

El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar

The New Global Order and Latin America and the Caribbean: A Pending Model

Andrés Serbin

Presidente ejecutivo, Coordinadora Regional
de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
aserbin@cries.org



Resumen:

América Latina y el Caribe enfrentan un complejo proceso geoeconómico y geopolítico de transición internacional que se conjuga con la reconfiguración del mapa político regional y el agotamiento de los intentos de regionalización de la década precedente. Este artículo aborda las diferentes facetas de la transformación global en curso y su impacto en América Latina y el Caribe para plantear algunas claves para la comprensión del futuro de la región.



Abstract:

Latin America and the Caribbean face a complex geoeconomic and geopolitical transition process revolving around the changes in the international context, the reconfiguration of the regional political map, and the exhaustion of the regional integration efforts of the preceding decade. This article addresses the different aspects of the ongoing global transformation, as well as its impact in Latin America and the Caribbean, in order to suggest some key points for comprehending the future of the region.



Palabras clave:

Regionalismo, Latinoamérica, gobernanza, orden mundial.



Key Words:

Regionalism, Latin America, governance, global order.

El nuevo orden mundial y América Latina y el Caribe: modelo por armar¹

Andrés Serbin

Introducción

América Latina y el Caribe enfrentan un intrincado proceso de transición articulado tanto en torno a los cambios en el contexto internacional como a una reconfiguración del mapa político regional y a un agotamiento de los intentos de regionalización y concertación política de la década precedente, asociados en su momento al *boom* de los *commodities* y al auge de gobiernos populistas y de izquierda. A la inopia de la Celac —dónde la construcción de consensos frente a actores externos por parte de una región atomizada es en extremo difícil— se suma el manifiesto debilitamiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), producto de la falta de capacidad venezolana para nutrir con recursos petroleros la cooperación que sustenta el esquema bolivariano y una crisis en curso en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) dónde —particularmente a raíz de la crisis venezolana y la paralización en que vive la institución— seis de sus Países Miembros (la mitad del total de su membrecía) han puesto en duda el funciona-

¹ Este artículo está basado en Andrés Serbin, “América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales”, en A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente al nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*, Barcelona/Buenos Aires, Icaria/Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2018, pp. 13-33.

miento del organismo y amenazan con retirarle su apoyo. Pese a que la crisis venezolana puede ser el epicentro de esta situación regional y de su impacto — eventualmente polarizador— sobre la encrucijada por la que atraviesa el regionalismo y la integración regional, para entenderla no basta con la introspección centrada en la potencial convergencia del Mercosur con la Alianza del Pacífico, la redefinición de las políticas externas de sus miembros a raíz de cambios electorales o el rediseño de sus vínculos internos. Asimismo hace falta combinarla con las dinámicas que impone un entorno internacional cambiante, donde las crisis de la globalización, de los avances de la gobernanza global, del multilateralismo y del orden liberal internacional se conjugan con la reconfiguración y la difusión del poder a nivel mundial, en el marco de una serie de desarrollos plagados de incertidumbres y de riesgos para la región. En esta perspectiva, este artículo trata las diferentes facetas de la transformación global y su impacto en la región latinoamericana y el Caribe, y las opciones que se le imponen para plantear, así sea de manera parcial, algunas claves para la comprensión del futuro de esta región.

Crisis de la globalización, crisis de la gobernanza global, crisis del orden liberal internacional

El sistema internacional vive una transición compleja, con altos niveles de incertidumbre y de transformaciones aceleradas, con “cambios tectónicos” que implican desplazamientos y reconfiguraciones geoeconómicas y geopolíticas a nivel global.² Las características de esta transición global afectan a América Latina y el Caribe y demandan un conocimiento de su dinámica, de su impacto en la región y de formular respuestas de la misma. Esta transición se articula en torno a la imbricación de una serie de ejes.

² En el mundo actual las “dinámicas geoeconómicas y geopolíticas coexisten, más o menos intensas, delineando un escenario mundial imprevisible y fluctuante”. Elsa Llenderozas, “Una nueva lógica de poder para un mundo inestable”, *La Nación*, 8 de mayo de 2018, disponible en <https://www.lanacion.com.ar/2132397-una-nueva-logica-de-poder-para-un-mundo-inestable> (fecha de consulta: 4 de junio de 2018).

Uno de estos ejes lo configura la crisis del proceso de globalización y de las modalidades de gobernanza global y, en particular, del modelo hegemónico que los sustentó,³ tal como se ha conocido hasta ahora. Precisamente, la principal razón para la perdurabilidad de la gobernanza global hasta su crisis actual ha sido el contexto económico en el que se desarrolló. De manera más específica, al intensificarse el proceso de globalización, que originó un proceso de desnacionalización y transnacionalización que se inicia en la década de los setenta con la aceleración de los flujos de comercio, inversión y financiamiento, y con una revolución tecnológica, se generó una significativa interdependencia económica marcada por asimetrías y desigualdades. La globalización implicó riesgos y oportunidades para los actores del sistema internacional.⁴ En este marco, la interdependencia asimétrica y la inequitativa distribución de sus beneficios contribuyeron a generar ganadores y perdedores de este proceso⁵ —de manera particular en aquellas naciones en donde creció la clase media—, pero a la vez se aumentaron y profundizaron los niveles de pobreza.⁶ Sin embargo, como lo señala un informe de 2004, los problemas no residieron en la globalización, sino en las deficiencias de su gobernanza.⁷

Con el fin de la Guerra Fría, la gobernanza global emergió como una posibilidad de ordenar y manejar los asuntos globales de forma multilateral tanto en la esfera económica —en particular con la Organización Mundial del Comercio (OMC) como una instancia referencial, pero también con las instituciones de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional [FMI] y Banco Mundial)—, como en la esfera de la seguridad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y en la esfera polí-

³ José Antonio Sanahuja, “Crisis de globalización y hegemonía: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe”, en *Pensamiento Propio*, núm. 45, enero-junio de 2017, pp. 165-203.

⁴ Jorge Heine y Ramesh Thakur, “Introduction: Globalization and Transnational Uncivil Society”, en J. Heine y R. Thakur (eds.), *The Dark Side of Globalization*, Tokio, The United Nations University Press, 2011, pp. 1-15.

⁵ Ian Bremmer, *Us vs. Them. The Failure of Globalism*, Nueva York, Portfolio/Penguin, 2018.

