016 sería la fecha límite para el cumplimiento de las obligaciones asumidas por Venezuela en su Protocolo de Adhesión al Mercosur. Ante el incumplimiento de estas disposiciones, Venezuela fue suspendida del Mercosur y se realizó el traspaso de la PPT a Argentina. Como destaca Covelli (2016), vemos que “el contenido de las relaciones políticas termina siendo más importante que el incumplimiento de las normativas comerciales del



bloque- que también son de consideración". Anteriormente, recuerda Covelli (2016), los inconvenientes podían ser resueltos mediante la negociación, sin embargo en la actualidad este vínculo de ha roto: *"Hoy, las relaciones político-diplomáticas se encuentran muy tensas en comparación al pasado, por lo que el acceso al arreglo de las disputas se terminó y los nuevos gobiernos de tendencia "más diestra" prefieren aislar al portaestandarte del llamado "socialismo del siglo XXI"*.

La parálisis que sufre el Mercosur frente a la crisis política y económica en Venezuela refleja una crisis institucional de este organismo. Una vez más, el Mercosur nos demuestra su incapacidad en prevenir crisis y en "apagar incendios". Esta crisis de gobernanza es aún más evidente con las asunciones de Macri y de Temer que producen una fractura en el consenso con respecto a Venezuela. Es tiempo de que los Estados Partes dejen de buscar una salida indirecta, es decir querer suspender el ejercicio de los derechos de Venezuela por su incumplimiento jurídico con los compromisos asumidos al incorporarse al Mercosur. Se debe tomar consciencia de la gravedad de la situación y del compromiso democrático como principio rector del Mercosur.

Argentina

La llegada de Macri al poder en Argentina en diciembre 2015, representa un giro de 180 grados con respecto a la política exterior kirchnerista. Se pone en marcha una política más "globalista" (Simonoff, 2016) y al designar a Malcorra como Ministra de Relaciones Exteriores, el gobierno de Macri apuesta a una política exterior "neo-institucionalista". Además, los vínculos con las potencias tradicionales tales como los Estados Unidos, Unión Europea y Asia también ser verán afectados.

Comini y Tussie (2016) resaltan el peso que tiene el sector empresarial en el gobierno de Macri. "La vinculación con el sistema internacional puede caracterizarse como orientada a mejorar el clima de negocios". Estos autores identifican cuatro "marcas de gestión". La primera se trata de la "desideologización de la política exterior": negociar con todos e incluir todos los temas de negociación. La segunda tiene que ver con la "reconexión de Argentina con el mundo": bajo el kirchnerismo, Argentina habría estado aislada del mundo y existe una necesidad actual de verdadera inserción internacional. La tercera marca de gestión consiste en "la retórica de los hechos", donde los "discursos deben evaluarse en función de los resultados". Finalmente, se hace énfasis en la "concentricidad", es decir que otorga a las relaciones regionales un rol primordial para lograr la inserción internacional.



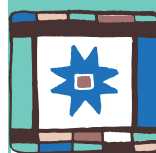
Teniendo en cuenta el vacío regional que deja Brasil, sumergido en una crisis política y económica, y el carácter prioritario otorgado por el gobierno de Macri a las relaciones Norte-Sur, se abre una oportunidad para Argentina de aumentar su liderazgo regional. Grabendorff (2016) estima que en el futuro, Uruguay, Paraguay y Chile mirarán “mucho más a Buenos Aires para establecer iniciativas de política exterior que a Brasilia”.

El Mercosur, según las declaraciones de la Canciller Malcorra seguirá siendo la plataforma de inserción para la Argentina. Sin embargo, se plantea la necesidad de revisar la agenda del bloque. Se busca la estabilidad regional a través de la normalización de las relaciones con los Estados miembros del Mercosur. Sin embargo, en la ocasión de la 49ª Cumbre del Consejo del Mercado Común realizada en Asunción, se crea un clima de enfrentamiento con Venezuela y Bolivia, dejando entrever que Argentina se aproximaría al grupo aperturista de la región.

En el marco de esta voluntad de Argentina de ver la “inserción internacional como un espacio de expansión”, Paikin (2016) subraya que la región queda chica, por lo que la Alianza del Pacífico (AP) se vuelve un trampolín más atractivo. En junio de 2016, Argentina se sumó así a otros dos observadores del Mercosur (Uruguay y Paraguay) y a otros 46 países como observador de la AP. La idea no sería alejarse del Mercosur sino más bien crear una convergencia entre ambos acuerdos.

Uruguay

Uruguay asumió la PPT del Mercosur durante el primer semestre de 2016, su desempeño fue bastante precario, reflejo de una pérdida de interés por la región y de las esperanzas puesta en un acuerdo con China. El 2016 termina con un balance negativo para Uruguay en cuanto a las exportaciones y sus ventas. Según datos de El País (2016), “en 2016, las exportaciones cayeron 7,3% respecto al año anterior y llegaron a US\$ 8.301 millones incluyendo las realizadas desde zonas francas. En todo el año declinaron las ventas a seis de los diez destinos principales de los productos uruguayos. La misma evolución tuvieron 12 de los 20 productos más comercializados por el país.”. No sólo el Mercosur no ha logrado cumplir las expectativas comerciales sino que también representa una traba para la toma de decisiones de política exterior, sobre todo en relación al acuerdo que Uruguay quiere lograr con China. Uruguay sigue así con su reclamo histórico de liberalizar la Decisión N° 32/00, posición que encuentra cada vez más cabida en el gobierno de Macri así como en el interino de Temer.



Paraguay

El gobierno de Cartes se suma a la lógica aperturista de Brasil y Argentina y cree que una reformulación del Mercosur es necesaria. Sin embargo, enfoca su atención en la campaña a favor de la enmienda constitucional para buscar la reelección del presidente Cartes en el 2018. Por lo tanto, el Mercosur así como su estrategia regional, pasan al segundo plano.

Crisis de gobernanza

Las crisis de Brasil y de Venezuela reflejan la crisis de gobernanza del Mercosur.

