



# Artículos

## El regionalismo sudamericano y la necesidad de reinventarse para enfrentar los desafíos de un orden mundial en “transición

*Matías Mongan<sup>1</sup>*

### Introducción

A diferencia de lo planteado por los centros de pensamiento liberales quienes consideran que la crisis del COVID-19 puede servir para relanzar al declinante orden mundial liberal, en el artículo se plantea que la “nueva normalidad” sólo va a contribuir a acentuar las tendencias soberanistas ya imperantes y a fortalecer el conflicto en un sistema internacional caótico y regido por la lógica de “suma cero”. Una crisis sistémica que no se inició con el coronavirus y que comenzó a hacerse cada vez más evidente tras la asunción al poder de Donald Trump en 2016 y la posterior intensificación de la guerra comercial EEUU-China, hechos que a la postre pusieron en entredicho la vigencia de los principios, normas y procesos de toma de decisiones que moldearon el comportamiento internacional de los estados durante las últimas siete décadas.

Las disputas ideológicas y el aumento de la polarización llevó a que los países sudamericanos actualmente carezcan de un organismo regional por intermedio del cual poder brindar una respuesta conjunta a los desafíos del escenario internacional actual y a la propia crisis del coronavirus. No sólo esto sino que el alto nivel de incertidumbre también impide que estos puedan seguir impulsando políticas como la “autonomía relacional” (Russel, Tokatlian, 2002), estrategia diplomática *defensiva* utilizada de forma recurrente por países como Brasil con el fin de preservar sus márgenes de autonomía en el marco de un orden mundial asimétrico; ya que como hemos visto durante los últimos meses resulta imposible garantizar que gobiernos populistas como el de EEUU o el Reino Unido se comprometan a cumplir con las directrices emanadas a nivel multilateral, sobre todo si consideran que éstas perjudican su interés nacional.

A pesar de esta situación y de la “irrelevancia geoestratégica” (Malamud 2020) en la que parece sumergirse la región, consideramos que los países sudamericanos aún tienen posibilidad de recuperar su capacidad de inserción internacional durante la post-pandemia pero para ello será

---

<sup>1</sup> Integrante del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP).

imprescindible que dejen a un lado sus diferencias ideológicas y establezcan algún tipo de consenso político mínimo para preservar sus márgenes de autonomía y de paso intentar sacar provecho de las pocas oportunidades que brinda un orden mundial en “transición”.

En este sentido a continuación buscaremos responder a los siguientes interrogantes que actuaran como disparadores para analizar, anclados desde la óptica de la Teoría Crítica de Robert W. Cox (1926- 2018), el complejo momento que atraviesa el regionalismo sudamericano, centrandó nuestro foco de atención en países como Argentina y Brasil: ¿qué motivos llevaron a que el regionalismo se sumerja en un “punto sin retorno” del cual no parece poder salir? y ¿en qué medida el discurso populista empleado por mandatarios como Bolsonaro atenta contra la posibilidad de construir los consensos regionales necesarios para hacer frente a los desafíos de la post-pandemia en un sub-continente cada vez más pobre y desigual? Para finalizar intentaremos transmitir un dejo de optimismo y esbozaremos posibles modelos de inserción internacional que pueden abrirse para los países de la región una vez superada la crisis del COVID-19.

## La importancia de un diagnóstico político acertado para el éxito de una política externa

Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, dos de los principales referentes de la Escuela de la Autonomía, dejaron en evidencia ya en sus textos fundacionales que para que un país periférico pueda acceder a la autonomía no sólo necesita cumplir con los requisitos de carácter habilitatorio, es decir contar con un nivel de “viabilidad nacional” aceptable y con el suficiente grado de “permisibilidad internacional” para poder desarrollar su política externa de forma *autónoma* (Jaguaribe, 1979:96-97); sino también contar con una elite dirigente que demuestre una clara vocación autonomizante y que sobre todo sepa aprovechar las escasas oportunidades que brinda un sistema internacional “estratificado” y fuertemente asimétrico.

No cabe duda de que tales asimetrías existen, remarca Puig, de lo que se trata es de superarlas mediante maniobras estratégicas que se basen en un diagnóstico político acertado (Puig, 1984:49) con el fin de que los países periféricos puedan ampliar su capacidad de maniobra internacional pero siempre dentro de los límites establecidos por la estructura de poder imperante y “conociendo con razonable exactitud el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales” (Puig 1980: 153) para así evitar entrar en confrontaciones innecesarias con el hegemón que a la postre perjudiquen su interés nacional. De esta forma las políticas externas de los gobiernos de la región debían regirse por una lógica costo/ beneficio orientada a sacar el mayor provecho posible de la permisividad internacional imperante pero evitando en todo momento emprender acciones que afecten su viabilidad nacional.

“La autonomía puigiana partió de la observación de que eran necesarios análisis que apuntaran a comprender al sistema internacional “estructuralmente, mediante la selección de variables relevantes y significativas” y que permitiesen, “por lo menos, delinear las tendencias relevantes profundas y apreciar los errores y aciertos en función del logro de una mayor autonomía para el país” (Puig, 1984b, I, 91)... En el análisis de la propuesta de Jaguaribe es interesante su concepto de construcción de política exterior, que se erige a partir de “una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas, y los medios de acción de que dispone” (Briceño, Simonoff, 2017:72-75).

Para el autonomismo, aseguran Briceño y Simonoff, de nada sirven las políticas de inserción internacional sino contribuyen a revertir el estado de dependencia en el que se encuentran sumidos los países latinoamericanos. “Así, se puede argumentar que no puede existir autonomía sin inserción, pero puede haber inserción sin autonomía y era justamente esto último lo que Puig y Jaguaribe rechazaban” (Briceño, Simonoff, 2017: 77). Para evitar incurrir en este error era imprescindible que las políticas externas estuvieran dotadas de una alta flexibilidad y que principalmente comprendieran el funcionamiento de las dinámicas de poder internacional imperante en cada tiempo histórico para poder preservar sus márgenes de autonomía y aprovechar tanto las oportunidades como las posibles grietas del sistema internacional.