⁶ J. A. Sanahuja, *op. cit.*

⁷ World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2004, p. xi.

tica internacional con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su promoción de un multilateralismo universal y complejo. En este sentido, la gobernanza global remitió a un concepto de *gobernanza sin gobierno*, como un estado intermedio entre la gestión de los problemas globales por medio de la tradicional política interestatal y el intento de operacionalizar un gobierno mundial.⁸ La ausencia de una autoridad central en el sistema internacional implicó, en consecuencia, la necesidad de colaboración y de cooperación entre diversos actores para desarrollar objetivos, normas y prácticas comunes en el tratamiento de los temas globales.⁹

La agenda de este esfuerzo de impulsar una gobernanza global giró en torno a los valores promovidos por Occidente: la creación y consolidación de instituciones y normas internacionales acordes con el derecho internacional, la promoción de los derechos humanos y de la democracia, y la liberalización económica, en el marco de una concepción predominantemente westfaliana de un sistema internacional basado en la interrelación entre Estados, pero con la posterior participación de otros actores.¹⁰

Por otra parte, la globalización¹¹ en sí se apuntaló con base en el desarrollo de las corporaciones transnacionales a escala mundial que, desde la

⁸ Arie M. Kacowicz, “Regional Governance and Global Governance: Links and Explanations”, en *Global Governance*, vol. 24, núm. 1, enero-marzo de 2018, p. 62.

⁹ Véanse Leon Gordenker y Thomas G. Weiss, “Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions”, en T. G. Weiss y L. Gordenker (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 17; y Thomas Legler, “La gobernanza global”, en T. Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global*, México, Oxford University Press, 2013, pp. 254. T. Legler define la gobernanza global como “la resolución de problemas globales específicos por medio de la creación de distintas esferas transnacionales de autoridad, cada una de las cuales comprende un grupo diferente de actores y una arquitectura institucional particular”. Al respecto cabe señalar el escaso interés que ha despertado su análisis entre los investigadores y académicos latinoamericanos y resaltar que el G20, en el que participan Argentina, Brasil y México —y cuya próxima reunión se realizará en 2018 en Buenos Aires—, puede reactivar este interés. Véase T. Legler, *op. cit.* p. 266.

¹⁰ Henry Kissinger, *Orden mundial*, Buenos Aires, Debate, 2016, p. 13; A. Serbin, “Actores no estatales y política transnacional”, en T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio (eds.), *op. cit.*, pp. 172-183.

¹¹ Para un análisis más detallado de la globalización remito al texto referencial de David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999; véanse también Ian Clark, “Globalization and the Post-Cold War Order”, en John Baylis y Steve

década de los setenta del siglo pasado, en particular, contribuyeron a impulsar la liberalización económica y la transnacionalización, en ocasiones en contraposición o por encima de los intereses de Estado y de la soberanía nacional.¹² El crecimiento y el desarrollo sostenido de economías emergentes —en particular de China con la ventaja comparativa de su mano de obra—, de nuevas vías de desarrollo capitalista no liberal y de nuevas relaciones de poder debilitaron las instituciones multilaterales surgidas en la década de los noventa. Este debilitamiento dio lugar a que algunos analistas comenzaran a plantear, en especial luego de la crisis financiera mundial de 2008, el retorno a las rivalidades entre las grandes potencias y de la competencia geopolítica,¹³ en tanto que en la actualidad “este sistema ‘basado en reglas’ se enfrenta a cuestionamientos y desafíos”.¹⁴ En este marco, la globalización impulsada por Estados Unidos comenzó a beneficiar de manera primordial a China, que en forma progresiva comenzó a disputar los beneficios de este proceso.¹⁵

La nueva dinámica mundial, más allá del surgimiento del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y de la persistencia (hasta la más reciente crisis en torno a la administración Trump que canceló la

Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 2a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 634-648; y Jan Aart Scholte, “The Globalization of World Politics”, en J. Baylis y S. Smith (eds.), *op. cit.*, pp. 13-32.

¹² A. Serbin, “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Carlos Oliva y A. Serbin (comps.), *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Araraquara, CRIES, 2002, pp. 22-24; A. Serbin, “Actores no estatales...”, pp. 178-180. Como señalan Actis y Busso: “Hasta el inicio de la segunda década del siglo XXI la globalización traía ganancias para el hegemón. Las grandes empresas americanas controlaban el eslabón más importante de la cadena de valor (innovación tecnológica y el conocimiento) relegando la fase de producción a terceros mercados con ventajas comparativas en materia salarial. Así, la renta más importante se repartía entre las multinacionales americanas además de beneficiar al consumidor estadounidense vía precios”. Esteban Actis y Anabella Busso, “Globalización ‘descarriada’ y ‘regionalismo desconcertado’ en la era Trump”, en *Raigal*, núm. 3, octubre de 2016-marzo de 2017, p. 54.

¹³ Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers”, en *Foreign Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo-junio de 2014, pp. 69-74, 75-79; G. John Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics : The Enduring Power of the Liberal Order”, en *Foreign Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo-junio de 2014, pp. 80-86, 87-90.

¹⁴ H. Kissinger, *op. cit.*, p. 13.

¹⁵ E. Actis y A. Busso, *op. cit.*, p. 55.

participación de Estados Unidos en el acuerdo con Irán y de los temas arancelarios) del principal aliado occidental de Estados Unidos, la Unión Europea, se centralizó en forma progresiva en torno a las dos potencias más relevantes, Estados Unidos y la República Popular China, cuya competencia va en constante aumento. Si bien Estados Unidos prevalece como el actor hegemónico que, junto a sus aliados occidentales, configuró el orden liberal internacional luego de la Segunda Guerra Mundial y especialmente después del fin de la Guerra Fría, el acelerado crecimiento de China ha generado, junto con el de otros actores asiáticos, un progresivo desplazamiento del centro de dinamismo económico mundial del Atlántico a Asia-Pacífico.

Con la emergencia de nuevos actores y la disputa por los beneficios de la globalización no sólo entraron en cuestión las relaciones de poder establecidas a partir de la Segunda Guerra Mundial, sino también la estabilidad del sistema internacional y el diseño geopolítico establecido hasta el momento. La legitimidad de las reglas y los valores de la gobernanza global alcanzada comenzaron a ser cuestionados con el surgimiento de nuevas instituciones (BRICS, Asian Infrastructure and Investment Bank [AIIB], Banco de los BRICS) y de normas que no necesariamente respondían a las establecidas por el orden liberal internacional desarrollado por Occidente (y en particular por la comunidad noratlántica) a partir de la Segunda Guerra Mundial y de la consolidación de la hegemonía estadounidense. Actores como China y Rusia, entre otros, comenzaron a ofrecer modelos alternativos a la democracia liberal, mientras que el crecimiento económico en el mundo en desarrollo se aceleraba con base en alternativas políticas que respondían más a diversas variantes del capitalismo de Estado que a los modelos democráticos liberales.¹⁶ Esta transición hizo particular impacto en las concepciones occidentales sobre la soberanía y los derechos humanos, al imponerse conceptos como *soberanía dura* que cuestionaban el planteamiento liberal cosmopolita sobre la supremacía de los derechos humanos por encima de las prerrogativas de la soberanía nacional en los asuntos internos (como es el caso de la responsabilidad