Recordemos las palabras de Nin Novoa (2016): *"Y no olvidar tampoco que la marca MERCOSUR no tiene vida propia. MERCOSUR es y será aquello que nuestros gobiernos decidan que sea. Por ello, debemos regarlo cada día con ideas renovadoras y no refugiarnos en el conformismo o el inmovilismo del "no se puede"."*

En primer lugar, vemos su incapacidad en prevenir crisis y en "apagar incendios". En segundo lugar, el estancamiento que sufrió el Mercosur en 2016 demuestra que los intereses nacionales nunca dieron paso a los comunitarios. Efectivamente, durante 2016 no hubo ni una sola cumbre de Jefes de Estado y se adoptaron tan sólo diez decisiones. En tercer lugar, Bartesaghi (2016) señala que existe una "laguna respecto a lo que ocurre con la operativa del bloque cuando un país está suspendido". Efectivamente, recordemos la controversia que se creó en relación a la validez y vigencia de normas que se aprobaron durante la suspensión de Paraguay en el 2012. Esta situación se repetirá en el caso de la suspensión de Venezuela, contribuyendo así a la parálisis institucional del Mercosur.

Mercosur: ¿trampolín o ancla para la inserción internacional?

"Nuestra agenda externa está muy cargada de buenas intenciones pero nos cuesta concretar resultados" (Nin Novoa, 2016). El Canciller resalta uno de los principales problemas de la política externa del Mercosur, la concreción de los discursos. Los gobiernos progresistas, utilizaban el Mercosur como un instrumento de inserción internacional, sin embargo los resultados nunca estuvieron a la altura de los objetivos. Ante la asunción de gobiernos más aperturistas y frente



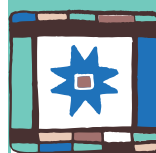
a las diferentes opciones de plataformas de inserción internacional nos preguntamos lo siguiente: ¿Cuál fue el balance del Mercosur en término de inserción internacional en el 2016?

Unión Europea

En 1995, la Unión Europea y el Mercosur firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. En el 2000, se empezó a negociar un Acuerdo de Asociación, que consistía en tres capítulos: el diálogo político, la cooperación y el comercio. Las negociaciones se suspendieron en 2004 y se retomaron en 2010 en la Cumbre UE-ALC celebrada en Madrid y se encuentran todavía en curso. El objetivo de este acuerdo es el de obtener un acuerdo comercial que no sólo se limite al comercio de bienes industriales y agrícolas pero que integre también los servicios, propiedad intelectual, aduanas, etc. Durante 2016, se reactivaron las negociaciones con la Unión Europea: en mayo representantes de ambos bloques se reunieron e intercambiaron las ofertas de sus respectivos mercados de productos, servicios y compras públicas. Si bien no hubo avances significativos a lo largo de 2016, consecuencia de las crisis internas del Mercosur, la ministra de Relaciones Exteriores, Susana Malcorra, se comprometió en acelerar las negociaciones una vez que Argentina asumiera la PPT del Mercosur.

Alianza del Pacífico

En 2016, la Alianza del Pacífico festejó sus 5 años de creación. El objetivo de este acuerdo regional es el de afianzar la integración a través de la consolidación de los tratados de libre comercio que impulsan la liberalización del flujo de servicios, capitales, inversiones y personas entre los social. Se trata de un proceso de apertura económica de tipo neoliberal y neoconservador y desde su creación se la ha contrapuesto al Mercosur. Sin embargo, cabe destacar que Uruguay, Paraguay y más recientemente Argentina son países observadores de esta organización, lo cual sienta las bases para que una futura convergencia sea posible. En efecto, si bien en el año 2016 no hubo ninguna acción concreta hacia la convergencia de estos bloques, el gobierno de Macri ha manifestado su interés en ser el facilitador de un acuerdo de libre comercio entre Mercosur y Alianza del Pacífico. Como señala Bartesaghi (2016), se ha presentado como “un proceso de integración más moderno, poco burocrático, flexible y con énfasis en lo económico-comercial”.



2017: la resiliencia del Mercosur puesta a prueba

"Es necesario tener mayor capacidad de adaptación y de reacción ante un mundo que se mueve a velocidades mucho más trepidantes que hace cinco lustros y que nos van dejando atrás" (Nin Novoa, 2016). Efectivamente, el inicio de 2017 se caracteriza por una nueva geopolítica latinoamericana y un nuevo orden mundial, es así que el Mercosur debe demostrar su capacidad de adaptación, su resiliencia para enfrentar los nuevos desafíos de este año y también los viejos desafíos que viene arrastrando desde hace años.

PPT Argentina

A nivel interno, la crisis en Venezuela seguirá probablemente siendo el principal desafío de este bloque regional. El Mercosur tendrá que lidiar no sólo con la crisis económica y política de Venezuela, sino también con la laguna legal creada por la suspensión de Venezuela en 2016.

En materia de protección de la democracia y pensando en un sistema de alerta temprana, el Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur merece ser reactualizado. Este observatorio fue creado en el 2008 y tiene como objetivos realizar tareas de seguimiento, monitoreo y apoyo a la protección y consolidación de la democracia en los Estados Partes del Mercosur. Sin embargo, este observatorio nunca ha podido desarrollarse ni ganar protagonismo, víctima de la crisis estructural del organismo.

Otro tema pendiente es el de la designación del nuevo Alto Representante General del Mercosur. El mandato del Dr. Rosinha finalizaba el 31 de enero de 2017 y la designación de un nuevo Alto Representante General de acorde a las ideologías de los gobiernos de derecha, podría consolidar el proyecto de restructuración del Mercosur tan anhelado por Argentina, Brasil y Uruguay.

Al asumir Macri como PPT del Mercosur, este bloque podría iniciar el proceso de flexibilización y tener un rol más parecido al desempeñado en los años noventa, como puerta de acceso a la globalización.

En su relación con otros bloques regionales, cabe señalar que Argentina asumirá en abril de 2017, la PPT de UNASUR. Será la primera vez en la historia de UNASUR en la que la Presidencia Pro Tempore recaerá en manos de una potencia regional con un gobierno de derecha. Será entonces interesante ver el rumbo que tomará UNASUR bajo Macri y cómo el gobierno de Macri articulará estos bloques regionales. Será también la oportunidad para Argentina de demostrar si puede llenar el vacío dejado por Brasil como líder regional.

