

Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía

Keys to read the South American regionalism: strengthening the state, regulating the market, managing autonomy

PIA RIGGIROZZI*
DIANA TUSSIE**

*Profesora de Política Económica Internacional en la Universidad de Southampton (Inglaterra) donde actualmente dirige el Departamento de Política y Relaciones Internacionales. Sus intereses y publicaciones se centran la economía política del desarrollo y el regionalismo en América Latina. Correo electrónico: P.Riggirozzi@Southampton.ac.uk

**Investigadora Superior del CONICET. Dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO/Argentina. Con Pía Riggirozzi ha desarrollado y publicado extensamente sobre el concepto de Regionalismo Post-Hegemónico. Correo electrónico: dtussie@flacso.org.ar

6

Resumen

La discusión sobre qué define y cómo se manifiesta el regionalismo dista de ser un debate acabado. Hay una tendencia a trivializar el formato o rol que cumple, particularmente en los espacios regionales flexibles sin compromisos supranacionales, donde las circunstancias y consideraciones nacionales pueden prevalecer y antagonizar

La trama de este artículo se concentra en Sudamérica justamente porque la forma en que se desarrolló la cooperación regional presenta una paradoja: el regionalismo en América del Sur no

Abstract

The discussion about what defines regionalism and how it manifests itself, is far from being a finished debate. There is a tendency to trivialize the format or role that it fulfills, particularly in flexible regional spaces without supranational commitments, where circumstances and national considerations can prevail and antagonize.

The plot of this article focuses on South America precisely because the way in which the development of regional cooperation presents a paradox: regionalism in South America has not been conceived as

se ha concebido como una restricción a la autonomía nacional (Deciancio, 2016), sino como un conjunto de instituciones que potencian en vez de limitar decisiones nacionales. Como hemos expresado en otras partes de nuestros escritos, el regionalismo sudamericano sigue siendo una modalidad de gobernanza intergubernamental que, sin supranacionalidad busca reforzar (algunos aspectos de) espacios de política (Riggirozzi y Tussie 2012).

El presente artículo explora estos dilemas y estructura el análisis subsiguiente para explicar la trayectoria de la gobernanza regional en sus propios términos sin medirla contra un modelo o tipo ideal. En la primera sección exploramos la concepción clásica de las regiones como esferas de influencia o correas de transmisión de conductores globales, para luego concentrarnos en cómo esta concepción ha encontrado nuevas oportunidades y espacios de contestación que se manifestaron en nuevas relaciones de ordenamiento entre el estado, el mercado y la formación regional. Concluimos nuestro análisis con una reflexión en torno al valor de pensar el regionalismo para Sudamérica en clave post-hegemónica.

Palabras clave

Sudamérica – Cooperación regional – Regionalismo

a restriction on national autonomy (Deciancio, 2016), but as a set of institutions that empower national decisions rather than stablishing a limit to them. As we have expressed in other parts of our writings, South American regionalism continues to be an intergovernmental governance modality that, without supranationality, seeks to reinforce (some aspects of) policy spaces (Riggirozzi and Tussie 2012).

This article explores these dilemmas and gives structure to the subsequent analysis to explain the trajectory of regional governance in its own terms without measuring it against an ideal model or type. In the first section we will explore the classical conception of regions as spheres of influence or transmission belts of global drivers, and then focus on how this conception has found new opportunities and spaces of contestation that were manifested in new ordering relations between the state, the market and regional training. We conclude our analysis with a reflection on the value of thinking regionalism for South America in post-hegemonic key.