El primer paso para cumplir este objetivo era fortalecer la integración regional, la cual era concebida de una forma instrumental y cuyo sentido “dependía de las metas establecidas por las elites que podían ser, o no, “funcionales” -para utilizar una expresión conocida que emplearon tanto Puig como Jaguaribe- para el proceso de construcción y preservación de la autonomía” (Russell, Tokatlian, 2002:170).

A pesar de tener clases dirigentes que muchas veces preferían mirar hacia afuera del continente y no tanto a sus vecinos, durante los últimos sesenta años los gobiernos latinoamericanos impulsaron un amplio conjunto de proyectos de integración regional orientados a aumentar su capacidad de inserción internacional y a reforzar la viabilidad individual de los países miembros a través de la creación de una “viabilidad colectiva” de carácter regional (Simonoff, y Lorenzini, 2019). “Estos proyectos se entendían como mecanismo para enfrentar retos como las amenazas o intervenciones de potencias extrarregionales o para diversificar su estructura económica más allá de la producción de materias primas” (Briceño Ruiz, 2019:122).

Aunque estas iniciativas fracasaron en su intento de revertir las condiciones de dependencia y tampoco pudieron convertir a la región en un mercado común, tal como por ejemplo quería Raúl Prebisch (1959), con el fin de dinamizar el comercio intrarregional e incorporar valor agregado al intercambio comercial; los organismos regionales sí demostraron ser una herramienta idónea por intermedio de la cual países como Brasil consiguieron afianzar su viabilidad nacional y sobre todo neutralizar las prácticas intervencionistas llevadas adelante por países como Estados Unidos que amenazaban con reducir su margen de maniobra internacional.

Por eso por más que el propio Puig (1986) nos hable de que la integración es un elemento constitutivo e imprescindible para la conformación de un proyecto autónomico -una postura que es compartida por autores con un fuerte sesgo constructivista como Myriam Colacrai (2006)- y que desde el institucionalismo neoliberal Russell y Tokatlian hagan hincapié en que el “nuevo marco para la acción” de la posguerra abrió paso para la creación de nuevas formas de autonomía que se construyen en el marco de relaciones institucionales en las que “el otro”, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es” (Russell, Tokatlian, 2000: 180), en la práctica en la mayoría de las veces el logro de una mayor autonomía se termina reduciendo, en el corto plazo, a un juego estratégico de “suma cero” en el cual alguien gana lo que otro pierde (Puig, 1986:51).

Esta forma de entender la autonomía impidió que incluso en los momentos de mayor liderazgo de Brasil, como por ejemplo durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), se lograra avanzar en una mayor institucionalización del proceso de integración o crear una verdadera comunidad de intereses (Wendt, 1992) que trascienda el plano meramente retórico y que resulte funcional a los intereses del conjunto; ya que en las elites dirigentes sudamericanas siempre ha estado latente el temor de que las ganancias que consigan otros estados con la cooperación sean mayores que las propias, o sea que los superen en lo que hace a ganancias relativas (Salomón, 2002:16).

Esta postura neorrealista, que en parte explica la fragilidad intrínseca del regionalismo sudamericano, históricamente sólo ha sido dejada de lado cuando aparecían hechos puntuales que pusieran en riesgo la “viabilidad colectiva” del bloque, como por ejemplo podía ser el intento estadounidense de impulsar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC. En esos momentos los países automáticamente dejaban sus diferencias de lado y construían una comunidad de intereses –aunque fuera en sentido negativo-, redoblando sus esfuerzos en los foros regionales y multilaterales con vistas a bloquear las demandas de las naciones desarrolladas y poder preservar así sus márgenes de autonomía. Una estrategia defensiva que ha sido utilizada de forma recurrente por países como Brasil para oponerse a los intereses de EEUU en Sudamérica y que ha recibido diversos nombres en la literatura especializada: “soft-balancing” (Pape 2005, Paul 2005, Walt 2005), “constrained balancing” (Hurrell 2006), “buffering” (Greenfield Partem 1983, Gries 2005).

Pero esta herramienta que dio tantos frutos durante la década pasada y que permitió que los países sudamericanos disfrutaran de una importante capacidad de maniobra al momento de ejecutar sus políticas externas no puede ser utilizada en la actualidad. No sólo porque la fragmentación ideológica impide que los gobiernos puedan trasladar sus demandas al plano multilateral de forma conjunta y así fortalecer su capacidad de negociación, como por ejemplo ocurrió durante el regionalismo post-liberal (2003-2015); sino porque la propia crisis del orden mundial liberal limita la capacidad de “participación” de las naciones del Sur y hace imposible garantizar que gobiernos como el de EEUU y el de Reino Unido respeten las reglas de un sistema que ellos mismos crearon y que ahora no dudan en desobedecer si consideran que resultan perjudiciales para su interés nacional.

Este escenario amenaza con profundizar la vulnerabilidad internacional de una región que ya venía golpeada económicamente como consecuencia del fin del “superciclo de los commodities” (2003-2015) y que ahora tendrá la difícil tarea de hacer frente a las profundas secuelas socioeconómicas que va a dejar la pandemia del coronavirus.