Teniendo en cuenta el entusiasmo manifestado por el gobierno de Macri hacia la Alianza del Pacífico y las declaraciones hechas en pos de la convergencia de ambos bloques, todo apunta a que 2017 será un escenario de posibles acercamientos.

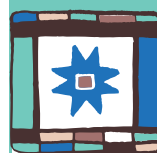
"Vamos a tener una reunión (Mercosur-Alianza de Pacífico). Tenemos la suerte de que Argentina ejerce la presidencia pro t  pore del Mercosur, a partir de este momento", "a mediano o largo plazo coincidimos en que tenemos que converger ambos bloques, cuanto antes comencemos mejor". "Tras muchos años de una economía cerrada, tenemos que ir en una transición ordenada, no crítica, hacia la integración del Mercosur, espero en breve, con la Alianza del Pacífico y después, con el mundo entero". Estas fueron algunas de las declaraciones de Macri sobre este tema. Esta propuesta fue bien recibida entre los Estados Partes del Mercosur (a excepción de Venezuela), prueba de que la cercanía de ideologías políticas puede contribuir a sobrellevar esta parálisis.

Las negociaciones con la Unión Europea, que se encontraban en vía muerta desde hace varios años por la negativa argentina, tendrán la oportunidad este vez en mano de un nuevo gobierno argentino, de avanzar en la reunión fijada para febrero de este año. El plazo del acuerdo es hasta el 2018, de concretarse, éste representaría un éxito de política comercial y extranjera para Macri. Exhibir resultados en este frente sería una prioridad para la Canciller Malcorra quien estaría evaluando enviar un funcionario político a la representación diplomática de la Unión Europea en Bruselas como muestra de la predisposición del bloque regional en acelerar las conversaciones.

El efecto Trump y China

Según Serbin (2016), "ante un mayor desentendimiento estadounidense de la región y una confluencia potencial entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, se pueden presentar condiciones idóneas para un mayor desarrollo de los vínculos econ  micos con China y el Asia Pacífico y para una mayor diversificación de las relaciones económicas de la región". Efectivamente, la finalización de la participación de los Estados Unidos en la TTP y una eventual guerra comercial con China, podría acelerar la expansión de China en la región, para así contrarrestar la pérdida del mercado estadounidense.

China es el principal socio comercial de Uruguay y el gobierno de Vázquez afirmó su intención de suscribir un acuerdo comercial mismo si esto atenta contra la decisión 32 (que impediría la búsqueda de acuerdos comerciales en solitario por parte de los socios del Mercosur). Brasil no se ha mostrado muy conforme con esta iniciativa y Macri ha manifestado su preferencia porque un eventual acuerdo



sea firmado por el Mercosur. Sin embargo, no será tarea fácil, en tanto no existe la posibilidad de negociar desde el Mercosur en conjunto, dado que Paraguay mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán. Esto hace que la estrategia china de negociaciones bilaterales adquiera mayor peso en la región.

La urgencia de la redefinición

En esta nueva etapa geopolítica de la región y teniendo en cuenta el estado de “crisis perpetua” del Mercosur, un ejercicio de redefinición de objetivos es imperativo. En esta tarea, Perrotta y Porcelli (2016) subrayan la importancia de considerar los tres planos que conforman la densidad regional del bloque. Primeramente, la situación doméstica de los países dicta el avance de los esquemas de integración regional. Segundo, las “reglas del juego de la integración” deben reflejar los objetivos nacionales y regionales de los Estados. Por último, la formulación de la estrategia de posicionamiento internacional debe ser el resultado de consensos alcanzados en negociaciones comerciales así como “en las temáticas de la nueva agenda del desarrollo sostenible”.

Conclusión

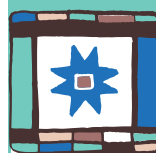
Efectivamente, “la crisis de la integración se juega en casa” (Malamud, 2008). Malamud sostiene que a la hora de buscar culpas y culpables existe una tendencia en mirar hacia fuera. Sin embargo, “para avanzar en la integración, la región debe mirar hacia adentro, buscando identificar sus potencialidades y sus limitaciones”, es decir realizar una fuerte autocrítica. Hablar de crisis en el Mercosur se ha vuelto la costumbre estos últimos tiempos. Este sustantivo parece ya no ser el adecuado para calificar la situación de parálisis en la que se encuentra este bloque regional.

A nivel interno, el Mercosur ha enfrentado grandes desafíos, especialmente con las crisis de Brasil y de Venezuela. Sin embargo, estas crisis son en parte el resultado de falencias estructurales y normativas de este bloque regional. Por otro lado, el Mercosur ha tenido un desempeño precario como trampolín de inserción internacional, poniendo en duda su capacidad de adaptarse a los cambios del sistema internacional. Este desgaste hace que los países miembros dirijan sus miradas hacia acuerdos comerciales más flexibles tal como la Alianza del Pacífico. La PPT Argentina tendrá en este 2017 que afrontar grandes desafíos y atender la necesidad urgente de redefinir y reestructurar este Mercosur a la deriva.



