

Edición especial

¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos

Andrés Serbin (Coordinador)



cries



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2016

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 2016
Edición Especial - Andrés Serbin (Coordinador) - CRIES, Buenos Aires
ISBN 980-317-196-8
ISSN - 1317-0953

Diseño y coordinación gráfica: www.imagentres.com

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351
e-mail: info@cries.org | www.cries.org

América Latina: Fin de ciclo y transición regional

Elsa Llenderrozas

Dinámicas globales, cambios estructurales y procesos hemisféricos están impactando en el área latinoamericana. Los acontecimientos políticos y económicos domésticos también vislumbran una nueva fase en la reconfiguración regional.

América Latina conforma un espacio político y económico heterogéneo. Aún con raíces históricas, lingüísticas y religiosas comunes, es una región diversa en términos políticos, ideológicos y en sus modelos de desarrollo y de inserción internacional. Debido a esta heterogeneidad, el impacto de las tendencias globales puede variar de una subregión a otra o incluso de un Estado a otro, dependiendo de las características particulares de su economía, de la estabilidad de su régimen político, de la fortaleza institucional o aún de la cohesión social frente a problemas como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad o la corrupción.

De las múltiples transformaciones que afectan a los estados latinoamericanos y a sus iniciativas regionales, nos focalizaremos en cuatro de ellas: la relocalización del centro de gravedad del poder mundial del Oeste al Este y la confirmación de megaacuerdos económicos interregionales; la recuperación económica de los Estados Unidos y su influencia en el hemisferio occidental; el fin del ciclo económico de crecimiento de América Latina y sus efectos en la estabilidad política; y finalmente, el estancamiento de los mecanismos de integración y el comienzo de una nueva etapa regional.

Esta combinación de elementos plantea nuevos retos a los actores políticos y económicos latinoamericanos, particularmente a quienes diseñan estrategias de inserción internacional y políticas exteriores nacionales. Se considera que las tendencias a la construcción de bloques económicos y espacios comerciales, con eje en Asia y Pacífico, la zona más dinámica de la economía mundial tendrá un efecto profundo en las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos y en las alternativas disponibles.

Por otra parte, la recuperación gradual de la economía norteamericana y el impacto estratégico de las nuevas relaciones Cuba-Estados Unidos, introdujeron un nuevo clima en el ambiente hemisférico. La caída en la tasa de crecimiento económico de los países latinoamericanos anticipa un entorno adverso en términos de la agenda de desarrollo y las metas de empleo, reducción de la pobreza y la desigualdad. Sumado a las tendencias regionales mencionadas, se anticipa una baja en los niveles de ideologización, el incremento de visiones más pragmáticas y el retorno a objetivos generales pendientes, principalmente a agendas sectoriales como infraestructura, logística, comercio, y temas específicos como innovación, competitividad y cadenas de valor. Los mecanismos regionales de integración y cooperación comenzarán una nueva etapa de adaptación a estas dinámicas de cambio.

Tendencias que se consolidan: El eje de la región Asia-Pacífico y la fragmentación en mega-bloques

El comienzo de este siglo ha ido definiendo un orden mundial más fragmentado y regionalizado, donde prevalecen varias potencias grandes pero ninguna gran superpotencia (Buzan, 2010). Este mundo en transformación, no parece enfrentar riesgos de cambios sistémicos profundos. El ascenso de China y otras potencias emergentes, como India, Rusia o Brasil no constituyen una amenaza a la naturaleza del sistema. Como observa Ikenberry (2014), China y Rusia (aún más las otras potencias en ascenso) están lo suficientemente integradas a la economía global y a las instituciones internacionales que dan forma al orden mundial como para buscar desafiarlo y transformarlo. Por otro lado, la lógica y el carácter de ese orden son estables y expansivos. El multilateralismo, la democracia y el capitalismo, están ganando la lucha del siglo XXI.