Pero si llegamos a la difícil situación actual no sólo es consecuencia de los cambios registrados en el contexto internacional y del paso de un orden más “permisivo” a uno más “restrictivo” y “caótico”, sino que también es producto de la miopía política demostrada por una elite dirigente que fue incapaz de comprender los cambios que estaban comenzando a producirse en las bases del sistema de poder mundial. Un sesgo que los llevó a promover un modelo de inserción internacional “desfasado” respecto a las actuales dinámicas del sistema de comercio internacional y que sólo sirvió para aumentar la inserción pero no así la autonomía (la política externa del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) es el ejemplo más saliente en este sentido), justamente lo que tanto Puig como Jaguaribe buscaban evitar.

## La ceguera ideológica de las elites las llevó a impulsar un modelo de inserción “anacrónico” que profundizó la vulnerabilidad

En contraposición a lo argumentado por el neorrealismo y el resto de las “teorías de solución de problemas”, las cuales entienden al sistema internacional como una estructura intangible en la cual las relaciones sociales y de poder predominantes y las instituciones dentro de las cuales están organizadas se aceptan como “marco dado de acción” (Cox, 2013:133); la teoría crítica entiende al orden mundial como una construcción social contingente y en este marco es que constantemente está preguntándose si la misma está cambiando y porque motivos.

“La teoría crítica es teoría de la historia, en el sentido de estar interesada no solo en el pasado, sino también en el proceso continuo de cambio histórico. La teoría de solución de problemas es no-histórica o ahistórica, debido a que, en efecto, postula un presente continuo (la permanencia de las instituciones y las relaciones de poder que constituyen sus parámetros). La fortaleza de una es la debilidad de la otra. Debido a que trata con una realidad cambiante, la teoría crítica debe ajustar sus conceptos continuamente al cambiante objeto que busca entender y explicar. Estos conceptos, y los métodos de investigación que los acompañan, parecen estar faltos de la precisión que puede lograrse en la teoría de solución de problemas, que postula un orden fijo. Sin embargo, esta fortaleza relativa de la teoría de solución de problemas descansa sobre una premisa falsa, pues el orden político y social no es fijo sino cambiante, por lo menos en el largo plazo” (Cox, 2013:133-134).

A lo largo de estos últimos años el *mainstream* y los grandes centros de pensamiento liberales de las relaciones internacionales han recurrido a las “teorías de solución de problemas” para intentar explicar el declive del orden mundial liberal. En este marco su objetivo era encontrar soluciones puntuales a problemas “aislados” que impedirían el normal funcionamiento de las instituciones y de las relaciones sociales de poder pero evitando en todo momento cuestionar las asimetrías estructurales que la misma generaba.

Dado que el orden imperante no se pone en cuestión, remarca Cox, los problemas particulares pueden considerarse en relación a las áreas especializadas de actividad en las cuales han surgido, lo que lleva a que las “teorías de solución de problemas” estén fragmentadas entre una multiplicidad de esferas o aspectos de acción, cada una de los cuales, a la hora de enfrentarse a sus problemas, presume una cierta estabilidad en relación a las otras esferas (lo que, en la práctica, les permite ignorarlas). “La asunción de fijación no es meramente una conveniencia metodológica, sino también un sesgo ideológico. Las teorías de solución de problemas pueden ser consideradas, en la perspectiva más amplia de la teoría crítica, como sirvientes de intereses -cómodamente asentados en un orden dado - particulares, nacionales, regionales o de clase”(Cox, 2013:134), remarca Cox, quien no obstante se preocupó por dejar en claro que la teoría crítica no rechaza las “teorías de solución de problemas” sino que las reconoce como *ideologías identificables* y por lo tanto incapaces de ser utilizadas como “guías para la acción”.

Este enfoque resultaba extremadamente funcional a los intereses dominantes, ya que permitía encontrar respuestas concretas a problemas complejos y al mismo tiempo proponer posibles soluciones a los mismos. Así por ejemplo bajo esta mirada la crisis financiera internacional del año 2008 habría dejado en evidencia las deficiencias del sistema de gobernanza global y su incapacidad para regular un cada vez más complejo andamiaje financiero internacional, un déficit que buscó ser subsanado a través del relanzamiento del G20 y de la incorporación de las potencias emergentes al proceso de toma de decisiones global.

Una lógica similar es utilizada para explicar la crisis *existencial* que atraviesa la Unión Europea, donde el problema pareciera no ser el “callejón sin salida” al que ha llegado el proceso de integración supranacional o las políticas de austeridad que coadyuvieron a aumentar los niveles de desigualdad sino el “déficit democrático” que atenta contra el correcto funcionamiento de las instituciones y que contribuye a la irrupción de liderazgos populistas de derecha los cuales suelen ser catalogados como auténticos *cisnes negros* (Politico 2016, Saiderman 2017).

Esta narrativa deliberadamente pone el eje en la agencia y en las limitaciones del institucionalismo como medio para regular la “anarquía” pero evitando en todo momento cuestionar la estructura y el desigual reparto de las capacidades de poder. Un sesgo muy engañoso ya que deja entrever la idea de que una vez superadas las “distorsiones” el sistema va a volver a operar normalmente. Un razonamiento que, por ejemplo, implícitamente está presente en la promesa del

candidato presidencial demócrata Joe Biden de “restaurar el alma de la nación” y de poner fin a la *oscuridad* con la que Trump ha envuelto a Estados Unidos.

No obstante la sorpresa vivida en el 2016 y las graves consecuencias generadas por la política externa soberanista impulsada por el mandatario, la elite globalista demócrata aún no parece entender que el ascenso al poder de Trump no sólo representa un capítulo más de oscuridad en la historia norteamericana (Biden 2020) sino que también echa luz sobre un fenómeno mucho más amplio y complejo: el declive del orden mundial liberal y de la estructura histórica-institucional creada luego del fin de la Guerra Fría para dar lugar a un escenario internacional *caótico* y regido por juegos de “suma cero”.