Bibliografía

- Bartesaghi, Ignacio (2016). "25 años del Mercosur ¿Flexibilización o quiebre?", en Pennaforte, Charles; Bento Ribeiro, Maria de Fátima (eds.) *Mercosul 25 anos: Avanços, Impasses e Perspectivas*. Brasil: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, pp. 241-260.
- Berrón, Gonzalo (2016). "Brasil está a la deriva en el escenario internacional", Nueva Sociedad. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/brasil-esta-la-deriva-en-el-escenario-internacional/>
- Comini, Nicolás; Tussie, Diana (2016). "Argentina, nuevo gobierno, giro estratégico". Disponible en: https://www.academia.edu/29997974/Argentina_nuevo_gobierno_giro_estrategico
- Covelli, Esteban Agustín (2016). "Cambio de clima en la región. Tormenta en el Mercosur", *Síntesis Mundial*, pp. 12-14.
- El Observador (17 de diciembre de 2016). "Argentina y Chile impulsan reunión Mercosur – Alianza del Pacífico". Disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/argentina-y-chile-impulsan-reunion-merc-sur-alianza-del-pacifico-n1010453>
- El País Uruguay (08 de enero de 2017). "Se espera una mejor evolución de las ventas al exterior durante 2017". Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/se-espera-mejor-evolucion-ventas.html>
- Frenkel, Alejandro (2016). "Brasil: un elefante en el "bazar" sudamericano", *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/brasil-un-elefante-en-el-bazar-sudamericano/>
- INTAL (2016). "Mercosur: Estado de situación y perspectivas". Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/12/26/merc-sur-estado-de-situacion-y-perspectivas/?c=244>
- La Nación (31 de diciembre de 2016). "Las encrucijadas del gigante del Mercosur y las urgencias de la Argentina". Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1971912-las-encrucijadas-del-gigante-del-merc-sur-y-las-urgencias-de-la-argentina>
- La Vanguardia (02 de enero de 2017). "Las horas más bajas del Mercosur". Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/economia/20170102/413037829591/crisis-merc-sur-auge-alianza-pacifico.html>
- Lloret, Rodrigo (2016). "Las venas fenicias de América Latina", *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/las-venas-fenicias-de-america-latina/>
- Malamud, Carlos (2009). "La crisis de la integración se juega en casa", *Nueva Sociedad*, no. 219. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/la-crisis-de-la-integracion-se-juega-en-casa/>
- Nin Novoa, Rodolfo (2016). "Reflexiones y desafíos para el MERCOSUR a 25 años del Tratado de Asunción", Intervención del Sr. Canciller, Montevideo, Uruguay.



- Paikin, Damian (2016). "25 años de Mercosur. Un balance más allá de la coyuntura: la construcción de una nueva relación argentina-brasileña", en Pennaforte, Charles; Bento Ribeiro, Maria de Fátima (eds.) *Mercosul 25 anos: Avanços, Impasses e Perspectivas*. Brasil: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, pp. 137-154.
- Perfil (13 de noviembre de 2016). "Washington, América Latina y China". Disponible en: <http://www.perfil.com/columnistas/washington-america-latina-y-china.phtml>
- Perrotta, Daniela; Porcelli, Emanuel (2016). "Mercosur 25 años: desafíos en su nueva etapa", *Márgenes*, Año II, no. 2, pp. 53-87.
- Serbin Pont, Andrei; Pauselli, Gino (2016). "Latinoamérica en 2016: entre la incertidumbre y la esperanza", Coordinadora Regional de Investigaciones Económica y Sociales. Disponible en: <http://www.cries.org/?p=3053>
- Simonoff, Alejandro (2016). "Política exterior argentina, su alianza con Brasil y el Mercosur (1991-2016)", en Pennaforte, Charles; Bento Ribeiro, Maria de Fátima (eds.) *Mercosul 25 anos: Avanços, Impasses e Perspectivas*. Brasil: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, pp. 41-60.
- Straka, Tomás (2016). "Todos van llorando", *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/todos-van-llorando/>
- Vázquez, Federico (2016). "Brasil: la crisis de un proyecto nacional y regional", *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/brasil-la-crisis-de-un-proyecto-nacional-y-regional/>



Resultados de la VII Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe y sus perspectivas para el Gran Caribe



Iván Ogando

Economista dominicano especializado en temas
de comercio y cooperación regional en el Caribe.
Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Programa República Dominicana (FLACSO-RD)
e-mail: ivan.ogando@gmail.com

Introducción

La VII Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) celebrada en La Habana, Cuba el 4 de junio de 2016, constituyó una expresión del renovado impulso que ha tomado este espacio de cooperación en los últimos cuatro años, desde la reanudación de este tipo de reuniones en junio de 2013 con la V Cumbre llevada a cabo en Petion Ville, Haití.

En un contexto en el cual la mayoría de los esquemas regionales de nuestro hemisferio tales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), el Mercado del Sur (MERCOSUR) e incluso la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se han caracterizado por una relativa inercia y hasta rezago en su desempeño, la AEC, por el contrario, ha tenido una significativa revitalización de su rol en la región del Gran Caribe.

Desde su creación en 1994, la AEC estableció el concepto de Gran Caribe, como vínculo integrador e incluyente de uno de los espacios geográficos relativamente más heterogéneos del mundo en el aspecto cultural, económico, geográfico y político. Este artículo aborda brevemente el rol de las cumbres en el desempeño de la AEC y analiza algunos de los obstáculos y desafíos que secularmente ha enfrentado este esquema de cooperación regional desde su creación y que le han impedido su conformación como un bloque económico y geopolítico importante. Así también se exponen los elementos que han propiciado la reanimación de sus actividades en los años recientes y algunas consideraciones sobre las perspectivas de su sostenibilidad a partir de la Declaración de La Habana y el plan de acción como resultados de la VII Cumbre.

Las cumbres en la AEC

El énfasis en la denominada diplomacia de cumbres ha sido una de las expresiones más relevantes del multilateralismo durante las últimas tres décadas. El surgimiento del llamado nuevo regionalismo a partir de los años noventa dio lugar tanto, al relanzamiento de viejos así como a la creación de nuevos esquemas regionales en el hemisferio americano, que estaban orientados tanto a la integración económica, como a la cooperación o a la concertación política.

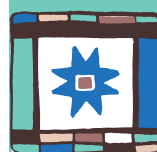
Las cumbres constituyen la instancia superior de estos esquemas regionales y la frecuencia con que se celebran se puede interpretar como una evidencia de su dinamismo y avance. Pero en la mayoría de los casos, los esquemas regionales tienen previamente definidos la periodicidad de este tipo de reuniones, lo que implica cierto automatismo en las realizaciones de las mismas. Esto hace que no necesariamente su celebración se traduzca en adelantos y logros concretos, llevando a la postre que esta instancia de alto nivel pierda su efectividad y credibilidad como mecanismo de concertación. De ahí que en algunos casos la opinión pública llega a ver la celebración de las cumbres con indiferencia o a calificarlas como meros ejercicios de retórica presidencial y dispendio de recursos por parte de los estados anfitriones.