En la misma dirección, Buzan y Lawson (2014) sostienen que China ha introducido muchas reformas pro mercado y comparte muchos de las instituciones de gobernanza global, por lo tanto, su rol en el nuevo orden mundial, no se corresponde con el mismo tipo de confrontación sistémica entre la Unión Soviética y Occidente. China no es un enemigo ni un amigo de los Estados Unidos, sino un socio económico y un rival político al mismo tiempo. El tono de esta relación no implica una amenaza al sistema mundial como un todo.

Si bien la democracia no está plenamente extendida, podemos afirmar que el capitalismo sí lo está y es un modelo en expansión. Una interpretación posible es que estamos transitando desde una era de globalismo centralizado (un orden centrado en Occidente

desde mitad del siglo XIX) hacia un globalismo descentralizado (Buzan y Lawson, 2014). Esto significa que estamos frente a un mundo donde el capitalismo se ha vuelto el modelo de alcance casi universal, y que a la vez muestra distintas variantes en competencia: capitalismo democrático (con su versión liberal: EE.UU., y social: UE, Sudamérica, India, Corea del Sur, Japón); capitalismo autoritario competitivo (Rusia, Medio Oriente, Sudeste Asiático, África Sub sahariana); y burocrático estatal (China, Vietnam, monarquías del Golfo Pérsico como Arabia Saudita). Si bien todas estas variantes enfrentan distintos desafíos para sobrevivir y consolidarse, ninguna parece que vaya a desaparecer o a prevalecer sobre las demás en las próximas décadas.

En consecuencia, el ordenamiento mundial emergente es un globalismo descentralizado cuya principal dinámica es la interacción entre formas de gobernanza del capitalismo que están en competencia. Esto puede generar un escenario de competencia inter-capitalista o la formación de un concierto de potencias capitalistas. La duda es si este orden recreará un conflicto geopolítico como el de principios del siglo XX o derivará en una competencia más pacífica dentro de un mundo geoeconómico más integrado. Estos autores advierten que en el caso del Este asiático es posible que una competencia inter-capitalista pueda desatar un conflicto geopolítico blando. Pero una reversión a un escenario geoeconómico duro (de guerras comerciales) parece tan improbable como un retorno a la geopolítica dura, porque hay un entramado muy fuerte de instituciones, normas y regímenes compartidos.

Según esos autores el escenario más probable es el de una economía blanda con potencias capitalistas que competirán y cooperarán al mismo tiempo, porque las potencias comparten el interés en que la economía política siga funcionando. La cultura dominante en un orden geoeconómico blando sería una de amigos y rivales, pero no de rivales y enemigos. El principal obstáculo es que Estados Unidos no parece muy dispuesto a darle más influencia a los poderes emergentes en las instituciones de gobernanza global e incluso podría luchar por mantener su rol como superpotencia. Europa tendrá que cooperar de manera asertiva en esta dirección y China tendría que convencer al resto del sistema internacional de que su ascenso es verdaderamente pacífico.

Buzan y Lawson (*op cit.*) son optimistas porque existe un conjunto de instituciones primarias de la sociedad internacional como el mercado, la soberanía, la territorialidad, la ley internacional y la diplomacia que son compartidas por todos. En la medida que hay una base de intereses comunes compartidos como controlar la economía global, evitar la proliferación nuclear, combatir el terrorismo y enfrentar el

cambio climático, una diplomacia pragmática podría producir un concierto de potencias capitalistas capaz de sostener un mundo de globalismo descentralizado, sabiendo que ninguna forma particular de capitalismo tiene suficiente legitimidad o poder para convertirse en hegemónica. En suma, en este nuevo orden global prevalecerán los procesos geopolíticos y geoeconómicos de baja intensidad, por sobre los de alta conflictividad, creando un entorno más estable, menos conflictivo, al mismo tiempo competitivo y cooperativo, favoreciendo también una mayor autonomía para los espacios regionales.