Keywords

South America – Regional cooperation – Regionalism

Introducción

El orden regional vive en puja y reconfiguración permanente. El regionalismo es una herramienta clave de ese orden, así como de sus pujas, ya que es una forma de coordinación transfronteriza que articula actores e instituciones en diferentes áreas de política de manera de dar respuesta a problemas comunes. Dicha coordinación puede darse en una variedad de campos y asumir diferentes grados de institucionalización, formalización y organización. En su manifestación más estructurada, el regionalismo se apoya en tratados internacionales, sujetando a Estados miembros, que en caso de desear algún cambio deben pagar un costo. En esta manifestación el regionalismo restringe la capacidad de acción propia de sus miembros en función de un orden supranacional instituido. Pero el regionalismo también puede manifestarse geográfica y políticamente como un espacio común para la deliberación de políticas *más allá y por encima* de los estados; como una estructura de oportunidades para obtener compromisos políticos, declaratorios y regulatorios, con muy relevantes ventanas de acción para el activismo social. En este sentido fueron los movimientos de derechos humanos, los de género, los de protección del medio ambiente los que abrieron caminos fructíferos para compensar su debilidad a nivel nacional, ampliar su campo de acción y fortalecerse regionalmente combatiendo prácticas deletéreas y lograr compromisos ejemplares (Jelin, 2003).

La discusión sobre qué define y cómo se manifiesta el regionalismo dista de ser un debate acabado. Hay una tendencia a trivializar el formato o rol que cumple, particularmente en los espacios regionales flexibles sin compromisos supranacionales, donde las circunstancias y consideraciones nacionales pueden prevalecer y antagonizar. Lo sugestivo es que esta puja hoy está minando la formación supranacional paradigmática, la Unión Europea (UE). En la última década, las preferencias e inclinaciones nacionalistas desafían y jaquean los proyectos comunitarios. El referéndum del Reino Unido para salir de la UE en junio de 2016, la serie de elecciones en Europa que mostraron un nacionalismo creciente, y las acciones del presidente Donald Trump para retirar a EEUU de la Asociación Trans-Pacífico, y del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones, así como redefinir los términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1995, son indicadores claves del vigor del nacionalismo. Estos eventos abren una oportunidad para analizar patrones empíricos de regionalismo antes que tipos ideales. Si en los países centrales ha surgido con vigor el argumento que la integración regional ata las manos y restringe el poder del estado frente a la rienda suelta de “los mercados”, tenemos una oportunidad de libertad cognitiva para leer a nuestra región sin la sombra de un modelo. En América Latina la discusión sobre la gobernanza regional y su compatibilidad con la autonomía y poder (de decisión) del Estado es una marca identitaria articulada intelectualmente tanto en la política exterior como en las políticas de desarrollo. (Deciancio, 2016; Paradiso 2007).¹ Aldo

¹ Si bien en el caso de América Latina está documentada la puja autonómica - liberalismo

Ferrer fue un pionero en sostener que, en el caso de países que deben defenderse del largo brazo imperial, la integración regional es una herramienta para apoyar y coordinar la construcción de soberanía (Ferrer, 2013). No descansa en la delegación de soberanía en instituciones supranacionales comunitarias que, en un conglomerado de miembros de recursos desiguales, podría llevar a la subordinación de los estados más débiles al poder hegemónico de los más fuertes como ocurrió en la UE para los casos de Europa del Este, Grecia, Portugal y España. En tanto el objetivo es generación de espacios de política, el regionalismo en el sur no descansa en la transferencia de soberanía a instancias supranacionales, sino en la construcción de acuerdos que respetan disparidades y desigualdades. Ello no significa negar que surjan tensiones entre el interés nacional y la gobernanza regional.

La trama de este artículo se concentra en Sudamérica justamente porque la forma en que se desarrolló la cooperación regional presenta una paradoja: el regionalismo en América del Sur no se ha concebido como una restricción a la autonomía nacional (Deciancio, 2016), sino como un conjunto de instituciones que potencian en vez de limitar decisiones nacionales. Como hemos expresado en otras partes de nuestros escritos, el regionalismo sudamericano sigue siendo una modalidad de gobernanza intergubernamental que, sin supranacionalidad busca reforzar (algunos aspectos de) espacios de política (Riggirozzi y Tussie 2012). Desde los años 50 con el estado promotor de integración al estado privatizador y promotor de mercados de los años 90 que llevó a un regionalismo abierto comercialista, el dilema fue cómo apuntalar la autonomía económica. Es en este sentido que la puja entre estado y mercado es co-constitutiva de la construcción regional. Y como esa puja cambia de ropaje, el regionalismo transita con ella.