¹⁶ Matthew D. Stephen, "Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance", en *Global Governance*, vol. 23, núm. 3, julio-septiembre de 2017, pp. 483-502.

de proteger como norma internacional).¹⁷ La articulación de una serie de tendencias asociadas a la emergencia de nuevos poderes dio lugar a una lucha por el liderazgo en la configuración de una gobernanza global, lo que afectó las concepciones sociales liberales, paralizando las instituciones multilaterales existentes y aumentando su fragmentación e informalidad.¹⁸

Las instituciones tradicionalmente establecidas y dominadas por Occidente entraron en competencia con los nuevos centros de poder, sin que éstos, sin embargo, se desprendiesen o buscaran derrocar el orden existente. Más bien, lo que tiende a emerger es un orden con proyectos multilaterales en competencia, con objetivos diferentes y liderazgos estatales distintivos que generan nuevas formas de competencia geoeconómica, en un marco en que el orden liberal internacional entra en crisis.¹⁹ De esta forma el sistema internacional se vuelve más diversificado y policéntrico a nivel institucional, con mayores potenciales de conflicto,²⁰ orientándose a la vez y de manera constante hacia una modalidad más regionalizada en el marco de la emergencia de un sistema multipolar —en especial en lo económico, pero también en términos de relaciones de poder. En este contexto se despliega un desarrollo económico, político y social fragmentado en regiones, que afecta la integración e interdependencia mundial generada originalmente por la globalización. En este sentido, la revalorización de diversas modalidades de cooperación regional —intensa en forma particular en el Sur Global desde finales del siglo pasado— dio lugar a una actividad regional, en cuyo marco fueron emergiendo diferentes formas bilaterales, subregionales y regionales en lo económico y en temas de seguridad, lo que a su vez generó diferentes formas de gobernanza regional.²¹

¹⁷ A. Serbin y Andrei Serbin Pont, “Latin America and the Responsibility to Protect: Divergent Views from the South?”, en *Pensamiento Propio*, núm. 41, enero-junio de 2015, pp. 11-33.

¹⁸ M. D. Stephen, *op. cit.*

¹⁹ Council on Foreign Relations, *What Was the Liberal Order? The World We May Be Losing*, Nueva York, Foreign Affairs, 2017 (Foreign Affairs Anthology Series), 2017; Edward Luce, *The Retreat of Western Liberalism*, Nueva York, Atlantic Monthly Press, 2017.

²⁰ M. D. Stephen, *op. cit.*

²¹ Arie M. Kacowicz, *op. cit.*, pp. 61-62.

El nuevo ciclo que así se abrió dio lugar a un debate en curso sobre la crisis de la globalización, el desarrollo de una posglobalización (es decir, una globalización que sigue en desarrollo, pero con nuevas características que conforman una fase posterior), de una desglobalización, de una posglobalización con rasgos diferentes, de una globalización alternativa a la asociada al orden internacional liberal con la emergencia de nuevos focos de dinamismo económico en diversas regiones, de globalizaciones alternativas²² o de una globalización posoccidental²³ con acento sinocéntrico,²⁴ pero con una participación proactiva de potencias emergentes y reemergentes (India, Irán, Rusia y Turquía).²⁵

Ninguno de estos Estados reniega de los beneficios provistos por la globalización. Sin embargo, en esencia, el proceso plantea la posibilidad de una contradicción entre la globalización desarrollada en términos del intercambio de bienes, servicios, personas e ideas en un marco de creciente interdependencia y una desglobalización que se despliega a través de una fragmentación regional, de órdenes normativos superpuestos y de múltiples dependencias. Y, eventualmente, de una confrontación entre el orden liberal internacional establecido y un potencial nuevo orden euroasiático. Un nuevo orden que no responde a los valores políticos liberales y que apunta a dar forma a nuevas modalidades de gobernanza global menos universal y más fragmentada; que pone bajo el signo de interrogación la posibilidad de mantener las instituciones y normas cosmopolitas o liberales surgidas en la etapa previa y que plantea riesgos y nuevos desafíos en la capacidad de desarrollar alguna modalidad de gobernar el mundo.²⁶

Gran parte de este debate en América Latina y el Caribe se refleja en el documento resultante del coloquio organizado por la Coordinadora

²² Véase al respecto los capítulos de la Sección I Globalización y nuevo orden mundial de A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe...*, pp. 37-120.

²³ Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2016.

²⁴ Arturo Oropeza García, *Del Atlántico al Pacífico. Reconstruyendo el orden global*, México, Cámara de Diputados, 2017.

²⁵ A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe...*

²⁶ M. D. Stephen, *op. cit.*

Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en septiembre de 2017,²⁷ y en el volumen que esta red de centros de investigación publicó en 2018.²⁸ La mayoría de los analistas coinciden en que este proceso, si bien pone en cuestión instituciones, reglas y normas de la gobernanza global, no implica la reversibilidad de la globalización tal como se ha desarrollado en las últimas décadas, sino su transformación, con mayor énfasis en las dinámicas regionales y con un desplazamiento de los ejes tradicionales de formulación e implementación de normas internacionales que pueden afectar la gobernanza global. La tensión consecuente, a su vez, se ha visto cabalmente evidenciada en la reunión de la OMC que tuvo lugar en Buenos Aires en diciembre de 2017, con avances limitados en los temas de acuerdos propuestos, pero con un claro deslinde entre las visiones más proteccionistas impulsadas por la administración Trump y la defensa de la globalización encarnada por el gobierno chino.²⁹ De manera paradójica, el revisionismo (y el proteccionismo de las medidas que adopta) de la administración del presidente Trump abre oportunidades para que China y otros actores impulsen un orden internacional menos liberal, basado en modelos normativos iliberales. Sin embargo, persisten las interrogantes de si la sostenida expansión del comercio, el flujo transfronterizo de capitales y la difusión de nuevas tecnologías, junto con la emergencia de nuevos actores internacionales, han transformado la economía global a un punto tal como para demandar una reforma del orden global existente —más que su derrumbe y desaparición—,³⁰ con base en parámetros y visiones contrastantes a los que han sido impuestos hasta

²⁷ CRIES “América Latina frente a la crisis de la globalización y el nuevo orden mundial. Resumen del Panel Internacional de Alto Nivel. 19 y 20 de septiembre de 2017, Buenos Aires, Argentina”, en A. Serbin, Laneydi Martínez Alfonso; Haroldo Ramanzini Júnior y A. Serbin Pont (coords.), *América Latina y el Caribe: una transición difícil*, Buenos Aires, CRIES (Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 14), 2017, pp.157-175.

