

# INTEGRACIÓN REGIONAL Y REGIONALISMO

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

**Gerardo Caetano**

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

**José Antonio Sanahuja**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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