El presente artículo explora estos dilemas y estructura el análisis subsiguiente para explicar la trayectoria de la gobernanza regional en sus propios términos sin medirla contra un modelo o tipo ideal. En la primera sección exploramos la concepción clásica de las regiones como esferas de influencia o correas de transmisión de conductores globales, para luego concentrarnos en cómo esta concepción ha encontrado nuevas oportunidades y espacios de contestación que se manifestaron en nuevas relaciones de ordenamiento entre el estado, el mercado y la formación regional. Concluimos nuestro análisis con una reflexión en torno al valor de pensar el regionalismo para Sudamérica en clave post-hegemónica.

Fronteras y expectativas: ¿Qué es el regionalismo en el Sur?

El regionalismo es un proceso complejo, interpretado de diferentes formas por diferentes actores. Su articulación no es lineal ni pareja, sino que en la práctica

económico, dicha puja es inherente a todas las formaciones económicas. Nunca definitivamente saldada en tanto y en cuanto se definen transferencias entre clases, sectores, incentivos, etc. Para el caso de Estados Unidos ver Marc-William Palen, *The 'Conspiracy' of Free Trade: The Anglo-American Struggle Over Empire and Economic Globalisation, 1846-1896* (Cambridge University Press, 2016).

puede adoptar distintas estrategias y alcances territoriales. Su emergencia, institucionalización y/o mutación, como estrategia de gobernanza, depende del contexto y la contingencia política. El debate en torno al regionalismo explica cómo estos proyectos han evolucionado focalizando en tres dimensiones: (1) una comprensión progresiva del regionalismo como integración a través de proyectos inter-gubernamentales e institucionalizados semejantes a lo que primero fue la Comunidad Económica Europea y luego la UE; (2) una progresión liberal hacia el capitalismo global donde el regionalismo es propuesto como parte de la convergencia o resistencia a la globalización neoliberal; y (3) una respuesta geopolítica y geoeconómica a la autoridad y diplomacia hegemónica (regional) donde la defensa de la autonomía como espacio de políticas motorizan coordinación regional.

Los primeros escritos sobre regionalismo (Ernst Haas, David Mitrany, Philippe Schmitter y otros) introdujeron una perspectiva legalista e institucionalista que focalizaba principalmente en la cooperación técnica y económica para progresar hacia comunidades políticas, intergubernamentales cuando no supranacionales (Breslin et al 2002; Solingen 1998). Este enfoque, conocido como neo-funcionalista, fue objeto de fuertes críticas por suponer que el camino de integración europea podía ser parámetro para el estudio y la práctica del regionalismo en otros espacios geográficos y geopolíticos. Fue fuente de especulaciones teóricas como de fuertes discrepancias. Es fácil acusar al neo-funcionalismo de apolítico, a-histórico y demasiado ingenuo en postular que los “efectos de derrame” en la cooperación activa en un área llevarían a la creación de instituciones supranacionales y que así se fomentaría más cooperación en otras áreas, reduciendo en el camino los procesos conflictivos. Pero esta teoría fue un punto de referencia que deificó la supranacionalidad como en un *deus et machina* y relegó a los proyectos regionalistas surgidos de otras circunstancias a un cono de sombra. Se presentan como anómalos y difíciles de caracterizar. A diferencia de la rápida relegación de la teoría de modernización (coetánea al funcionalismo) al baúl de los recuerdos, sobrevive la otredad del regionalismo como algo como defectuoso a ser ordenado. Peyorativamente se acepta la caracterización (perezosa) de “sopa de letras”. El regionalismo en el Sur, en realidad, tiene diversas motivaciones estratégicas, toma diversos caminos y ritmos que son marcados menos por evitar las contiendas al uso intra europeo y más por dilemas de desarrollo y la consolidación institucional *al interior* de las naciones. El regionalismo en América del Sur es una estrategia de gobernanza para apoyar e incluso afianzar la capacidad de acción y el poder regulatorio del estado sobre ciertas esferas de política económica, así como un proyecto de gobernanza en la consolidación y construcción de nuevos estados y nuevos mercados respectivamente. De esta forma nos acercamos a lo que identificamos como las motivaciones principales del regionalismo sudamericano: por un lado, la gestión de las tensiones entre la autonomía política y económica frente a las influencias externas, y por otro la búsqueda de cooperación para el desarrollo económico y social.