A pesar de la fuerte repercusión que generó el triunfo de Donald Trump en EEUU y del Brexit en el Reino Unido, estos eventos –asegura Sanahuja- no tienen nada de “excepcionales” y dejan en evidencia el cambio sistémico que está atravesando el orden mundial liberal desde la crisis financiera internacional del 2008 en adelante. “El ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo son uno de los signos más claros de un cambio de ciclo histórico, al poner en cuestión, desde el espacio de la política nacional, los principios del internacionalismo liberal y las reglas e instituciones en las que se ha basado el orden internacional contemporáneo y especialmente el ciclo histórico de la globalización” (Sanahuja, 2017:65).

Más allá de compartir en rasgos generales este enfoque, Mearsheimer considera que sería un error pensar que el orden mundial liberal está en problemas únicamente por la retórica o las políticas de Trump. “De hecho, están en juego problemas más fundamentales que explican por qué Trump ha podido desafiar con éxito un orden que goza de un apoyo casi universal entre las élites de la política exterior en Occidente”<sup>2</sup> (Mearsheimer, 2019:7).

Según la óptica del referente del “realismo ofensivo”, el orden mundial liberal (1990-2019) estaba destinado a fallar desde un inicio ya que contenía las semillas de su propia destrucción. La hiperglobalización, resalta el académico, provocó costos económicos importantes para un gran número de personas dentro de las democracias liberales occidentales, incluyendo a Estados Unidos.

“Esos costos, que incluyen la pérdida de empleos, la disminución de los salarios o el estancamiento, y la marcada desigualdad de ingresos, tienen graves consecuencias políticas internas, que socavan aún más el orden internacional liberal. Además, la economía internacional abierta ayudó a impulsar el ascenso de China, que, junto con el renacimiento de Rusia, eventualmente socavaron la unipolaridad, una condición esencial para crear un orden internacional liberal”<sup>3</sup> (Mearsheimer: 2019: 31).

---

<sup>2</sup> Traducción propia. fragmento original: “In fact, more fundamental problems are at play, which account for why Trump has been able to successfully challenge an order that enjoys almost universal support among the foreign policy elites in the West”, Mearsheimer, 2019: [www.belfercenter.org](http://www.belfercenter.org); [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security\\_Bound%20to%20Fail.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf), consultado en Septiembre del 2020.

<sup>3</sup> Traducción propia, fragmento original: “Those costs, including lost jobs, declining or stagnant wages, and marked income inequality, have serious domestic political consequences, which further undermine the liberal international order. Moreover, the open international economy helped fuel the rise of China, which, along with Russia’s revival, eventually undermined unipolarity, an essential condition for creating a liberal international order”, Mearsheimer, 2019: [www.belfercenter.org](http://www.belfercenter.org); [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security\\_Bound%20to%20Fail.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf), consultado en Septiembre del 2020.

Para Mearsheimer el sistema internacional actualmente está inmerso en una “transición de poder” que refleja el paso de un mundo unipolar a uno multipolar. Más allá de que el autor en reiteradas ocasiones ha alertado sobre la posibilidad de que estalle un conflicto armado entre la potencia “declinante” (Estados Unidos) y la potencia “emergente” (China), también ha señalado que la fuerte interconexión que une a ambas economías hace que ambas naciones se vean en la necesidad de establecer dinámicas cooperativas lo que a la postre puede contribuir a la creación de un nuevo orden mundial cuyas características dependerán principalmente de la distribución global de poder (p.7).

Según la opinión del profesor de la Universidad de Chicago (Mearsheimer) este nuevo orden deberá operar a partir de una lógica eminentemente realista que lo diferenciará de su predecesor y desempeñará un importante rol en la gestión de la economía internacional, en la creación de nuevos acuerdos de no proliferación orientados a asegurar la estabilidad del nuevo balance de poder y en el manejo de problemas globales como el cambio climático.

Otra de sus tareas principales será fortalecer el consenso y la cooperación internacional, sobre todo entre Estados Unidos y China quienes lideraran dos órdenes más “gruesos”, pero limitados territorialmente, susceptibles de entrar en una competencia económica y militar que definirá la política internacional durante el siglo XXI (Mearsheimer: 2019:44). En este sentido los principales objetivos que tendrá por delante el orden mundial que emerja tras la actual crisis sistémica, sostiene Mearsheimer, será adoptar un enfoque más matizado y menos agresivo en lo que hace a la promoción de la democracia liberal para evitar generar conflictos armados innecesarios, frenar la hiperglobalización y poner algunos límites significativos al poder de las instituciones internacionales, tal como por ejemplo ocurrió durante el orden occidental en la Guerra Fría.

Es importante leer a autores como Mearsheimer en un escenario como el actual, más aún teniendo en cuenta que su enfoque ha ejercido una importante influencia en la política externa de la administración Trump y en parte explica el comportamiento que el gobierno norteamericano ha adoptado respecto a China, así como en el ámbito multilateral y en la propia crisis del coronavirus.

Durante años enfoques como los de Mearsheimer fueron relegados a un lugar periférico en las relaciones internacionales, ya sea debido a sus inconsistencias metodológicas o porque eran considerados demasiado “alarmistas” y funcionales a intereses políticos puntuales. Pero los cambios ocurridos en la estructura internacional en estos últimos años han terminado dando validez a muchos de sus postulados, mientras el mainstream se mostraba incapaz de dar una respuesta concreta a lo que estaba sucediendo hasta que la *realidad* finalmente se les terminó imponiendo y los obligó a rever su mirada.