Al mismo tiempo se observa la transformación del mapa de poder mundial con una relocalización del centro de gravedad del Oeste al Este. El nuevo orden toma sentido a partir del reequilibrio de poder del eje del Atlántico Norte, dominante desde la modernidad, con el eje emergente en Asia y el Pacífico (Quah, 2011). La construcción de toda la arquitectura institucional económica y financiera en la región asiática es una manifestación de este proceso. La firma reciente del acuerdo de Asociación Transpacífica (*Trans-Pacific Partnership*-TPP) el 5 de octubre de 2015, liderado por EE.UU., es un vector de esa transformación en curso. La creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank* o AIIB) en octubre de 2014, y negociación de la Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership* -RCEP) impulsada por China, son otros pilares institucionales. Todas ellas ponen de manifiesto el dinamismo, la predisposición activa y la rivalidad entre estas potencias por la influencia y el control en la región.

Algunos ven en las negociaciones de mega-acuerdos interregionales promovidos por el interés norteamericano, como el TPP y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), una división en bloques de la economía mundial, que tendría nuevamente a los Estados Unidos como eje bifronte. Otros encuentran explicaciones políticas: la necesidad de contrapesar el peso creciente de economías “emergentes”, no sólo en el comercio mundial sino también en la competencia geopolítica por el poder global, particularmente el caso de China. (Peña, 2014).

También pueden significar una forma de avanzar en ese nuevo marco normativo para el comercio y las inversiones, que no podría ser logrado en el plano multilateral global y que, además, por el peso económico de los países participantes, no podrían no ser aceptado luego por otros países (por ejemplo los emergentes como China, Rusia, India y Brasil). Sin embargo, estos acuerdos pueden tener un efecto negativo porque generan ventajas sólo para los países participantes y tienen un alcance discriminatorio con respecto a aquellos países que no participan. Poseen un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional (Peña, 2014).

Estos son en conjunto algunos de los desafíos que ya se anticipaban en los análisis de prospectiva. La firma del TPP tiene, en primer lugar, un fuerte impacto simbólico. Aunque todavía debe pasar por un largo proceso de ratificación, la base de consenso detrás del acuerdo genera consecuencias de significación. El mundo se reconfigura a partir de grandes bloques inter-regionales, y construye oportunidades diferenciadas entre los que están dentro y los que quedan fuera. A la geografía se le superpone la cartografía del comercio y los flujos de inversión creando nuevos espacios geoeconómicos.

Aprobado luego de cinco años de negociaciones, y liderado por Estados Unidos y Japón, primera y tercera economías mundiales, el TPP reúne a países de tamaño muy desigual. Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam completan el bloque que representa en conjunto el 40% de la economía mundial y el 30% del comercio global. Además de su peso global, uno de los elementos de mayor relevancia que introduce la firma del TPP es la definición de un nuevo marco regulatorio internacional, que incluye normas arancelarias, no arancelarias, estándares laborales y medioambientales. De algún modo es un paso clave en la creación de reglas comerciales para este siglo porque al ser el acuerdo comercial más importante desde la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) tiene la capacidad de condicionar negociaciones futuras. Pero no solo construye ese “marco comercial del siglo XXI” sino que también amplía los accesos a mercados y direcciona flujos de comercio e inversión.

En el campo estrictamente económico, las estimaciones prevén un enorme impacto en las economías de sus miembros: aumentar la producción, incrementar la eficiencia y la competitividad, aprovechar las economías de escala, mejorar las cadenas de valor, facilitar las inversiones y crear empleos. Pero estos beneficios podrían materializarse en el largo plazo y es difícil estimarlos con anticipación.

En términos regulatorios, la negociación encontró obstáculos en algunos temas: los sectores de la industria farmacéutica, textil y automotriz fueron los más conflictivos. En el primero, los límites de exclusividad que pretendía imponer EE.UU. antes de permitir que otras compañías empleen las mismas fórmulas, eran rechazados por otros países, por temor a que aumenten los costos e impida la creación de medicamentos genéricos. El resultado de las transacciones despertó críticas en muchos grupos domésticos en Chile y Perú, países más perjudicados en esta área.