En el caso particular de la AEC, a diferencia de otros esquemas regionales, no se establece una periodicidad de las cumbres. El Convenio Constitutivo de la AEC, estipula que: "Cualquier Jefe de Estado o de Gobierno de un Estado Miembro podrá proponer la convocatoria de una reunión de Jefes de Estado o de Gobierno". El Convenio también da potestad al Consejo de Ministros de proponer la convocatoria de una reunión de ese nivel. Esto quiere decir que en el caso de la AEC, la convocatoria de una cumbre sí podría considerarse la expresión concreta del interés de los países miembros en discutir al más alto nivel temas concretos que les permitan fortalecer y avanzar en una visión regional conjunta.

A lo largo de los veintidós años de existencia de la AEC, comprendidos a partir de la firma de su Convenio Constitutivo en julio de 1994 hasta el 2016, se han celebrado siete reuniones de Jefes de Estado y Gobierno. Durante la primera década de existencia de la AEC se celebraron cuatro cumbres con las que se buscaba cimentar la legitimidad y las bases de una nueva organización, definiendo áreas y temas para la acción concreta y la consolidación institucional de este mecanismo regional.

En la Cumbre Inaugural de agosto de 1995 en Puerto España, Trinidad y Tobago, en el Plan de Acción aprobado se definieron como áreas focales de la Asociación, el turismo sostenible; el desarrollo del comercio; el transporte aéreo y marítimo. En las cumbres que siguieron se añadieron a la agenda de trabajo regional de la AEC el tema sobre reducción de riesgo de desastres y se acordó la creación de una Comisión Especial dentro de la estructura institucional de la AEC para el tema de la protección de Mar Caribe.

Pero a pesar del relativo dinamismo político inicial al más alto nivel y de los esfuerzos en pos de identificar su propio nicho como una organización de consulta, concertación y cooperación regional en



temas de interés común muy concretos y específicos, durante la segunda década de existencia de la AEC, se conjugaron una serie de coyunturas adversas y obstáculos que mermaron el interés de los países miembros por este espacio como plataforma de cooperación. Esto se reflejó en una disminución en la frecuencia de los encuentros de Jefes de Estado y Gobierno, lo que no contribuyó a que la AEC se pudiese consolidar plenamente como un referente y un interlocutor regional.

Estos obstáculos y coyunturas adversas obedecieron a factores de diversa índole. Entre estos se puede señalar la dificultad de compatibilizar y armonizar los objetivos de países y territorios miembros con intereses y prioridades dispares, producto en gran medida de las asimetrías estructurales en el aspecto socio-económico y geográfico. A esto se unía la multiplicidad de agendas de los diversos esquemas y organismos regionales que competían por recursos y protagonismo en el espacio caribeño. Por otra parte, no surgió ningún liderazgo regional que motivara la confianza y el apoyo de todos los miembros y que ayudara a dirigir el impulso político de la Asociación.

Ya para el período 2005-2011, la atención de varios de los miembros de la AEC se centró en los temas comerciales con Estados Unidos, como es el caso de Centroamérica y República Dominicana con la negociación e implementación del DR-CAFTA y también de Colombia con su tratado bilateral con los norteamericanos. Parte de la agenda de estos países también se ocupó en la negociación del Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea. Por su parte, los estados pertenecientes al bloque de la CARICOM dirigían más sus esfuerzos por avanzar en la implementación de su proyecto de “economía única”. En este sentido, hubo un mayor interés en los procesos de liberalización e integración comercial y la agenda de la AEC no encajaba en ese tipo de regionalismo, sobre todo después de haber fracasado en su iniciativa de establecer la llamada Preferencia Arancelaria del Caribe (PAC) a finales de la década de los noventa.

Al mismo tiempo, surgieron otras iniciativas regionales de corte más político pero con mayor disponibilidad y acceso a recursos para la cooperación, que permitían responder a necesidades más concretas, lo que también desvió la atención de los asuntos de la AEC por parte de muchos de los estados miembros. Nos referimos a la conformación de PetroCaribe y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), que alcanzaron su máximo dinamismo a partir del segundo lustro de la década.

Un elemento adicional que también operó en contra de la efectividad de la AEC como espacio de cooperación, fue la crisis financiera



internacional del 2008, la cual tuvo un impacto considerable en la mayoría de los países y territorios miembros.

Para finales del 2011, los recursos provenientes de los aportes de los miembros apenas cubrían los costos operativos y la capacidad técnica de la AEC para procurar el acceso a fuentes de financiamiento alternativas había menguado sustancialmente. En tal sentido, las posibilidades para la implementación de iniciativas y programas regionales de interés común resultaban bastante limitadas.

Todos los factores anteriores se reflejaron en un relativo desinterés por la AEC, frenando paulatinamente su accionar en el contexto regional, sumiéndola en una delicada crisis económica e institucional que amenazaba la continuidad de su existencia.

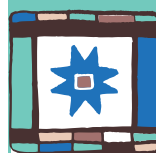
La etapa de reactivación

Después de la IV Cumbre en Panamá en junio del 2005, a pesar de avances en algunas áreas, se empezó a reducir paulatinamente el desempeño de las actividades de la Secretaría de la AEC y para finales del 2011 había caído en cierta inercia operativa y de un relativo desinterés por parte de los estados miembros. Es así como transcurrieron ocho años antes de la celebración de una V Cumbre.

La convocatoria de esta cumbre fue iniciativa del Gobierno de Haití, bajo la presidencia de Michel Martelly, y se llevó a cabo en abril de 2013 en Pétió Ville. Martelly tenía un gran interés en reforzar los vínculos de su país con la región como parte de los esfuerzos de recuperación de su país y la AEC ofrecía un marco de cooperación más políticamente amplio que el que ofrecía la CARICOM, esquema de integración del cual Haití es miembro de pleno derecho. La iniciativa coincidía también con la llegada de un nuevo Secretario General, el diplomático y académico colombiano Dr. Alfonso Múnera, que había asumido la dirección de la Secretaría poco más de un año antes.