²⁸ A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe...*

²⁹ Kevin Rudd, “How Xi Jinping Views the World”, en Snapshot Foreign Affairs, 10 de mayo de 2018, disponible en <http://kevinrudd.com/blog/2018/05/10/kevin-rudd-writes-in-foreign-affairs-how-xi-jinping-views-the-world/> (fecha de consulta: 12 de junio de 2018).

³⁰ Fred Hu y Michael Spence, “Why Globalization Stalled and How to Restart It”, en *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 4, julio-agosto de 2017, pp. 54-63.

el momento. En esencia, la globalización no parece estar en duda, pero sí la gobernanza global impulsada hasta la actualidad, así como las modalidades que asumirán las diferentes formas de cristalización de esa globalización a nivel regional y nacional y, junto con ellas, algunas de las normas y los valores asociados con el orden global liberal.

Reconfiguración y difusión del poder mundial: el orden emergente

Por otra parte, estos procesos están asociados a la consecuente y concomitante *reconfiguración y difusión del poder mundial* y a la emergencia de un nuevo tablero geopolítico con nuevos actores relevantes como China, Rusia e India,³¹ junto con otros actores que proyectan su influencia a nivel regional, ya sea Japón y Australia o Turquía e Irán. Estos actores dan lugar a nuevas visiones y narrativas globales, eventualmente en competencia, que contribuyen a impulsar nuevas modalidades de gobernanza y nuevas normas internacionales. Los antiguos *rule makers* de Occidente comienzan a ser cuestionados o desplazados por algunos actores que antes, y en especial luego de la Segunda Guerra Mundial, se asumían como *rule takers* en el sistema internacional³² (como caso ilustrativo se cita a China, pero América Latina y el Caribe también lo son),³³ dando lugar, en la actualidad, a un nuevo espectro de *rule makers* emergentes

³¹ A. Oropeza García, *op. cit.*

³² Como señalan Hamilton y Pelkmans: “For more than two centuries, either Europeans or Americans, or both together, have been accustomed to setting global rules. In the post-World War II era, the US and the evolving EU, each in its own way, has been a steward of the international rules-based order. Yet, with the rise of new powers, the resurgence of older powers and the emergence of serious challenges at home, Europeans and Americans now face the prospect of becoming rule-takers rather than rule-makers, unless they act more effectively together to ensure that high standards prevail”. Daniel S. Hamilton y Jacques Pelkmans, “Rule-Makers or Rule-Takers? An Introduction to TTIP”, en D. S. Hamilton y J. Pelkmans (eds.) *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Londres, Rowman & Littlefield International, 2015, p. 3.

³³ Robert Keohane, “Between Vision and Reality: Variables in Latin American Foreign Policy”, en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Lynn Rienner, 2001, p. 211.

y, finalmente, de *rule shakers*. La multipolaridad que en consecuencia se despliega, en especial en esta fase, es propensa a errores de política, rivalidades y tensiones geopolíticas, y al desarrollo de nuevas y múltiples narrativas geopolíticas para interpretar la transición, caracterizada por la persistencia de formas unipolares, multipolares y caóticas o heteropolares en un mundo en el que se configura un *nuevo orden mundial* o, según Turzi, una modalidad de *des-orden* mundial.³⁴

Este nuevo orden mundial responde a un mundo *multiplex*,³⁵ en el cual múltiples actores que reflejan una diversidad cultural y una distribución desigual de poder relativo compiten en diversos niveles simultáneos. Entre estos actores se encuentran no sólo Estados nacionales de relativo poder en el sistema internacional que buscan reestructurar los balances de poder mundial, configurar zonas de influencia regional y promover sus propios intereses, sino también organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales, actores no estatales de diverso orden y regiones geográficas con un cierto nivel de institucionalización.³⁶ Este complejo entramado de actores da lugar a la emergencia de un nuevo mundo que no refleja los intereses de un poder hegemónico superior ni siquiera de un grupo de poderes con la capacidad suficiente de imponer su voluntad de manera sostenida, lo cual hace difícil identificar quién determinará las nuevas reglas del juego imperantes en el sistema,³⁷ en particular si avanza el debilitamiento del poder hegemónico de Estados Unidos a nivel mundial frente a la emergencia de China o a la reemergen-

³⁴ Mariano Turzi, *Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial*, Buenos Aires, Paidós, 2017. De hecho, Kissinger plantea que “jamás ha existido un verdadero orden mundial. Lo que entendemos por orden en nuestra época fue concebido en Europa Occidental hace casi cuatro siglos, en una conferencia de paz que tuvo lugar en la región alemana de Westfalia, realizada sin la participación y ni siquiera el conocimiento de la mayoría de los otros continentes y civilizaciones”. H. Kissinger, *op. cit.*, p. 14.

³⁵ Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Cambridge, Polity Press, 2018.

³⁶ Andrew Hurrell, *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

³⁷ Félix Peña, “Latinoamérica y el desafío de navegar un mundo ‘multiplex’. Amitav Acharya ayuda a reflexionar sobre la región en el escenario global”, en Félix Peña. Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales, agosto de 2017, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2017-08-amitav-acharya-ayuda-reflexionar-sobre-region-escenario-global> (fecha de consulta: 12 de junio de 2018).

cia y nueva asertividad de Rusia, Turquía, Irán e India, entre otros actores. A su vez, las complejas relaciones de multinivel a que da lugar este proceso generan nuevas formas de conceptualizar las relaciones entre poder económico, político y militar, en el marco de un ajedrez multidimensional³⁸ que da lugar a nuevas modalidades —más complejas— de articulación regional, ya sea como nuevas zonas de influencia de actores más poderosos, áreas civilizatorias reemergentes³⁹ o condensaciones de la globalización regionalizada. Como ya se analizó, la gobernanza global en su concepción atlantista se ve afectada de manera significativa por estos procesos.

No obstante, en muchos de los estudios elaborados en América Latina, en el marco de este debate, la preocupación sobre la hegemonía estadounidense parece haber sido desplazada por una visión benévola de la proyección global de China, con un fuerte énfasis sinocéntrico. Sin duda, la crisis, la fragmentación y la recomposición de la elite estadounidense a partir de la presidencia de Trump y la propia personalidad de este presidente, con todas sus contradicciones y ambigüedades, contrasta con la coherencia de la elite china en torno al liderazgo de Xi Jinping y el Partido Comunista Chino,⁴⁰ o del modelo autocrático impuesto por Vladimir Putin,⁴¹ pero también evidencia que no sólo Estados Unidos vive una transformación —interna y en términos de su proyección global—, sino que también el mundo en su conjunto vive una evolución que impone cambios al orden establecido por las reglas de 1945⁴² y, finalmente, por

³⁸ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives*, Nueva York, Basic Books, 1997.