Esto llevó a que algunos de los principales exponentes de la comunidad epistémica (Adler, Haas, 2009) a partir de la cual se construyó el discurso hegemónico realicen un particular “mea culpa” (Keohane 2017, Ikenberry 2020) y se resignen ante el aparentemente *inevitable* paso de un orden basado en normas a un contexto internacional caótico y signado por la competencia entre grandes potencias. Una dinámica que según Ikenberry la pandemia del coronavirus no hace más que dejar en evidencia:

“Cuando futuros historiadores piensen en el momento que marcó el fin del orden mundial liberal podrían señalar la primavera del 2020 - momento en que Estados Unidos y sus aliados, a pesar de estar enfrentando la más grave amenaza para la salud pública y catástrofe económica de la era de la posguerra, no pudieron ponerse de acuerdo ni siquiera para emitir un simple comunicado de causa común. Pero el caos de la pandemia de coronavirus que azota al mundo en estos días sólo expone y acelera lo que ya estaba sucediendo desde hace

años. Ya sea en salud pública, comercio, derechos humanos o medioambiente, los gobiernos parecen haber perdido la fe en el valor de trabajar juntos. Desde la década de 1930 que el mundo no ha estado tan desprovisto incluso de las formas más rudimentarias de cooperación” (Ikenberry, 2020<sup>4</sup>).

Este tipo de diagnósticos, que hasta no parecen novedosos en la actualidad, no gozaban del mismo nivel de consenso hace cinco años atrás, ya que el predominio de las “teorías resuelve problemas” garantizaba la continuidad del discurso hegemónico a pesar del creciente descontento social y de los sucesivos “cisnes negros” que aparecían tanto en las naciones del centro como de la periferia.

Este dogmatismo se replicaba entre las elites políticas con excepción de las europeas, que ya en esa época eran bien conscientes del impacto disruptivo de una globalización *desbocada* y buscaban reinventarse políticamente para hacer frente a la amenaza del populismo de derecha.

A diferencia de sus pares europeos, este cambio de ciclo no logró ser percibido por los dirigentes políticos que asumieron el poder en Argentina en 2015 y en Brasil en 2016, o lo que es peor, no quiso ser entendido por razones ideológicas. Hecho que los llevó a impulsar un modelo de inserción basado en percepciones “desfasadas” del sistema internacional y que a la postre contribuyó a profundizar los niveles de dependencia.

Cuando ocurrían hechos relevantes que iban a contramano de sus visiones del mundo, los mandatarios no sólo se mostraron reacios a realizar ajustes en su política externa con vistas a preservar sus márgenes de autonomía sino que muchas veces se terminaban autoconvenciendo de que esto a la larga podía ser favorable para sus intereses.

Un ejemplo al respecto es cuando Macri expresó su deseo de que la política “América Primero” de Trump se limitase a un “proteccionismo selectivo” ejecutado a partir de argumentos ideológicos, razón por la cual decidió profundizar el alineamiento hacia Estados Unidos con la esperanza de que así Argentina quedara exceptuada de la batería de políticas proteccionistas impulsadas por el mandatario. “Esta creencia se basaba en la siguiente ecuación: a mayor cercanía con Washington, menores serían las restricciones al mercado estadounidense” (Frenkel, Azzi, 2018: 197). Una hipótesis que finalmente no se concretó en la práctica y que explica el fracaso de la política exterior de Macri y de la que actualmente está llevando adelante Jair Bolsonaro en Brasil (Mongan, 2020).

Los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y de Michael Temer (2016-2018) se caracterizaron por tener una visión benigna de la globalización y en este marco es que decidieron retirarse de los organismos regionales creados durante el regionalismo “post-liberal”, al considerarlos demasiados “burocráticos” e “ideologizados”, para dar prioridad a un regionalismo abierto y a la

---

<sup>4</sup> Traducción propia. fragmento original: “When future historians think of the moment that marked the end of the liberal world order, they may point to the spring of 2020—the moment when the United States and its allies, facing the gravest public health threat and economic catastrophe of the postwar era, could not even agree on a simple communiqué of common cause. But the chaos of the coronavirus pandemic engulfing the world these days is only exposing and accelerating what was already happening for years. On public health, trade, human rights, and the environment, governments seem to have lost faith in the value of working together. Not since the 1930s has the world been this bereft of even the most rudimentary forms of cooperation”, Ikenberry, 2020: [www.foreignaffairs.com](http://www.foreignaffairs.com); <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/next-liberal-order>, consultado en Septiembre del 2020.

“carta” (Comini, Frenkel, 2016) siguiendo el modelo que proponía la Alianza del Pacífico desde el año 2011.

“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” (Comini, Frenkel, 2016: 189).

Este giro en la política externa se fundamentó en la necesidad de “volver al mundo” para fortalecer la inserción de los países sudamericanos en los mercados globales y las cadenas de valor. En este sentido es que tanto Argentina como Brasil procedieron a abrir sus economías, acordaron la necesidad de flexibilizar el Mercosur y de trabajar en pos de lograr una convergencia con la Alianza del Pacífico -un viejo anhelo de las elites liberales de la región (Van Klaveren, 2018)- y hasta coquetearon con la posibilidad de sumarse Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP); todo esto mientras sistemáticamente polarizaban con la Venezuela de Maduro y con los demás integrantes del alicaído bloque bolivariano para aumentar su nivel de consenso en el plano interno.

No obstante que el triunfo de Trump representó un fuerte golpe para la agenda liberalizante y que la lluvia de inversiones que prometió Macri nunca terminó materializándose los mandatarios continuaron adelante con su estrategia de inserción a pesar de que era evidente que esta iba a contramano de las dinámicas proteccionistas imperantes en el sistema de comercio internacional. No contentos con ello también fortalecieron su compromiso con el libre mercado y con la defensa del declinante orden mundial liberal. “En un primer momento, adoptar un perfil aperturista aparecía como una forma de insertarse en un escenario global benevolente y receptivo a este tipo de políticas. La configuración de un entorno global más nacionalista, proteccionista y conflictivo, no obstante, dotó de cierta épica de resistencia a quienes enarbolaban las banderas de la globalización” (Frenkel, Azzi, 2018:199).