El hecho de que la convocatoria fuera iniciativa de una nación que estaba en pleno proceso de reconstrucción debido a la devastación causada por un terremoto apenas tres años antes, no dejaba de guardar cierta analogía con la necesidad de recuperar a la AEC de la relativa desidia y el desinterés que había sido padecido durante los últimos años.

Es así como el tema de la V Cumbre fue “Revitalizar la Visión de la Asociación de Estados del Caribe para un Gran Caribe más Fortalecido y Unido”. A esta reunión se dieron cita diez Jefes de Estado, incluyendo



los de México y Colombia, países que a partir de allí asumirían un papel fundamental en impregnarle un renovado dinamismo a las actividades de la AEC en el marco del Plan de Acción de Pétiön Ville que fue aprobado por los Jefes de Estado y Gobierno.

Este Plan definió proyectos concretos en las áreas de turismo sostenible, desarrollo del comercio y relaciones económicas externas, transporte, reducción del riesgo de desastres, así como educación, cultura y ciencia y tecnología. También relanzó el compromiso de la Comisión del Mar Caribe como mecanismo para procurar el reconocimiento de dicho mar como Área Especial en el contexto del desarrollo sostenible.

El éxito en la posterior implementación y seguimiento de la mayor parte de la agenda definida en el Plan de Acción se debió en gran medida al liderazgo de los gobiernos de México y de Colombia, los cuales coincidieron en darle mayor prioridad a la región del Gran Caribe como parte de sus intereses de política exterior y entendieron que la AEC era la entidad idónea para canalizar sus recursos de cooperación aprovechando el carácter multilateral y de cooperación funcional de este mecanismo.

En el caso de México, el nuevo gobierno iniciado en diciembre de 2012 y presidido por Enrique Peña Nieto incorporó una nueva visión regional para procurar mayor balance respecto a países como Brasil y Venezuela en el contexto de las relaciones latinoamericanas. Por su parte, Colombia, también procuraba incrementar su incidencia en el contexto caribeño para balancear un poco la influencia venezolana.

El interés de estos países, que constituyen dos de las tres más grandes economías del grupo, se tradujo en aportar recursos económicos y asistencia técnica para la implementación de proyectos concretos en las áreas prioritarias definidas en el marco del Plan de Acción de PétiönVille. Esto permitió impregnarle un nuevo dinamismo a las actividades de la AEC, impulsado por un equipo técnico profesional y motivado en la Secretaría General.

Con el apoyo político de México en la Presidencia del Consejo de Ministros, se promovió y se logró la ratificación del convenio que establece la Zona de Turismo Sostenible del Caribe (ZTSC) que había sido suscrito más de una década antes en la III Cumbre de la AEC, en diciembre de 2001, en Margarita, Venezuela. También se logró la ratificación del convenio sobre Reducción del Riesgo de Desastres, se relanzó el Fondo Especial como herramienta para buscar y generar recursos financieros y de cooperación adicionales, y se le dio mayor relevancia a la Comisión del Mar Caribe para atender los problemas que atañen a esa zona marítima compartida.



Como expresión de su renovado apoyo político a la AEC, el Gobierno Mexicano convocó la realización el 30 de abril del 2014 de la VI Cumbre de la organización con el tema de la “Celebración del Vigésimo Aniversario de la Asociación de Estados del Caribe; AEC 20/20: Presente y Futuro”. La reunión se llevó a cabo en Mérida, México y contó con la asistencia de 15 Jefes de Estado y Gobierno, 3 vicepresidentes, así como los Secretarios Generales de organizaciones de integración regional en el Caribe como la CARICOM y el SICA.

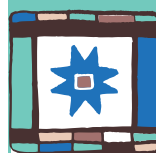
En el marco de esta cumbre se materializó el ingreso de Martinica, Guadalupe y Sint Maarten como Miembros Asociados para participar en las deliberaciones de la AEC en calidad propia y no de su metrópoli como había sido hasta entonces.

En el marco de la VI Cumbre se dio inicio a la discusión sobre el incremento de las contribuciones de los países miembros al presupuesto de la Secretaría de la AEC. Estas no habían sido revisadas desde la creación de la AEC veinte años antes y resultaban insuficientes para acometer las crecientes actividades concertadas en los planes de acción. La aprobación del aumento de las contribuciones fue posteriormente oficializada en la XX Reunión Ordinaria de Ministros de la AEC celebrada en Antigua, Guatemala en marzo de 2015, lo cual constituyó una expresión de renovada confianza y apoyo significativo por los países miembros.

La VII Cumbre, la Declaración de La Habana y el Plan de Acción 2016-2018

En la XXI Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros celebrada en Pétiön Ville, Haití en enero de 2016, la República de Cuba presentó la propuesta oficial para celebrar la VII Cumbre de la AEC durante el primer semestre del 2016. Cuba asumía la Presidencia del Consejo de Ministros de la AEC y esta propuesta iba en consonancia con el tradicional interés y apoyo que el país ha mostrado por al AEC desde su creación. Además, la convocatoria de una reunión al más alto nivel de la región también resultaba estratégicamente conveniente para el Gobierno Cubano, como una forma de cimentar su posición regional vía la ampliación y fortalecimiento de la cooperación con sus contrapartes regionales en el proceso de normalización de sus relaciones diplomáticas con los Estados Unidos iniciado desde finales del 2014.

La Cumbre de La Habana se celebró el 4 de junio con el lema “Unidos para un Caribe Sostenible”. La misma contó con la presencia de 22



Jefes de Estado y Gobierno así como de numerosos representantes de alto nivel tanto de los países independientes como de los miembros asociados de la AEC, y de una nutrida cantidad de representantes de países observadores. De esta forma se logró la mayor participación a este nivel en comparación con todas las cumbres anteriores.

El contenido de la extensa Declaración de la Habana aprobada en la reunión, refleja el consenso sobre una amplia diversidad de temas políticos, económicos y de cooperación que atañen tanto al contexto intra-regional, como a posiciones comunes sobre aspectos extra-regionales.