Las formas en que dichas motivaciones se expresan en el regionalismo, como se explora en las próximas secciones, no se desarrollan de forma pareja ni lineal, sino a través de diferentes estrategias y estructuras de oportunidad. El regionalismo ha sido conformado profundamente, desde el siglo diecinueve en adelante, por la necesidad de ofrecer respuestas nacionales cooperativas frente a la mano larga de la hegemonía regional estadounidense (Petersen and Schulz, 2018). El vínculo inter-americano fue marcado desde fines del siglo diecinueve y durante las primeras décadas del siglo veinte por la consolidación del poder estadounidense en el hemisferio. Desde la Gran Depresión hasta la actualidad, el debate en torno a la gobernanza política y económica en Sur y Latinoamérica fue marcado cada vez más por una encrucijada entre “libre comercio” y “proteccionismo” (donde el primero es deificado y el segundo demonizado), reflejando la puja “*mercado*” versus “*estado*”. Estas tensiones estructurales definieron a lo largo de la historia al regionalismo como herramienta de calibración entre el poder del estado frente a las fuerzas del mercado (nacional e internacional). Buscamos así trascender los abordajes meramente comercialistas así como aquéllos que por un lado, se circunscriben al análisis nacional o, por el otro, se focalizan en lo internacional en abstracción de la interacción entre escenarios yuxtapuestos. En síntesis, este artículo invita a reflexionar en torno a las relaciones dialécticas que puján desde lo nacional a lo regional y viceversa, desde lo regional a lo nacional.

El regionalismo en la puja entre diferentes fracciones de capital

El regionalismo en Sudamérica data desde las luchas por la independencia y el nacimiento del Estado-nación como entidad política en el siglo XIX. Hay una historia en común de dominación, injerencia y competencia por parte de poderes extranjeros y un legado de características sociales y organizacionales compartidas. La percepción de este legado compartido junto con el cálculo de *realpolitik* contra-imperialista, tanto político como económico, fue el impulsor de distintos acuerdos y proyectos de integración. El regionalismo fue una construcción política que respondió a estrategias de gobernanza, dirigidos a mejorar (algún aspecto de) las capacidades estatales. Myrdal (1968: 39), inspirado por las particularidades de la experiencia nórdica y sus conflictos, señaló sin rodeos que la cercanía geográfica no tiene cualidades mágicas que hagan que las naciones vecinas entre sí sean una unidad real en términos culturales, políticos o económicos. El llamado a la unidad fue mayormente concebido como un instrumento para equilibrar influencias externas y mantener la paz social: la hegemonía estadounidense, la voracidad del capital internacional y las múltiples demandas de políticas afines a los centros de poder. Sin contrapesos, dichos centros actúan como disciplinadores de economías nacionales en países en desarrollo. A la vez, Estados Unidos, en particular, ha desarrollado un andamiaje regional a través de las Conferencias Panamericanas y luego de instituciones como la Organización de Estados Americanos, que busca organizar y ordenar mientras asegura esferas regionales de influencia (Marini

1977: 20-39; Hirst 2003).