Pero la relevancia del TPP no se limita a la dimensión comercial, también tiene un costado geopolítico. En estos términos, constituye un acto de diplomacia comercial que sirve de instrumento de la

estrategia de EE.UU. para contener la influencia de China en la región de Asia Pacífico. En el corto y mediano plazo, el acuerdo es funcional a los intereses norteamericanos en un doble sentido: contrarrestar el dinamismo de China en su región y presionar a Europa para concluir la negociación del (TTIP), el acuerdo de libre comercio con EE.UU.

Desde el lado estratégico, EE.UU. ha buscado comprometer a las principales economías de Asia-Pacífico para abrir sus economías y fijar una serie de normas compartidas, para balancear la influencia de China en la región, principalmente a través de su propio acuerdo de libre comercio, la mencionada RCEP que viene negociando con sus vecinos desde 2012. La estrategia incluye la apertura del mercado norteamericano a los países asiáticos a cambio de introducir estándares comunes en materia de propiedad intelectual, protección de las inversiones, normas laborales y responsabilidad medioambiental, para alejarlos de la órbita de China, no tanto en términos comerciales sino en términos de marcos regulatorios. El acuerdo establece algunas de las normativas laborales y medioambientales más ambiciosas hasta ahora, por lo que sube los estándares generales para futuras negociaciones.

En definitiva, el liderazgo de EE.UU. en la regulación comercial, compitiendo con las iniciativas chinas, se asemeja al papel que cumplió en la construcción de la arquitectura institucional y normativa de posguerra. Con los avances logrados en la región asiática, la diplomacia norteamericana puede dedicarse a sellar el acuerdo con la Unión Europea y acelerar los tiempos del proceso de negociación.

Los países latinoamericanos individualmente (excepto Chile, México y Perú firmantes del TPP) y los esquemas de integración regional en su conjunto, han quedado marginados, en una periferia todavía más fragmentada. El primer paso alcanzado con la firma del TPP abre un futuro incierto en la región, en la medida que establece condiciones preferenciales y discriminatorias. Por la participación minoritaria de países, la región quedó al margen de la creación del “marco normativo del siglo XXI.” Si se aceleran las negociaciones del TTIP, América Latina volverá a ser una región de Estados “*rule takers*” y no “*rule makers*” como han sido sus aspiraciones históricamente.

El acuerdo profundizará la heterogeneidad regional, debilitará los multilateralismos existentes, ya de por sí escasamente consolidados. Los cambios se acelerarán en la medida que se observen los efectos del desvío de comercio y de los flujos de inversión, y la consolidación de cadenas de valor en la región asiática, fuera del alcance de los países latinoamericanos. La agenda comercial volverá a tener relevancia, por encima de otras cuestiones temáticas, subordinando

la visión multidimensional de los regionalismos postliberales, un giro que, por otra parte, ya comenzó a visualizarse no solo en los países de la Alianza del Pacífico sino también en Brasil y Uruguay, con el interés en retomar las negociaciones comerciales del Mercosur y la Unión Europea.

La recuperación económica de Estados Unidos y su influencia en el hemisferio occidental

Desde una perspectiva histórica, la declinación relativa del poder de Estados Unidos es particularmente visible en los asuntos políticos y de seguridad sudamericanos, aunque la potencia continúa siendo preponderante en toda la agenda temática de relaciones con México, América Central y los países del Caribe. El carácter asimétrico de esta tendencia amplió los espacios de autonomía al sur de la región a la vez que fortaleció las dinámicas de cooperación en el norte de América Latina. La estrategia de liberalización comercial desplegada por Washington a principios de los noventa, se expandió del norte hacia Centroamérica pero fue perdiendo impulso en la región sudamericana, a excepción de los países de la costa del Pacífico. También como consecuencia de la retracción del poder norteamericano, la legitimidad de la institucionalidad hemisférica (Organización de Estados Americanos –OEA–; Junta Interamericana de Defensa –JID–, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR–, entre otros), impulsada por Estados Unidos en la posguerra mundial, ha sido crecientemente cuestionada.