A lo largo de los 44 puntos de la Declaración de La Habana, se reiteran una serie de temas que tradicionalmente han estado contenidos en declaraciones anteriores. En este orden podemos mencionar la reafirmación del compromiso con los principios y objetivos del Convenio de la AEC y también con la Carta de Naciones Unidas; el reconocimiento de la vulnerabilidad de los pequeños estados insulares, la priorización en el enfoque de gestión integral del riesgo de desastres, así como un tema político ya tradicional que es el rechazo a la ley Helms-Burton.

La Declaración hace reconocimiento a una serie de situaciones de política intra regional que atañen a algunos países o grupos de países miembros en particular. En este orden están las referencias a los avances del proceso de diálogo entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los esfuerzos para una salida política a la crisis electoral en Haití y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos.

Sin embargo, la AEC siempre ha procurado mantenerse al margen de la discusión de temas políticos potencialmente sensibles que atañen a situaciones internas de los estados miembros o de diferendos entre dos o más países de la Asociación. La justificación para esto ha sido el interés de preservar el carácter técnico y de cooperación de este foro. Por eso no sorprende el hecho de que la Declaración oficial no hace referencia alguna a la delicada situación política de Venezuela en esos momentos. En cambio, este tema fue abordado a través de un comunicado especial redactado con un lenguaje bastante neutral, lo que deja entrever que no hubo consenso en cuanto a expresar el apoyo político que favoreciera al Gobierno Venezolano en desmedro de los reclamos de los sectores de oposición en el Congreso Nacional.

Por su parte, el bloque de la CARICOM supo aprovechar muy bien la plataforma política regional ampliada que la VII Cumbre para introducir en la Declaración final el apoyo político y moral de diversos puntos



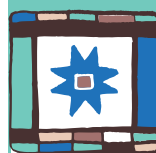
prioritarios de su propia agenda subregional. Entre estos puntos se pueden resaltar el reconocimiento a la Comisión de Reparaciones de la Comunidad del Caribe que busca la indemnización por los efectos de la esclavitud en estos países. Como elemento importante para la CARICOM también figura el respaldo regional expresado en el rechazo de listas y certificaciones unilaterales como jurisdicciones no cooperativas para fines evasión de impuestos, así como también el punto sobre la situación de disminución de las relaciones de corresponsalía bancaria con países de la región. Esto afecta sobre todo a las pequeñas economías que han impulsado los servicios financieros como uno de los principales ejes de sus economías.

Otros aspectos de la Declaración que atañen particularmente a la CARICOM fueron, por un lado, el apoyo a la iniciativa de la CEPAL para un Fondo de Resiliencia del Caribe dirigido a países altamente endeudados¹, y por el otro lado, la importancia de mantener la Ayuda Oficial del Desarrollo (AOD) a los pequeños estados insulares, introduciendo criterios que vayan más allá de la medición del ingreso per cápita para determinar la diferenciación y graduación en la cooperación.

Cabe destacar que por primera vez se incluyó en una Declaración de la AEC un párrafo sobre los derechos humanos de los migrantes. Aunque no se hace ninguna referencia específica, es muy probable que la principal motivación de la misma tuviese que ver con las acusaciones de violación de los derechos humanos de inmigrantes haitianos en República Dominicana, así como de personas nacidas en ese país pero de ascendencia haitiana. Sin embargo, el texto más bien reitera los principios generales en contra de la discriminación de los migrantes, lo cual también se puede interpretar como referencia a la crisis migratoria que se vive en Europa.

Otro elemento que resalta de la Declaración de La Habana con respecto a las declaraciones anteriores, es la multiplicidad inusual de temas en la arena multilateral a nivel extra-regional que resultan de relevancia actual e interés común para los miembros de la AEC. Entre estos se mencionan: trabajar en pro de la consolidación de la CELAC; el apoyo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación para el desarrollo; el compromiso para el éxito de la V Sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres a celebrarse en el 2017 en México; la importancia del acuerdo de París sobre Cambio Climático la XXI Conferencia de la Partes de la Convención de la ONU.

A pesar del consenso y las posiciones afines en los temas mencionados, la Declaración se queda lejos en cuanto a expresar un compromiso concreto de utilizar la AEC como plataforma para la



construcción de posiciones comunes de negociación por parte del grupo para incidir más efectivamente en las negociaciones de los diversos foros multilaterales.

En lo que atañe al campo de acción de la AEC, la Declaración reconoce “el exitoso proceso de revitalización cumplido en los últimos cuatro años” y reitera el compromiso de seguir trabajando en las áreas prioritarias establecidas. En particular, subraya la necesidad de coordinar con los esquemas de integración sub-regionales para mejorar la eficiencia en los recursos y la solidaridad. Asimismo, reafirma la responsabilidad compartida en la preservación de la integridad ecológica del Mar Caribe y al igual que en otras declaraciones ratifica el rechazo al tránsito de desechos nucleares y tóxicos a través de sus aguas.

En lo que concierne al Plan de Acción para el período 2016-2018 aprobado en La Habana, este gira alrededor de los mismos siete ejes temáticos prioritarios de la AEC. En sentido general da continuidad y enfatiza con los objetivos definidos tres años antes en el Plan de Acción emanado de la Cumbre de Pétiön Ville, Haití, en abril del 2013.

El Plan 2016-2018 define actividades concretas para las áreas de Turismo Sostenible, Desarrollo de Comercio y Relaciones Económicas Externas, Transporte, Reducción del Riesgo de Desastres, la Comisión del Mar Caribe, además del eje relacionado a Cultura y Educación, así como de la operacionalización del Fondo Especial para garantizar el financiamiento alternativo a las diversas iniciativas de proyectos regional.

Perspectivas de la AEC

La VII Cumbre de la AEC se celebró en un ambiente de entusiasmo y satisfacción general por la notoria reactivación de las actividades y de los significativos adelantos logrados a partir de la ejecución exitosa del Plan de Acción de Pétiön Ville acordado en el 2013. No obstante lo anterior, todavía subyacen viejos y nuevos desafíos para que realmente la AEC pueda posicionarse como el esquema regional de referencia en el Caribe. De esto parecen haber estado al tanto los organizadores cuando titularon dicha Cumbre con el tema de “Unidos para un Caribe Sostenible”.