En este contexto, la primera ola de regionalismo se propuso dar lugar a un capitalismo nacional en el que los acuerdos de comercio buscaban extender la sustitución de importaciones a escala regional. La dimensión regional respondió también a la pérdida de mercados de exportación como consecuencia de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957. La declaración del presidente de Uruguay a principios de los años sesenta ilustra el concepto del regionalismo defensivo. Señalaba que la formación del Mercado Común Europeo era casi una declaración de guerra contra las exportaciones latinoamericanas, por lo cual frente a un programa de integración se debe responder con otra integración. Se esperaba que la integración comercial tuviera como consecuencia la diversificación de las exportaciones y que facilitara la industrialización a través de la sustitución de importaciones a nivel regional. Este era el corazón del “viejo” regionalismo en América Latina. El comercio se convierte en el motor de la integración, con poco o nulo contenido socio-político que quedaba en manos de los pactos sociales de cada país. El primer proyecto comercial importante de este tipo comenzó en 1960, bajo inspiración de la CEPAL, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio de América Latina y el Caribe (ALALC). La ALALC estaba integrada por México y seis países de Sudamérica con el objeto de eliminar todas las barreras al comercio intrarregional. La idea central era la unión de estados soberanos con control sobre los compromisos regionales además de proteger a sus productores de la competencia externa mediante subsidios y tarifas. En este contexto, el nacionalismo económico encuadraba en una nueva forma de pensar y hablar de la política, la economía y la cultura. A su vez, el regionalismo fue una reacción defensiva a una expulsión sin anestesia ni resarcimiento de sus mercados tradicionales. En 1969, en pos de fortalecer su desarrollo compartido, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú establecieron la Comunidad Andina, un proyecto de mercado común aún más ambicioso e institucionalizado a imagen y semejanza de la CEE - que brindó amplia asistencia técnica. Tenía un cuerpo ejecutivo con poderes supranacionales y mecanismos para promover una distribución equitativa de beneficios. Para completar la arquitectura regional, hubo una iniciativa coetánea que dio lugar al Mercado Común de Centroamérica. Estaba formado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Tenía el objetivo ambicioso de crear un área de libre comercio e implementar un arancel externo común (Bouzas y Knaack 2009). Para finales de los años 60 y comienzos de los 70, este sentido de destino común fue sellado por el Tratado de Tlatelolco de 1968. Dicho Tratado prohíbe y previene el uso, la manufactura, la producción y la adquisición de armas nucleares en la región, firmado por Argentina y Brasil finalmente en los años noventa. De esta forma, América Latina se colocó como el único continente que no participa de la competencia de la guerra nuclear. Estas características compartidas le dieron un marco político y normativo de autonomía frente al poder global, ya sea la carrera armamentista o el capital internacional. Ello no

obvió que la región fue devastada por crímenes de lesa humanidad, guerras civiles en América Central, la desconfianza belicista y la implosión de la crisis de la deuda.

Los proyectos nacionalistas de desarrollo se hicieron cada vez menos sustentables, mientras que la dureza de tantos años de represión política y dictaduras militares que emergieron consistentemente desde fines de los 60s afectaron el espíritu y el progreso del regionalismo cerrado, con base comercial pero guiado por un activismo estatal, así como cualquier otro intento de avanzar hacia otras áreas de unión política (Bizzozzero, 2008). Este deterioro no solo significó el fracaso de cohesionar la región en base a un proyecto común, soberano, sino también una reducción de sus márgenes de maniobra. Las economías endeudadas perdieron capacidad política y decisoria y no tuvieron más alternativas que acercarse a Estados Unidos, la llave mágica y puerta de acceso a los fondos internacionales y, desde ese momento, el adalid de los mercados desregulados y del llamado “regionalismo abierto”, para facilitar los negocios de sus empresas.