La crisis financiera de 2009 que afectó a países desarrollados, principalmente a Estados Unidos y Europa, alentó los diagnósticos más pesimistas sobre el futuro del poder norteamericano. Como sucedió con las crisis petroleras en los años setenta, se encendió el debate sobre la declinación hegemónica y las amenazas de los poderes emergentes desafiando su primacía. La necesidad de Washington de resolver los problemas internos (económicos y políticos) durante el primer mandato del presidente Obama, alentó las críticas a la política exterior, considerada débil, errática, poco asertiva y demasiado cautelosa. La pérdida de influencia norteamericana en la región fue otro aspecto que subrayaron sus detractores.

Hacia el final del mandato presidencial de Obama, dos tendencias están alterando ese escenario: la recuperación económica y el dinamismo de su política exterior. La recuperación llegó antes a Estados Unidos que a Europa, mejorando sustantivamente sus tasas de crecimiento y de empleo, aumentando también los niveles de competitividad global

de su economía. En un contexto de desaceleración de la economía China y de crisis en las potencias emergentes, muchos sectores económicos y políticos de América Latina comenzaron a recuperar el interés en el mercado norteamericano. No sólo en los países de la Alianza del Pacífico sino también organizaciones empresarias y grupos económicos de países clave como Brasil comenzaron a mirar nuevamente hacia el hemisferio norte. Se plantea la necesidad de balancear la influencia económica de Beijing en la región, corregir la primarización del modelo productivo y enfrentar la incertidumbre de una demanda china inestable.

La política exterior norteamericana se activó en el último trecho del gobierno de Obama adoptando una serie de decisiones de alto impacto internacional: el acuerdo nuclear con Irán, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba y la firma del acuerdo TPP. Las dos últimas tienen consecuencias de significación para América Latina. El acuerdo TPP ya fue mencionado más arriba, por lo que nos centraremos en la importancia de las relaciones con Cuba.

En agosto de 2015 se cerró un ciclo histórico para las relaciones Cuba-Estados Unidos, pero también para el continente en su totalidad. Con la apertura de las embajadas de ambos países se desactiva una parte sustancial del conflicto bilateral y se consolida el diálogo iniciado en diciembre de 2014. Los efectos son múltiples: se despeja el área de América Central y Caribe aumentando la proyección estratégica norteamericana; se disipan los resabios de confrontación ideológica en la región y se desactiva uno de los temas de agenda hemisférica que más afectaba la reputación del gobierno de Estados Unidos. A pesar de que todavía queda pendiente el embargo, la decisión audaz del presidente Obama de abandonar una política obsoleta e iniciar el diálogo, enfrentando el rechazo de grupos domésticos con influencia, le reserva un lugar destacado en la historia de la política exterior norteamericana.

Por otro lado, la normalización de las relaciones con Cuba es parte de una estrategia para fortalecer el prestigio y la credibilidad del actual gobierno, pero fundamentalmente para renovar el liderazgo estadounidense. Es un paso que ayuda a reconocer la ineficacia del embargo económico y a articular un discurso renovado de buena vecindad en el hemisferio americano, en la misma dirección que lo hizo el secretario J. Kerry en la OEA, al poner fin a la Doctrina Monroe¹.

En términos generales, ambas tendencias, tanto la recuperación económica como el restablecimiento de las relaciones con Cuba, están distendiendo el clima regional, debilitando los obstáculos al diálogo y aumentando las posibilidades de establecer agendas de cooperación selectivas en la región

El fin del ciclo económico de crecimiento de América Latina y sus efectos en la estabilidad política

El nuevo siglo comenzó con un optimismo generalizado en el espacio latinoamericano. Desde los años ochenta, era la primera vez que América Latina lograba salir airoso de una crisis económica global. Pudo resistir los impactos más negativos, y los efectos financieros y comerciales fueron menores que en los países desarrollados. Con altas tasas de crecimiento, comparadas a las de las economías industrializadas, los países latinoamericanos emergían entre la crisis con moderado entusiasmo, se iniciaba lo que han llamado el “quinquenio dorado”.