La Unión Europea parecía ser el aliado ideal para llevar adelante esta difícil tarea, por eso los gobernantes sudamericanos celebraron con euforia cuando el 28 de junio de 2019 se anunció el Acuerdo de Asociación Comercial Mercosur-Unión Europea tras veinte años de negociaciones. Demostrando la misma falta de *olfato político* que tuvieron luego del triunfo de Trump en EEUU, los mandatarios rápidamente salieron a celebrar la noticia y se entusiasmaron con el potencial comercial que presentaba un mercado de alrededor de 780 millones de personas. Pero nunca se preguntaron porque el apuro de la UE en lanzar el acuerdo en una coyuntura como la actual y qué motivos se escondían detrás de ello.

Igualmente lo más probable es que lo acordado nunca salga del papel, ya que el convenio birregional genera rechazo en muchas sociedades europeas y los mandatarios no quieren profundizar el enojo de los “perdedores de la globalización” y complicar su ya de por sí delicada situación política. Por eso en estos últimos meses han venido sumando nuevos requisitos para dilatar su ratificación, como por ejemplo la necesidad de que los objetivos del Acuerdo de París contra el Cambio Climático aparezcan de forma “explícita” en el tratado comercial para de esta manera poner fin a la tala indiscriminada y los incendios en la Amazonia. Una demanda que fue rechazada

por el vicepresidente brasileño, Hamilton Mourao, quien hizo hincapié en que quienes critican al gobierno Bolsonaro son opositores políticos, activistas y agricultores europeos "incapaces de competir con los brasileños" (2020<sup>5</sup>).

En realidad lo que países como Alemania y Francia buscaban con el acuerdo era brindar un respaldo *simbólico* al sistema de comercio internacional en momentos en que este era cuestionado por líderes iliberales como Trump y de paso posicionar a Europa como el principal sostén del declinante orden mundial liberal aprovechando el retraimiento de Estados Unidos (un rol que también busca ser desempeñado por China). Una estrategia que ya había utilizado en 2017 cuando anunció la puesta en vigor de un acuerdo de libre comercio con Japón, no obstante que este apenas estaba esbozado según Sanahuja (2018), tan sólo un día antes de que tuviera lugar la cumbre del G20 en Hamburgo, Alemania, en la cual se iba a discutir el impacto de la guerra comercial Estados Unidos-China.

De esta forma la Unión Europea parece inmersa en un delicado equilibrio, ya que mientras por un lado busca aprovechar las oportunidades que ofrece un orden mundial en "transición" por el otro ha venido endureciendo sus políticas en el plano interno con el fin de hacer frente a la irrupción de líderes populistas que amenazan con poner en jaque su futuro político. Una contradicción que, de acuerdo a Sanahuja, pone en crisis su identidad como "potencia normativa" y pilar del internacionalismo liberal:

"Esa UE que pretende liderar un sistema internacional abierto es la misma que pretende relegitimarse ante la ciudadanía como una Unión, en palabras del presidente de la Comisión Europea, "que protege, empodera y defiende" (Juncker, 2016) frente a amenazas externas, sean de seguridad, o del impacto de la globalización; que redefine su política exterior en nombre de un *per se* contradictorio "pragmatismo basado en principios"; que adopta un enfoque marcadamente securitario frente a las migraciones (Sanahuja, 2018), o que renueva y endurece sus instrumentos de defensa comercial frente a los países emergentes"(Sanahuja, 2018:62).

Cuando el anuncio del acuerdo comercial entre el Mercosur y la UE parecía abrir un hilo de esperanza para la *quijotesca* cruzada comercialista iniciada por Macri y Temer, la compleja situación sociopolítica que atraviesa la UE sumado al ascenso al poder de Alberto Fernández en Argentina abren un signo de interrogación sobre el futuro del tratado. Todo esto en medio de un escenario de pandemia y de recesión económica que ha contribuido a profundizar las desavenencias entre los dos principales socios comerciales del Mercosur y que amenaza con reproducir en el ámbito del bloque mercosureano el "empate catastrófico" (Mongan 2018) que desde el año 2015 paraliza el regionalismo en Latinoamérica.

---

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.dw.com/es/acuerdo-mercosur-ue-comienza-a-aguarse-seg%C3%BAAn-brasil/a-54723010>, consultado en Septiembre del 2020).

## A modo de cierre

*“La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en este interregno ocurren los fenómenos mórbidos más variados”*

**Antonio Gramsci,**  
Cuadernos de la cárcel 1929-1935

Esta famosa cita del filósofo italiano, Antonio Gramsci, sirve para ilustrar el complejo proceso que atraviesa el sistema internacional en la actualidad, ya que mientras se profundiza el declive del orden mundial liberal todavía no se ha terminado de definir la nueva correlación de fuerzas a nivel global -más allá de que las tendencias son cada vez más evidentes en este sentido- lo que por ende impide poder crear un nuevo *orden* por intermedio del cual poner fin al estado de “anarquía” imperante.

A pesar de que los estados siguen supuestamente bajo la égida de las mismas instituciones y normas que moldearon el comportamiento internacional durante las últimas siete décadas, los países ya no sienten la obligación de cumplir con estas directrices sobre todo si consideran que resultan perjudiciales para su interés nacional. Una dinámica soberanista que no se limita al plano comercial, como bien han dejado en evidencia estos meses de pandemia en donde los países se han mostrado incapaces de ni siquiera esbozar un precario acuerdo multilateral que garantice la provisión de los bienes públicos globales necesarios para hacer frente al impacto del COVID-19. No sólo eso sino que no dudaron en lanzarse a una guerra *sin cuartel* para hacerse con la mayor cantidad de suministros médicos posibles, una puja que ahora pareciera haberse trasladado a la carrera por quien se hace primero con la vacuna.