³⁹ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996.

⁴⁰ Naná de Graaff y Bastian van Apeldoorn, “US-China Relations and the Liberal World Order: Contending Elites, Colliding Visions?”, en *International Affairs*, vol. 94, núm.1, enero de 2018, pp. 113-132.

⁴¹ Steven Lee Myers, *El nuevo zar. Ascenso y dominio de Vladimir Putin*, Buenos Aires, Ariel, 2017.

⁴² Michael Kochin, “Transformations of World Order: Lessons from Kissinger and the English School”, 25 de agosto de 2017, en https://www.academia.edu/34217184/Transformations_of_World_Orders_Lessons_from_Kissinger_and_the_English_School (fecha de consulta: 12 de junio de 2018).

la globalización desarrollada desde la década de los setenta. De hecho, estos cambios ponen en juego la estabilidad del orden mundial y la legitimidad de las normas establecidas.⁴³

Sin embargo, en esencia, si el mundo está cambiando es porque no sólo los Estados, sino una multiplicidad de actores —incluyendo las corporaciones transnacionales— se encuentran ante la oportunidad de conceptualizar o reconceptualizar su visión del mismo, dotar esta visión de una estrategia y de una narrativa consecuente y desarrollarla en función de un mapa cognitivo basado en sus intereses, por lo general arraigado en su región,⁴⁴ de una manera similar a cómo surgió una narrativa etnocéntrica atlantista en su momento, que fundamentó el orden liberal internacional con base en los valores liberales occidentales.

Las narrativas geopolíticas emergentes⁴⁵

A nivel global las narrativas que prevalecieron en décadas anteriores fueron: una narrativa *bipolar* durante la Guerra Fría que reflejaba el balance de fuerzas entre Estados Unidos y la URSS; una *unipolar* después de la desintegración de la URSS cuando se impone el predominio hegemónico de Estados Unidos con el apoyo de sus aliados occidentales, y, la más reciente, una *multipolar* —predominantemente económica, pero de carácter complejo y no hegemónico—. En el marco de esta última narrativa, las elites respectivas han desarrollado nuevas narrativas que acentúan, con frecuencia, la importancia de los núcleos de dinamismo regional, sin abjurar de los procesos de globalización y abriendo el camino hacia una globalización regionalizada. En sí, las narrativas constituyen hojas de ruta

⁴³ H. Kissinger, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁴ A. Hurrell, *op. cit.*

⁴⁵ Basado en A. Serbin, “Contending Geopolitical Narratives and Global Tectonic Shifts”, en *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 42, núm. 2, verano de 2018, pp. 193-207; y A. Serbin, “La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en la gobernanza global”, en Manuela Mesa (coord.), *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario 2017-2018*, Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (Ceipaz), 2018, pp. 121-139.

para la búsqueda de objetivos estratégicos de estas elites —políticas, económicas y militares— en un mundo en transformación.

De esta manera, frente a una narrativa *atlantista* consolidada a través de más de tres siglos han surgido una narrativa del *Asia-Pacífico*, con elementos descollantes como el papel ascendiente y predominante de China como agente de cambio —“the Chinese way”, “the Chinese dream”, “the Chinese solution and wisdom”—⁴⁶ en la región, en el marco del desplazamiento desde el Atlántico, ya mencionado, y el énfasis en “un Asia para los asiáticos” que genera sus propias tensiones y conflictos; varias versiones de una narrativa *euroasiática*, desde ópticas y matices culturales e identitarios distintos y en función de los intereses compartidos, pero final y estratégicamente divergentes de China y de Rusia, y una narrativa del *indo-Pacífico*, de carácter más reactivo, por parte de Estados Unidos, India, Japón y Australia que, pese a sus vínculos económicos con China, percibe una amenaza no sólo a su influencia y a sus rutas marítimas en el Sudeste Asiático y el Pacífico, sino también a su modelo económico y político.

Sin mencionar otras regiones estratégicamente relevantes a nivel global (como el Medio Oriente y el Golfo Pérsico, de gran importancia energética y estratégica y de vinculaciones diversas con las narrativas anteriores), lo cierto es que la percepción de un Asia-Pacífico como una región que ha desplazado al Atlántico de una manera homogénea choca con una serie de matizaciones que responden a intereses nacionales distintivos a nivel regional, a diversas estrategias consecuentes y a la superposición de los cambios tectónicos en el ámbito global, y con una Gran Eurasia que se instala como un referente de dinamismo geopolítico y geoeconómico relevante, actualizando las ideas de Mackinder.⁴⁷

En este contexto cobra impulso la percepción de la emergencia de un nuevo orden mundial postoccidental, de carácter multipolar y policéntrico, con las dinámicas multiflex ya mencionadas y con nuevas normas

⁴⁶ “China se define como ‘modelo alternativo’ para el mundo”, en RT, 8 de noviembre de 2017, en <https://actualidad.rt.com/actualidad/254474-china-modelo-alternativo-desarrollo-mundo> (fecha de consulta: 12 de junio de 2018).

⁴⁷ H. J. Mackinder, “The Geopolitical Pivot of History”, en *The Geographical Journal*, vol. 23, núm. 4, abril de 1904, pp. 421-437.

y reglas de juego que surgen de la tensión entre las ideas y los valores occidentales y no occidentales. De hecho, hay un proceso de transición hacia un mundo genuinamente multipolar —no sólo en términos económicos sino también geopolíticos— en el marco de la configuración de una agenda global que aún no se refleja con claridad en los organismos multilaterales⁴⁸ y que, por otra parte, va configurando un sistema mixto en el cual coexisten economías centralmente planificadas con economías más abiertas, lo que genera un orden social más diversificado que opera de diversas maneras en distintas regiones y países y en torno a prioridades y temas diferentes de la agenda global.⁴⁹ En todo caso, en un orden mundial no tan liberal, en tanto los valores occidentales se mantienen parcialmente a nivel global, el orden liberal institucional establecido se acomoda y coexiste con diversos sistemas políticos nacionales y con estrategias regionales y globales diferenciadas,⁵⁰ en el marco de narrativas que se articulan con visiones geoeconómicas y geopolíticas distintivas.

Pese al cuestionamiento al proceso de globalización —promovido en sus inicios por movimientos sociales antisistémicos y paradójicamente impulsados en la actualidad por movimientos proteccionistas, nacionalistas y, por último, aislacionistas del mundo atlántico en particular—, en el ámbito de los poderes emergentes la globalización sigue siendo percibida en forma positiva, en particular a través del impulso dado a nuevos acuerdos de libre comercio y a la creación de nuevas instituciones y normas. En este marco, la globalización (y sus diversas narrativas) no parece agotarse, por el contrario, adquiere nuevos perfiles con la aparición de actores emergentes de diversos tipos que redefinen las reglas y las normas del sistema internacional, en función de valores nuevos o diferenciados.