La menor presencia de Estados Unidos se vio compensada por el rol creciente de China en el comercio y las inversiones de la región, y por el acercamiento incipiente de otras potencias en ascenso como India y Rusia. China se encuentra entre los tres primeros socios comerciales de los países latinoamericanos y en algunos casos es el principal comprador de las exportaciones clave de las economías sudamericanas. La región mostró tasas de crecimiento elevadas, gracias a los precios más altos de los *commodities* de los últimos 25 años. La demanda china fue el motor principal de ese crecimiento. Sin embargo, la concentración del comercio en el mercado chino, y la dependencia del crecimiento de esa economía, fortalecieron la capacidad de Beijing para determinar precios y profundizaron la tendencia a la re-primarización y desindustrialización en la región.

Ese período de crecimiento fue acompañado por la inclusión de la población en condición de extrema pobreza y el ascenso a la clase media de grandes capas de la sociedad. Como señala Pierre Salama (2015) en América Latina, la indigencia y la pobreza disminuyeron de manera significativa. Según datos de CEPAL, en 2002, existía un 19,3% de hogares indigentes y en 2013, bajó a 11,7%; el porcentaje de hogares pobres pasó de 43,9% a 28,1% entre las mismas fechas. Aunque la tendencia general oculta diferencias entre los casos: en Brasil, por ejemplo, entre 2001 y 2013 el porcentaje de hogares indigentes pasó de 10% a 5,3%, y el de hogares pobres se redujo de 30% a 14,1%, mientras que en México, aumentó levemente el porcentaje de indigencia (de 9,1% a 10,4%) pero disminuyó ligeramente el de hogares pobres (31,8% a 29,9%). El interrogante es si estos importantes logros sociales podrán sostenerse en el tiempo, en la medida que cambien las condiciones económicas de la región.

Se observa que América Latina ha entrado en un nuevo ciclo de desaceleración de la actividad económica, ya sea con estancamiento (Brasil), recesión (Venezuela, Argentina) o crecimiento muy lento

(México), que tratándose de las economías más grandes marcan tendencia regional. En términos comerciales tampoco hay datos optimistas. El comercio entre los países de UNASUR nunca recuperó el nivel record que alcanzó en 1998 (curiosamente antes de la creación de esta iniciativa). Los niveles de interdependencia económica y comercial continúan siendo bajos y en declinación. Sólo el aumento de las inversiones de las translatinas en los mercados de países latinoamericanos, observable en los últimos 5 años, ha tenido un impacto significativo en la construcción de una base de intereses económicos regionales.

La otra tendencia significativa se refiere a las crecientes crisis políticas, la baja aprobación de los gobernantes y la caída en la calidad de las democracias de la región. La inestabilidad política reaparece como amenaza en algunos gobiernos de la región, acosados por la corrupción política (Brasil, Chile, Argentina) o el deterioro de las condiciones de ejercicio de las libertades democráticas y de las condiciones económicas de la sociedad (Venezuela). El consenso alrededor del significado de la democracia y los derechos humanos se está debilitando y la retórica de los gobiernos y las instituciones regionales comienza a disociarse de la realidad. La crisis venezolana plantea un tema divisivo en la región y cada vez son mayores los costos políticos de los gobiernos por no involucrarse de manera más activa en la búsqueda de una solución política a la crisis. Las turbulencias políticas están afectando negativamente a todos los mecanismos regionales.

El estancamiento de los mecanismos de integración y el comienzo de una nueva etapa regional

Los regionalismos van a sufrir impactos en múltiples direcciones. Todas las tendencias mencionadas más arriba constituyen vectores que convergen hacia el comienzo de un cambio de época.