Lo llamativo es que ha sido Estados Unidos, el país que justamente creó el orden mundial liberal allá por 1991, el que más se ha esforzado en socavar la eficacia de las instituciones como medio para regular el conflicto, siendo hasta hace poco ésta su principal función hegemónica (Cox, 1981).

En contraposición con lo planteado por el internacionalismo liberal, líderes como Trump consideran que los organismos multilaterales han fracasado en su intento de regular la globalización y de mitigar el impacto de los males públicos globales -los cuales por el contrario se habrían profundizado-. La política exterior del mandatario parte de la idea de que “el sistema está amañado” (Trump, 2016) y por ello es que desde el inicio de su mandato ha intentado unilateralmente revertir las “asimetrías” del sistema internacional que según su óptica perjudican el interés nacional norteamericano y que favorecen la irrupción de actores emergentes como China que amenazan las esferas de poder tradicionales.

En el marco de este discurso polarizante el pasado 29 de mayo el presidente norteamericano anunció la salida de su país de la Organización Mundial de la Salud (OMS) al estar en desacuerdo con el manejo de la crisis sanitaria del coronavirus y acusó al organismo de creer en exceso las informaciones aportadas por China lo que según su opinión habría contribuido a expandir el alcance de la pandemia. De esta manera desde el inicio del gobierno de Trump EEUU se retiró del Pacto Mundial sobre Migración, la Unesco, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, el acuerdo nuclear de Irán, el Tratado de Cielos Abiertos de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE). Por otra parte

cortó también la financiación de agencias especializadas como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA), entre otras.

En aquellos foros cuyo funcionamiento es considerado “deficitario” o perjudicial para el interés nacional la Casa Blanca ha optado por directamente boicotear su funcionamiento para intentar quedar exenta de cumplir con las obligaciones multilaterales. Un ejemplo en este sentido es lo que ocurrió con el Órgano de Apelaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde el bloqueo de Estados Unidos terminó generando una total parálisis de este ente clave encargado de dirimir las disputas comerciales luego de que en diciembre del año pasado fuera imposible alcanzar un acuerdo mínimo que permitiera renovar el mandato de los jueces del organismo (actualmente sólo hay un árbitro en funciones y se necesitan al menos tres para resolver las presentaciones).

Aunque desde la OMC salieron a tranquilizar a los países miembros y aseguraron que estos todavía cuentan con otras herramientas -como los mecanismos de consulta y los paneles de expertos- por intermedio del cual poder resolver sus diferencias, es necesario remarcar que lo decidido por estos sub-sistemas no es vinculante por lo que la parálisis del Órgano de Apelaciones le permite a Trump poder continuar reescribiendo las asimetrías en la interdependencia a su *antojo* sin tener que preocuparse por sufrir algún tipo de represalia económica.

Esto es sumamente preocupante en un contexto de escases y pandemia como el actual, en el cual la OMC espera que el coronavirus provoque una caída del comercio global de entre el 13 y el 32 % durante el año 2020. Más allá de que a fines de abril China, la Unión Europea y diecisiete países más anunciaron la puesta en funcionamiento de un sistema de solución de diferencias de “emergencia” para que el sistema de comercio internacional siga siendo *previsible* y basado en reglas, lo ocurrido con el Órgano de Apelaciones no hace más que profundizar el declive del orden mundial liberal y de la propia OMC, una institución que en su momento fue creada con la esperanza de alcanzar una gobernanza *inteligente* de la globalización y que actualmente está a la deriva luego de que en el pasado mes de mayo el director general, Roberto Azevedo, anunciara su renuncia al cargo aduciendo “razones familiares”.

El complejo escenario actual representa un desafío sin precedentes para los países sudamericanos, ya que estos no sólo deberán lidiar en la post-pandemia con un mundo cada vez más *hobbesiano* en cual parece haberse institucionalizado la lógica del “vale todo” sino que además, a diferencia del pasado, no pueden estar seguros de que un proselitismo activo en los organismos internacionales les garantice niveles mínimos de permisibilidad internacional.

Esta política fue utilizada de forma muy eficaz por países como Brasil, quien a partir de la década del noventa buscó ahondar su participación en el sistema de normas y reglas internacionales para preservar sus márgenes de autonomía y defender su interés nacional en el marco de un orden mundial asimétrico. La denominada “autonomía por la participación” (Fonseca Jr. 1998) resultó relativamente exitosa y permitió que el país obtuviera importantes victorias diplomáticas y económicas en el seno de la OMC durante los gobiernos Fernando Henrique Cardozo y Lula da Silva (Fernandes de Oliveira 2007, Giaccaglia 2010). Pero, como vimos anteriormente, este tipo de acontecimientos es muy poco probable que se repitan en un futuro próximo, al menos hasta que vuelva a establecerse un *orden* que sea respetado por todos los actores -incluyendo los más poderosos-.

Pero la vulnerabilidad internacional de los países sudamericanos y el “punto sin retorno” en el cual parece sumergido el regionalismo no sólo se explica por los cambios evidenciados en la estructura sino que también es consecuencia de la agencia, es decir de la incapacidad de las elites dirigentes para comprender la envergadura de los cambios que estaba atravesando el sistema

internacional lo que los llevó a impulsar un modelo de inserción internacional *anacrónico* que contribuyó a profundizar la dependencia.

De cara a la post-pandemia parecieran abrirse dos escenarios posibles para los países de la región. Lo ideal sería que los gobernantes dejen sus diferencias políticas de lado y establezcan algún tipo de consenso mínimo que los provea de una “reserva de autonomía” (Pinheiro 1998), tal como ejemplo ocurrió con el Mercosur durante la negociación del ALCA, ya que esto les permitiría fortalecer su posición negociadora en un momento en que el desmantelamiento del orden mundial liberal pareciera acelerarse y en el cual las potencias buscan imponer las negociaciones bilaterales por sobre las multilaterales para asegurarse de imponer sus intereses.