En suma, la crisis institucional y política del atlantismo y sus aspiraciones a establecer las reglas que rigen la gobernanza global y un orden internacional liberal —más allá de las dificultades por las que atraviesa

⁴⁸ O. Stuenkel, *op. cit.*

⁴⁹ Michael J. Mazzar, “The Once and Future Order: What Comes After Hegemony?”, en *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 1, enero-febrero de 2017, pp. 25-32.

⁵⁰ Robin Niblett, “Liberalism in Retreat: The Demise of a Dream”, en *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 1, enero-febrero de 2017, pp. 17-24.

el multilateralismo— dan lugar a: cambios en las reglas de juego en la economía y en la seguridad mundial por la aparición de los nuevos actores; rediseñar las relaciones y balances de poder entre diversos actores relevantes; profundizar la erosión del sistema jurídico internacional en su capacidad de debilitar la soberanía de los Estados; acelerar la regionalización y transnacionalización de las relaciones internacionales; agudizar las luchas identitarias y religiosas que se hacen transnacionales. Al mismo tiempo que el modelo de desarrollo global encara una transición junto con las normas de gobernanza que lo apuntalan, aumentan las tensiones sociales y la crisis de las ideologías.

¿*Quo vadis* América Latina?

En este marco, luego del despliegue del regionalismo postliberal⁵¹ o posthegemónico⁵² como instrumentos estratégicos en la definición de nuevos modelos de desarrollo en el contexto favorable del *boom* de los *commodities* y del auge de los gobiernos de izquierda y populistas de la región en la década precedente, la nueva coyuntura que vive la región no sólo se produce en el marco de una reconfiguración de su mapa político y de sus actuales dificultades de crecimiento y desarrollo, sino que abre también una serie de interrogantes sobre los factores exógenos que pueden condicionar su evolución y que se vinculan con la evolución del orden global condicionado, entre otros, por las orientaciones internacionales de Estados Unidos de la administración Trump, las transformaciones en Europa y el acomodamiento de China a su ascenso global,⁵³

⁵¹ J. A. Sanahuja, “Regionalismo postliberal y multilateralismo en Sudamérica”, en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Júnior (eds.), *El regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires, CRIES (Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe, 9), 2012, pp. 19-72; A. Serbin, “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo postliberal”, en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini Junior (eds.), *op. cit.*, pp. 73-129.

⁵² Pía Riggirozzi y Diana Tussie (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Nueva York, Springer, 2012; José Briceño-Ruiz e Isidoro Morales (eds.), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*, Londres, Routledge, 2017.

⁵³ Federico Merke, “Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos de América Latina”, en *Pensamiento Propio*, núm. 45, enero-junio de 2017, pp. 143-163. Véase

pero también por la reconfiguración del mapa de los centros de poder económico y militar a nivel global, en especial, en torno a la emergencia de nuevos polos regionales, con frecuencia legitimados por sus propias narrativas, como en los casos de Rusia, Turquía o Irán. En tanto el orden liberal global se cuestiona o revisa, la reconfiguración de los poderes globales y regionales tendrá un efecto de crucial importancia para América Latina y el Caribe en su intento de inserción en el mundo como región, en una etapa de bajo crecimiento, baja integración, liderazgos débiles, menores niveles de concertación y mayores niveles de pragmatismo, en una región más atomizada y de limitadas convergencias,⁵⁴ que pone en duda las modalidades del regionalismo *sui géneris* antes desarrolladas.⁵⁵

De manera paradójica, mientras la narrativa del regionalismo posthegemónico o postliberal privilegió la concertación política intergubernamental, el papel del Estado sobre el mercado y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo, la nueva coyuntura regional, junto con las debilidades antes mencionadas y en el marco de la persistencia de las relaciones asimétricas de la región con la mayoría de los actores más poderosos del orden global emergente, tiende a privilegiar la restauración de políticas neoliberales y la importancia del mercado y un debilitamiento del estatismo, retomando los valores de la gobernanza global impuesta por Occidente.

al respecto Tullo Vigevani y Fernanda Magnotta, “Os actores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina”, en *Pensamiento Propio*, núm. 44, julio-diciembre de 2016, pp. 179-215; Xulio Ríos, “China-América Latina y Caribe: otra relación para otros futuro”, en *Pensamiento Propio*, núm. 44, julio-diciembre de 2016, pp. 217-247; y Anna Ayuso y Susanne Gratius, “América Latina y Europa: ¿repetir o reinventar un ciclo?”, en *Pensamiento Propio*, núm. 44, julio-diciembre de 2016, pp. 249-292.

⁵⁴ F. Merke, *op. cit.*, p. 161. Nicolás Comini y Alejandro Frenkel contraponen en la región dos polos antagonicos: el de una visión que plantea la necesidad de profundizar el orden liberal global vigente, favoreciendo y profundizando diversos aspectos del proceso de globalización, enfrentada a una visión “antiglobalista” que identifica la globalización como un sistema “hecho a la medida de las grandes corporaciones”. N. Comini y A. Frenkel, “La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia”, en *Nueva Sociedad*, núm. 271, septiembre-octubre de 2017, p. 117. I. Bremmer recrea a los ganadores y a los perdedores del proceso de globalización y las repercusiones políticas de esta contraposición. I. Bremmer, *op. cit.*

⁵⁵ A. Serbin, “Los desafíos del multilateralismo”, en L. Martínez Alfonso, H. Ramanzini Júnior y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires, CRIES, 2010, pp. 7-39.

Pese a la presencia significativa de América Latina en las instituciones de gobernanza internacional —tanto económica (Grupo de los Veinte [G20]; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]) y financiera (FMI y Banco Mundial a nivel global; Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y Banco de Desarrollo de América Latina [CAF] a nivel regional) como política (ONU)—,⁵⁶ es evidente la fragmentación de la región frente al sistema internacional, particularmente entre los países cuyas “políticas públicas y la acción internacional vienen marcadas por un modelo de nacionalismo abierto y gobernanza horizontal” (como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, entre otros), y aquellos en que, con matices diferenciales, “sigue vigente un nacionalismo cerrado combinado con un dirigismo jerárquico y un fuerte predominio del Estado” (Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela).⁵⁷ Aunque esta división no es tajante y admite matices intermedios, la tendencia actual marca una grave crisis del regionalismo y apunta a la dilución del “regionalismo latinoamericano desafiante”⁵⁸ y de la cooperación Sur-Sur tal como fueron promovidos en la década precedente, asociados con el ciclo progresista y actualmente en proceso de agotarse.⁵⁹ En este sentido, los intentos del “regionalismo desafiante” no pudieron romper su función de complementariedad con la globalización ni con sus efectos, así fueren evaluados éstos como benignos o como perniciosos. El contexto económico sigue forjando y, a la larga, determinando las relaciones de América Latina y el Caribe con el mundo y sus estrategias de inserción en el mismo, recreando vínculos complejos entre dinámicas y procesos simul-

⁵⁶ Carlos Malamud (coord.), *¿Por qué importa América Latina?*, Madrid, Real Instituto Elcano (Informes, 22), diciembre de 2017, p. 55.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 59.