Conscientes de que es necesario darle continuidad al proceso de revitalización, la Declaración de la Habana acordó iniciar un proceso de reflexión para hacer más eficiente el funcionamiento de la AEC e impedir que caiga de nuevo en el letargo institucional anterior al



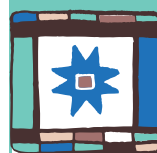
2012. Para estos fines, los Jefes de Estado y Gobierno instruyeron la creación de un grupo de trabajo que, en colaboración con la Secretaría General genere propuestas pertinentes para ser sometidas a consideración ministerial.

La importancia de ese ejercicio de reflexión, adquiere mayor dimensión si se toma en consideración lo que puede ser la víspera de un contexto poco favorable con respecto a los dos países de mayor capacidad del grupo y que han sido los principales motores del proceso de reactivación reciente de la AEC, como lo son México y Colombia. Mantener los niveles de involucramiento y cooperación mexicana en la AEC puede estar en riesgo en lo que a partir de enero 2017 será un escenario absolutamente diferente de este país con su más importante socio económico, los Estados Unidos. Esto le demandará a la administración mexicana mucho más atención política y recursos económicos. También en el 2018 habrá cambio de gobierno y habrá que ver si el apoyo a la AEC continúa como una prioridad de política exterior.

Colombia por su parte, tendrá como prioridad su proceso interno de paz, el cual también demandará de cuantiosos recursos económicos. El aumento del aporte de los países al presupuesto de la AEC en el 2015 fue un paso muy importante, pero sin el apoyo extraordinario de estos dos países, la Secretaría deberá intensificar sustancialmente sus gestiones para convocar a donantes internacionales a fin de robustecer el Fondo Especial para la financiación de las actividades contempladas en el Plan de Acción.

Sin embargo, el proceso de reflexión mandatado por la Declaración de La Habana, no puede quedarse en un ejercicio retórico. No es la primera vez que la AEC se aboca a este tipo de iniciativa. En 2004 se presentó un documento marco para definir una “nueva visión” implicaba insuflar el rol de la misma en la región del Gran Caribe, atendiendo a metas y prioridades determinadas². A pesar de los esfuerzos desplegados por la Secretaría entonces, la implementación de las recomendaciones no tuvieron el alcance debido. De repetirse la experiencia en esta ocasión lesionaría significativamente la credibilidad de la organización.

Por otra parte, la elección de la Dra. June Soomer, de Santa Lucía, como la representante de la CARICOM al puesto de la Secretaria General, es un hito a resaltar en la historia de la AEC pues es la primera mujer que llega a esa posición en una región que se ha caracterizado generalmente por un liderazgo masculino. Llega a la posición con una limitada experiencia fuera del contexto de la CARICOM, lo que le demandará un esfuerzo adicional para aprender a suscitar el necesario entusiasmo en los países de habla hispana. En esta labor



podrá encontrar en la Presidencia Pro-Tempore de Cuba para el período 2016-2017. Por otro lado, al provenir de un país miembro de la CARICOM podrá contar con un apoyo político de los miembros de ese bloque que son mayoría en la AEC. Sin embargo, al ser Santa Lucía una economía pequeña, la realidad es que no se puede esperar que cuente con el apoyo financiero que su predecesor obtuvo de su propio país. Tampoco es muy probable que venga de la CARICOM como bloque.

Si bien la Secretaría de la AEC se encuentra en la actualidad en una posición financiera más holgada gracias al aumento aprobado en las cuotas de los países, no es lo suficiente para acometer todas las actividades del Plan de Trabajo sin financiamiento complementario extra presupuestario. En adición, aún persisten viejos obstáculos del pasado que impiden que la AEC supere la percepción de ser un mecanismo de prioridad secundaria en el espacio regional.

En este orden, a pesar de que al más alto nivel se reconoce la importancia de fortalecer la coordinación entre los mecanismos sub-regionales de integración como la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), la CARICOM y el SICA, la realidad es que todavía la Secretaría de la AEC está lejos de jugar un rol articulador efectivo entre dichos mecanismos. Aún persiste demasiada competencia por la preeminencia entre las instituciones sub-regionales y si bien puede haber algunas iniciativas conjuntas, siempre se ve con recelo la posibilidad de ceder cualquier espacio o protagonismo.

El reto actual de la AEC no es tan sólo mantener el impulso de la reactivación, sino lograr consolidarlo en un contexto que puede ser menos favorable que los cuatro años anteriores. Para ello será indispensable para poder demostrar su relevancia en el contexto regional como un referente en cuando a la coordinación del diálogo político y la cooperación.

Notas

1. El coeficiente de la deuda con respecto al PIB de la mayoría de los países de la CARICOM son los más altos de toda la región, en particular los casos de Belize, Jamaica y Guyana que exceden el 60% de acuerdo a estadísticas de la CEPAL. Ver CEPAL, "Anuario Estadístico 2015", Santiago, Chile (2016).
2. Asociación de Estados del Caribe (2004), "Hacia una nueva visión de la Asociación de Estados del Caribe". ACS/2004/CM.X/INFR.011. X Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros. Puerto España, Trinidad y Tobago, 14 y 15 de diciembre 2004.

Bibliografía

- AEC (1994). *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. 24 de Julio, 1994.
- AEC (2004). "Hacia una nueva visión de la Asociación de Estados del Caribe". ACS/2004/CM.X/INFR.011. X Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros. Puerto España, Trinidad y Tobago, 14 y 15 de diciembre 2004.
- AEC (2013). *Declaración de Petionville*. 26 de abril de 2013.
- AEC (2013). *Plan de Acción de Petionville (2013-2014)*, Abril 2013.
- AEC (2015). *Declaración de Mérida*, 30 de abril 2014.
- AEC (2016). *Declaración de la Habana*, 1 Junio 2016.
- AEC (2016). *Plan de Acción para el período 2016-2018*, Junio 2016.
- Girvan, Norman (2006). *"Cooperation in the Greater Caribbean: The Role of the Association of Caribbean States"*, Kingston: Ian Randle Publishers.