Durante el último quinquenio, las alteraciones en la distribución de poder mundial, coincidieron en el plano de las ideas con la revisión crítica del neoliberalismo y la implementación de varios modelos económicos más regulados y proteccionistas. En este contexto, y aprovechando márgenes más amplios de autonomía política, los gobiernos latinoamericanos impulsaron una nueva fase de regionalismo de carácter heterogéneo. Mecanismos regionales posliberales o pos-hegemónicos como la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP); la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y la Comunidad

de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) coexisten con un dispositivo que retoma la agenda el regionalismo abierto (Alianza del Pacífico) y apuesta a la construcción de una plataforma de lanzamiento hacia el nuevo centro de gravedad de la economía mundial (Asia y Pacífico). Todos ellos reconfiguraron el espacio político de América Latina. Propuestas multidimensionales de baja institucionalización conviven con otras de marcado contenido ideológico, foros regionales se superponen a otras iniciativas subregionales preexistentes.

El presente es un período de transición. La ola del regionalismo post liberal puede estar perdiendo fuerza al llegar a la orilla. UNASUR, CELAC, ALBA surgieron en un contexto de economías en crecimiento, con gobiernos que disponían de recursos materiales para asignar a propuestas regionales. La desaceleración económica sugiere una retracción de los gastos en todas las iniciativas regionales que requieren de recursos económicos y financieros o su desvío a necesidades internas que pasarán a ser prioridad. Las economías mayores están más preocupadas por las restricciones domésticas, por la reversión de la desigualdad y por las tareas pendientes que no se hicieron durante la bonanza económica. Los recursos disponibles para los proyectos regionales son marginales.

Las crisis políticas domésticas también están debilitando a los mecanismos regionales. El capital político, el reconocimiento y la capacidad que UNASUR había acumulado en la mediación frente a crisis políticas de la región, comienzan a evaporarse frente al caso de Venezuela. Las condiciones económicas, sociales y políticas del régimen venezolano plantean un desafío a los países latinoamericanos, principalmente a los sudamericanos, en términos de defensa de la democracia y de los derechos humanos como valores fundamentales de la vida política. Estas deficiencias debilitan la valoración que las sociedades sudamericanas y los sectores políticos de diverso perfil ideológico tienen sobre UNASUR pero también sobre el Mercosur y la CAN. La inestabilidad política amenaza otra vez a la región, particularmente con el impacto de la crisis brasileña.

En el plano externo, las coaliciones regionales como BRICS y MIKTA, la firma del TPP y las negociaciones de los mega acuerdos comerciales, divide aguas en los intereses regionales. Con respecto al ascenso de China y su dinamismo económico, la mayoría de los estados de la región han explotado de manera pragmática las dinámicas comerciales y de inversión que le resultan más favorables, aunque algunos también encuentran en este actor nuevas oportunidades para la cooperación militar y el balance estratégico. No ha habido una estrategia común ni concertada de la región hacia el gigante asiático. La agenda estratégica de inserción geoeconómica se incorpora

a los temas de los multilateralismos. Los diferentes mecanismos regionales deberán servir como instrumentos de proyección externa, desarrollando su capacidad como actores internacionales.

La diversificación es el rasgo preponderante en el comportamiento externo de los Estados latinoamericanos como una modalidad de reaseguro frente a la incertidumbre de un sistema mundial en transición. Los estados exploran distintas alternativas de inserción en el orden internacional, tomando ventajas de las nuevas oportunidades que se abren en un globalismo descentralizado.

En consecuencia, en América Latina coexisten distintas opciones de acomodamiento al entorno internacional, que se corresponden a economías, situaciones geográficas o preferencias estatales diferentes. Sin embargo, la pluralidad de los vínculos externos y los multilateralismos de carácter flexible son las tendencias dominantes. A partir de allí se abre un abanico de prioridades políticas, económicas y de seguridad diferentes, que van construyendo el perfil de política exterior de cada estado.

Los esquemas regionales también se verán impactados por esa diversificación. Se visualiza un estancamiento de la CAN, del Mercosur, pero también de la UNASUR. Los regionalismos reflejarán esa diversidad, incorporarán nuevos temas de agenda, retomarán otros que estaban subordinados. El comercio, la infraestructura, la logística y las cadenas de valor retoman interés en círculos económicos, políticos y diplomáticos. Una visión más pragmática se impone gradualmente en la evaluación de las oportunidades y desafíos externos de la región.