⁵⁸ Jaime Antonio Preciado Coronado, “Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La Celac en la integración autónoma de América Latina”, en Martha Nélica Ruiz Uribe (coord.), *América Latina en la crisis global. Problemas y desafíos*, México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Asociación Latinoamericana de Sociología/Universidad de Tijuana/Instituto Universitario Internacional de Toluca, 2013, pp. 25-49.

⁵⁹ Maristella Svampa, “Cuatro claves para leer América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 268, marzo-abril de 2017, p. 64.

táneos de globalización y regionalización.⁶⁰ Sin embargo, las transformaciones que sufre el proceso de globalización en la actual coyuntura, en especial en relación con la desaceleración del comercio internacional y el incremento del proteccionismo, según Pierre Salama, podrían abrir nuevas oportunidades para la región.⁶¹ En este sentido, Jorge Heine no duda en ofrecer una visión más optimista de la situación de la misma, al señalar que “el multilateralismo latinoamericano, lejos de encontrarse alicaído [...] muestra un vigor y una entereza insospechadas e incluso se proyecta fuera de la región con una capacidad de convocatoria y de aunar voluntades que pocos observadores le habrían vaticinado”.⁶²

No obstante, en su intento de “volver al mundo” o de insertarse de manera más favorable en el sistema internacional, es indudable que desde 2013 América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, habida cuenta de su vulnerabilidad estructural en un marco multipolar. La paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento más focalizado en el desarrollo del mercado interno, unido a la lenta recuperación y débil crecimiento de las economías avanzadas marcan los límites potenciales de un modelo de inserción internacional basado en las exportaciones a Asia. El estancamiento de las negociaciones de la OMC y las posteriores negociaciones “megarregionales” del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP, por sus siglas en inglés) plantearon riesgos críticos al conjunto de la región en cuanto a normas más exigentes y a la desviación de comercio y de inversión, al margen de su alineamiento “pacífico” o “atlántico”. El descarrilamiento parcial de estos acuerdos a partir de 2016, con el ascenso de fuerzas reticentes o de franco rechazo al libre comercio en Estados Unidos y en la Unión Europea, y el potenciamiento de corporaciones estatales no suponen sin embargo un escenario más favorable, pues plantean riesgos de mayor proteccionismo

⁶⁰ A. M. Kacowicz, “América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación”, en *Nueva Sociedad*, núm. 214, marzo-abril de 2008, p. 117.

⁶¹ Pierre Salama, “Menos globalización: ¿marginación u oportunidad para América Latina?”, en *Nueva Sociedad*, núm. 271, septiembre-octubre de 2017, p. 140.

⁶² J. Heine, “Multilateralismo latinoamericano: ¿de menos a más?”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 18, núm. 2, abril-junio de 2018, p. 8.

y nacionalismo económico, en particular para los países de América Latina más abiertos a la globalización por medio de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea.

Como acertadamente señala Sanahuja,⁶³ estos acontecimientos no deben ser vistos como meros fenómenos de corto plazo. Por el contrario, son expresión de un cambio sistémico de etapa histórica que puede interpretarse como una crisis de transición de la globalización y del modelo hegemónico sobre el que se ha sustentado. Esa crisis de hegemonía puede abrir un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, ya sea en términos del rápido crecimiento de China y de otros países emergentes, del anclaje de la globalización y el internacionalismo liberal en la hegemonía estadounidense, del atlantismo como pivote de la seguridad occidental y la gobernanza global, de la solidez de la democracia liberal, de los partidos y las elites dirigentes del mundo occidental o del protagonismo de las multinacionales. De hecho, como ya se señaló, estos procesos plantean interrogantes de fondo sobre el futuro de la gobernanza global.

En este contexto todos los actores de la región, y ésta en su conjunto, habrán de valorar adecuadamente esos nuevos escenarios y sus implicaciones a corto y largo plazo para una mejor inserción internacional frente a un escenario global de inestabilidad sistémica, cambios acelerados y mayor riesgo geopolítico. Sin embargo, en América del Sur, en particular, el ocaso del regionalismo posthegemónico y postliberal no puede tomarse como un hecho consumado, “aunque la etapa de mayor politización del panlatinoamericanismo y del antinorteamericanismo parezca haber mermado”.⁶⁴

Las narrativas latinoamericanas que se han desarrollado en las últimas décadas —desde el regionalismo abierto al regionalismo postliberal o posthegemónico— han cristalizado en formas institucionales débiles y de alcances limitados en su capacidad de generar una inserción en el

⁶³ J. A. Sanahuja, “América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de los *commodities* a la crisis de la globalización”, en *Pensamiento Propio*, núm. 44, julio-diciembre de 2016, pp. 13-27; J. A. Sanahuja, “Crisis de globalización y hegemonía...”.

⁶⁴ Ludmila Quirós, “Reconfiguración política y gobernanza regional en América Latina ¿Hacia dónde va el regionalismo postliberal?”, en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 7, núm. 2, 2017, p. 126.

sistema internacional, en el marco de lo que he denominado un *multi-lateralismo sui géneris*.⁶⁵ Sin embargo, más allá de sus visiones críticas, la mayoría de estas narrativas, más allá de promover en el corto o largo plazo una mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores de los países de la región, paradójicamente no han puesto en duda el orden internacional liberal, como lo evidencia el sistemático alineamiento mayoritario de los países latinoamericanos y caribeños con los países occidentales en las votaciones en el marco de la ONU (con excepciones eventuales en algunos casos como Cuba y Venezuela), confirmando, al margen de los cambios de la última década, una tendencia a persistir en su papel de “extremo Occidente” como con oportunidad lo señaló Rouquié.⁶⁶ En esencia, la mayoría de los gobiernos de la región no ponen en duda los valores occidentales del orden internacional existente —en lo que se refiere en particular a democracia, derechos humanos, normatividad internacional y liberalización económica—, y participan en los organismos de gobernanza global surgidos del orden liberal.