Aunque la lógica política schmittiana empleada por Bolsonaro y los demás exponentes de la nueva derecha populista atenta contra la posibilidad de construir el más mínimo acuerdo a nivel sub-regional y de dejar atrás el “empate catastrófico” -al menos en un futuro próximo-. Una clara muestra de ello es lo que ha venido ocurriendo durante la pandemia, en donde los países se mostraron incapaces de fortalecer la cooperación e impulsar políticas comunes a pesar de estar inmersos en una de las peores crisis sanitarias y económicas de las últimas décadas. A tal punto llega la polarización y el vacío de poder actual que ha tenido que venir un actor extrarregional, en este caso España, para que algunos gobiernos finalmente decidan sumarse a la iniciativa «Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante el Covid-19» por intermedio de la cual el pasado 24 de junio el presidente español Pedro Sánchez convocó a la comunidad internacional a incrementar el apoyo financiero y técnico a los países de renta media para evitar que la crisis del coronavirus “hipoteque el futuro de las siguientes generaciones de latinoamericanos”.

Ante esta triste realidad la otra opción posible es impulsar estrategias diplomáticas tendientes a racionalizar la dependencia, ya que como bien dejaron en evidencia en su momento los enfoques de Puig y Jaguaribe y algunos aportes teóricos relevantes como el realizado por Gerson Moura (1980) es posible impulsar un comportamiento autonomista incluso en una situación de dependencia (Pinheiro, Soares de Lima, 2018:8). El éxito de una estrategia de este tipo depende tanto de las características que finalmente adopte la estructura como de la capacidad de la agencia para aprovechar las oportunidades que se abren en el actual escenario. Pero para ello es imprescindible evitar caer en alineamientos fundados en motivos ideológicos (como ha hecho Bolsonaro en Brasil) y tratar de mantener una suerte de “equidistancia pragmática” (Moura 1980) respecto a Estados Unidos y China para así tratar de sacar el mayor provecho posible de los dos bandos en pugna.

Un equilibrio que será cada vez más difícil de conseguir, sobre todo a medida que se profundice la competencia geopolítica entre ambas potencias, pero que no resulta imposible. Como bien demuestra el papel desempeñado por Argentina en la reciente elección del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la cual finalmente se vio obligada a retirar su candidato, Gustavo Beliz, pero como contraprestación logró que el nuevo titular del organismo, el estadounidense de origen cubano Mauricio Claver-Carone, respalde públicamente el proceso de renegociación de deuda con el Fondo Monetario Internacional (una negociación clave que puede definir el futuro del gobierno de Alberto Fernández). Una “barganha nacionalista” (Pinheiro 2004), como dirían en Brasil, que no garantiza el acceso a la autonomía pero que al menos permitiría que los países sudamericanos fortalezcan un poco su maltrecha viabilidad nacional y mitiguen el impacto de las asimetrías en la interdependencia en medio de una globalización cada vez más *caótica* y conflictiva.

## Bibliografía

- Briceño-Ruiz, José (2019), "Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano", *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Suecia, v.48, nº 1, pp.120-129.
- Briceño-Ruiz, José; Simonoff, Alejandro (2017), "La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales*, Chile, nº 186, pp.39-89.
- Colgan, Jeff; Keohane, Robert (2017), "The Liberal Order Is Rigged. Fix It Now or Watch It Wither", *Foreign Affairs*, Estados Unidos, v. 96, nº 3, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-04-17/liberal-order-rigged>, consultado en Septiembre del 2020.
- Comini, Nicolás; Frenkel, Alejandro (2017), "Unasur : De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit", en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, Argentina: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, pp. 181-207.
- Cox, Robert (1981), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium - Journal of International Studies*, v. 10, pp. 126-155.
- Deutsche Welle (2020), Acuerdo mercosur-UE comienza a "aguararse", según Brasil", 27/08/2020, Berlín, Alemania, <https://www.dw.com/es/acuerdo-mercosur-ue-comienza-a-aguararse-seg%C3%BAAn-brasil/a-54723010>, consultado en Septiembre del 2020.
- Frenkel, Alejandro; Diego Azzi (2018), "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)", *Colombia Internacional*, nº 96, pp. 107-207.
- Ikenberry, John (2020), "The Next Liberal Order. The Age of Contagion Demands More Internationalism, Not Less", *Foreign Affairs*, Estados Unidos, v. 99, nº 4, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/next-liberal-order>, consultado en Septiembre del 2020.
- Jaguaribe, Helio (1979), "Hegemonía céntrica y autonomía periférica", *Estudios Internacionales*, Chile, v. 12, nº 46, pp. 91-180.
- Mearsheimer, John (2019), "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, Estados Unidos, v. 43, nº 4, pp. 7-50.
- Russell, Roberto; Tokatlian, Juan Gabriel (2002), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, México, v. 10, nº 21, pp. 159-194.
- Salomón, Mónica (2002), "La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI. Diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista electrónica de estudios internacionales*, España, nº 4, pp. 1-59.
- Sanahuja, José Antonio (2017), "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Manuela Mesa coord., *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017*, España: Fundación Cultura de Paz, pp. 41-77.
- Sanahuja, José Antonio (2018), "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe", en Andres Serbin ed., *América*

Latina y el Caribe. Poder, globalización y respuestas regionales frente a un Nuevo Orden Mundial, España: Icaria Editorial, pp. 37-68.

Simonoff, Alejandro; Lorenzini, María Elena (2019), "Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig", Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Suecia, v.48, nº 1, pp. 96-106.