Reflexiones finales

La estructura de poder mundial está cambiando. Instituciones internacionales creadas luego de la Segunda Guerra Mundial y sostenidas por las potencias establecidas, coexisten con nuevas coaliciones políticas y económicas de poderes en ascenso que buscan modificar esa configuración institucional. Dinámicas productivas, comerciales y financieras refuerzan las tendencias a la relocalización del centro de gravedad de la economía mundial. Un globalismo descentralizado y cada vez más regionalizado puede implicar un cambio cualitativo en el orden internacional. La transformación que se produce en los diferentes planos (estructura política mundial, economía global, instituciones de gobernanza, etc.), tienen significados diversos para América Latina.

En cuanto al cambio en el centro de gravedad de la geografía económica mundial, los impactos en América Latina van a ser dispares. En principio, los estados que han avanzado en negociaciones estratégicas de asociación con multilateralismos del Asia y Pacífico y además posean una condición geográfica de pertenencia, van a usufructuar beneficios en términos de membresías y en cierta forma, podrían obtener ventajas frente a la construcción de bloques económicos discriminatorios.

La región latinoamericana, al igual que sucedió en el siglo XX, podría mantenerse relativamente aislada de los posibles centros de conflicto de la política internacional (Este de Asia, Medio Oriente y Europa del Este) y preservarse como espacio pacífico en términos interestatales, a menos que los compromisos asumidos con potencias extra-hemisféricas nos involucren en un juego estratégico involuntario.

América Latina deberá adaptarse al escenario de globalismo descentralizado y regionalizado, con conflictos geoeconómicos y geopolíticos de baja intensidad. Se actualizarán los esquemas de regionalismo preexistentes o se crearán nuevos dispositivos que apuesten a una convergencia entre el Atlántico y el Pacífico, un espacio de tipo "bi-oceánica", y fortalezcan las capacidades de interlocución y negociación internacional.

Este proceso no se desarrollará sin tensiones porque la heterogeneidad regional se manifiesta también en las estrategias de adaptación al nuevo orden mundial. No hay un modelo de inserción ni un perfil de política exterior dominante en la región. Por el contrario, cada estado explora distintas alternativas de acuerdo a condiciones geográficas, al modelo de economía política, a su estructura política y social, así como a los desafíos de seguridad que debe afrontar.

La política mundial siempre se ha caracterizado por la incertidumbre. No puede predecirse con absoluta certeza qué orden mundial se consolidará en las próximas décadas y qué espacio ocuparán los países latinoamericanos en ese orden en el futuro, porque ello dependerá tanto de dinámicas externas como de procesos internos a la región y a las propias evoluciones domésticas. No hay procesos económicos, políticos y estratégicos que estén suficientemente consolidados, sin embargo, los distintos escenarios que fueron mencionados abren múltiples oportunidades y desafíos para América Latina.

Para sacar ventajas de las tendencias positivas y neutralizar los impactos de los escenarios más negativos, los estados de la región dependerán de su capacidad de adaptación, de la formulación de estrategias adecuadas y de la instrumentación de políticas coherentes con esas opciones, combinando acción externa individual

y concertando acciones conjuntas en los espacios multilaterales donde sea posible.

Notas

1. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>

Referencias

- Buzan, Barry. (2010). "A World Order Without Superpowers: Descentred Globalism", *International Relations* 25 (1): 3-25.
- Buzan, Barry. y G. Lawson (2014). "Capitalism and the Emergent World Order", *International Affairs* 90 (1): 71-91
- Ikenberry, J. (2014). "The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of Liberal Order", en *Foreign Affairs* 93 (3) 80-91.
- Peña, F. (2014). "Fragmentación en las negociaciones comerciales: Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global", disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global>. Visto 10/05/2014.
- Quag, D. (2011). "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity", *Global Policy* 2 (1): 3-9.
- Salama, P. (2015). "¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión", *Nueva Sociedad* No. 257, 85-95.
- Zakaria, F. (2009). *El mundo después de Estados Unidos*. Madrid: Espasa.