Además, la región —pese a su atomización y heterogeneidad— cuenta con una serie de activos importantes para esta participación que —más allá de su inserción económica en el sistema internacional— pueden facilitar el desempeño de un papel más activo en el mismo. Uno de estos activos refiere a la región como “zona de paz”, con una reducción sustancial de conflictos intra e interestatales, una adhesión consistente a la no proliferación nuclear y a la conformación de mecanismos regionales —básicamente “grupos de países amigos” de Contadora y el Grupo Río a la Unasur—, que a pesar de un desempeño con altibajos han contribuido a desarrollar mecanismos de mantenimiento de la paz y de resolución de conflictos⁶⁷ y de gobernanza regional.⁶⁸

⁶⁵ A. Serbin, “Los desafíos del multilateralismo”, en L. Martínez Alfonso, H. Ramanzini Júnior y M. Vázquez (coords.), *op. cit.*

⁶⁶ Alain Rouquié, *América Latina. Introducción al extremo Occidente*, Buenos Aires: Siglo XXI, 1989.

⁶⁷ A. M. Kacowicz, “Learning about the World (Order) from Latin American Experience (and Vice Versa)”, en A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe...*, pp. 299-318.

⁶⁸ Wolf Grabendorff, “La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones”, en *Pensamiento Propio*, núm. 42, julio-diciembre de 2015, pp. 9-29.

De modo similar y en función de una dinámica predominantemente interna basada en el contrapunto entre dos tradiciones jurídicas arraigadas de manera histórica —una que remite a privilegiar la soberanía nacional y la no intervención, y otra que ha contribuido a un desarrollo significativo de los derechos humanos—, América Latina ha sabido desarrollar una serie de normas endógenas que la convierten en un *rule maker* para con la región, y que eventualmente podrían ser proyectadas —con un papel proactivo— hacia un ámbito más amplio si lograrse consensuar regionalmente iniciativas orientadas a la gobernanza global.⁶⁹ Según Kacowitz,⁷⁰ como región, América Latina y el Caribe, pese a su situación periférica en los asuntos globales, ha logrado construir un altamente desarrollado y sofisticado sistema de instituciones y de derecho internacional, incluyendo una serie de normas regionales que han regulado tanto su conducta interna como su conducta internacional. En este sentido, quizás el poco resaltado sistema interamericano de derechos humanos —que ha trascendido las fronteras de la región para convertirse en un régimen transnacional con impacto regional e internacional— se ha convertido en un referente en el entorno regional (tal vez a pesar de la OEA), por debajo del radar de la diplomacia regional interestatal.⁷¹

Más allá de algunos esporádicos casos de *rule brakers*,⁷² tal vez la actual coyuntura de transición a nivel global, tanto en lo geoeconómico como en lo geopolítico, podría abrir las puertas para que la región desempeñe un papel proactivo en diversos mecanismos multilaterales —desde la ONU al G20—⁷³ con una presencia asertiva en el impulso a re-

⁶⁹ Es posible que la próxima cumbre del G20 en Buenos Aires constituya un desafío crucial para la articulación de posiciones conjuntas entre los tres miembros latinoamericanos —México, Brasil y Argentina— que, a la vez, constituyen referentes fundamentales para avanzar en la construcción de una nueva arquitectura de gobernanza regional.

⁷⁰ A. M. Kacowicz, “Learning about the World (Order)...”.

⁷¹ Par Engstrom, “The Inter-American Human Rights System and US-Latin American Relations”, en Juan Pablo Scarfi y Andrew Tillman (eds.), *Cooperation and Hegemony in US-Latin American Relations*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 234.

⁷² Como lo ilustra el actual caso de Venezuela.

⁷³ Jorge Argüello, *¿Quién gobierna el mundo? El rol del G-20 en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2018.

glas de juego más acordes con su acervo jurídico y cultural predominantemente occidental, pero desde una perspectiva que no limite ni reduzca la autonomía que haya logrado hasta el momento.

En este sentido, los movimientos tectónicos por los que atraviesa el sistema internacional pueden constituir una magnífica oportunidad para construir —tanto desde lo bilateral como desde lo multilateral (como ejemplo sirve la reactivación del Mercosur y su convergencia con la Alianza del Pacífico, a la par de un avance del acuerdo con la Unión Europea)— potenciales consensos para un nuevo entramado atlántico y para una inserción colectiva más activa a nivel global y, a la vez, para la construcción de espacios comunes que puedan convertirse en plataformas a partir de una agenda de temas transversales que sobrepasan los convencionales —innovación tecnológica, conectividad e infraestructura—, aprovechando la diversificación de patrones de relacionamiento con los diversos actores del sistema internacional, más allá del marco atlántico. De hecho, el BID acaba de proponer en un documento la creación de un área de libre comercio para toda América Latina y el Caribe, con México, Brasil y Argentina actuando como una “fuerza gravitatoria” que atrae a los demás países, aprovechando la convergencia en el Mercosur y la Alianza del Pacífico,⁷⁴ sin descartar la diversificación de vínculos externos de la región.

En tanto la narrativa del regionalismo postliberal o posthegemónico surgida a principios de este siglo ha mostrado claras señales de agotamiento, América Latina y el Caribe atraviesan por una coyuntura compleja de recomposición de sus capacidades de una búsqueda colectiva —bajo nuevos parámetros— de una inserción internacional y de una narrativa conjunta que la legitime. En esencia, una inserción estratégica de la región confronta tanto la necesidad de gestionar la globalización en curso,⁷⁵ como una actitud colectiva proactiva en la gobernanza y en la agenda global, y con una narrativa unificadora. Esta aspiración, de por sí

⁷⁴ Francisco Jueguen, “El BID propone un área de libre comercio en toda América Latina”, *La Nación*, 29 de mayo de 2018, p. 15; e Ignacio Fariza y Federico Rivas Molina, “América Latina pierde cada año 11.300 millones al no tener un único acuerdo comercial”, *El País*, 30 de mayo de 2018, p. 37.

⁷⁵ E. Actis y A. Busso, *op. cit.*, p. 62.

compleja, se articula con una percepción fragmentada y diversa de la actual dinámica internacional y regional en América Latina y el Caribe. Sin embargo, se impone la necesidad de generar los insumos conceptuales que contribuyan a recomponer o a articular una visión de las estrategias requeridas para insertar a la región en el escenario cambiante del sistema internacional y, finalmente, de los instrumentos y mecanismos necesarios para impulsarlas de una manera colectiva e inclusiva. Podríamos concluir señalando, como acertadamente apunta Grabendorff,⁷⁶ que el regionalismo en América Latina todavía se encuentra en una fase de construcción, con un alto grado de dependencia de los cambios en el sistema internacional en general y de los permanentes cambios en la política interna de los países más comprometidos con la gobernanza regional.

⁷⁶ W. Grabendorff, *op. cit.*, p. 25.