A pesar de la resiliencia de algunas organizaciones del primer periodo como la Comunidad Andina, comenzaba una nueva era para el regionalismo predicando los beneficios de la apertura comercial: más mercado y menos Estado para una mayor y más efectiva participación en la economía globalizada. Fue el turno del capital internacional que dictaría las reglas para dar por tierra la sustitución de importaciones, beneficiarse de la venta de las empresas estatales y de instaurar acuerdos internacionales para dar seguridad jurídica a las inversiones extranjeras. La inversión externa se disparó a medida que el estado desinvertía. Mientras que la relación Estado-mercado giraba hacia el capital internacional, las empresas multinacionales se volcaron hacia la región principalmente para comprar los activos que se privatizaban e importar los insumos para las mismas. Como manifestación de la nueva geopolítica post Guerra Fría, el regionalismo abierto fue una manera de disciplinar al Estado para favorecer su inserción en la globalización. El regionalismo abandonando su ropaje defensivo es, a partir de ese momento, incentivado desde afuera para facilitar negocios. Se reconfigura así para el cambio epocal.

El regionalismo en la globalización

Al finalizar la Guerra Fría, la idea de “esferas de influencias” se convirtió en obsoleta. La agenda del “nuevo” regionalismo, como se lo llamó, dominó una segunda ola en la práctica y en el estudio del regionalismo. Al igual que la primera ola, la gobernanza regional de los años noventa fue impulsada por el imperativo del comercio y la inversión. Pero ahora, ya no es la defensa de mercados nacionales con protección arancelaria lo que apuntala política e ideológicamente a las políticas económicas. Más bien era la aceptación de la “realidad inevitable” de la globalización. En este contexto, el vínculo comercial y financiero con la economía estadounidense era visto, paradójicamente, como

una manera de que el estado logre restablecer algún tipo de control sobre sus economías, una suerte de acomodamiento con el mercado global y el dominio estadounidense (Sunkel, 1998). La región abrazó el Consenso de Washington como recetario casi de forma resignada, en parte para recuperar el acceso a los flujos financieros internacionales y en parte porque se veía como única opción. Como era de esperar, Estados Unidos proveyó alivio de la deuda a cambio de nuevas reglas para la integración regional “abierta”, un proyecto liderado por empresas multinacionales ávidas de negocios globales. Para Estados Unidos, este contexto abría una oportunidad para promover la llamada Iniciativa de las Américas, lanzada en 1990 por el Presidente George Bush padre. Fue diseñada de manera de insertar nuevos marcos regulatorios dentro de un Área de Libre Comercio para las Américas a ser concluida en 2005. Por su parte, se delimitó América del Norte como nueva región en 1993. Bajo el paraguas de un acuerdo comercial se llevaron a cabo profundas reformas institucionales (en el sistema bancario, en el sistema de propiedad intelectual, en la provisión de servicios públicos, etc) para favorecer los intereses de empresas estadounidenses. Había discrepancias sobre cómo los mercados debían ser gobernados, cuáles necesitaban nuevas regulaciones (por ejemplo: la propiedad intelectual o la provisión de servicios) y cuáles desregulados, cuán íntimamente estaban ligados los mercados regionales a los globales para acoplarse al motor de la globalización. Las disputas por el nuevo reparto de mercados fueron feroces, lo que llevaba a tensiones en torno a las normas, los modos de asociación regional y en última instancia por el liderazgo regional que permitiría definir el marco regulatorio entre estados y mercados a nivel regional. Tal era la intensa reconfiguración que llevó a un crecimiento exponencial de estudios emparentados esta vez con la literatura sobre globalización. Surgió así el concepto del llamado *nuevo regionalismo* (NR) para reflejar los vínculos complejos entre regionalismo, globalización y transformación neoliberal (Devlin y Estevadordeal, 2001; Gomez Mera, 2008). Más allá de las disputas sobre el terreno, el enfoque del NR se distanció del marco neo-funcionalista a imagen y semejanza de la UE. Fue concebido como un abordaje sistemático a las presiones de la política económica internacional.

Dado el empuje de una multitud de actores en favor de la globalización, surgió el concepto de regionalización para dar cuenta del accionar de actores sociales y empresariales. Esta línea de investigación significaba, entre otras cosas, que las regiones ya no eran percibidas como el sobrante de la globalización ni como esferas de influencia predefinidas sino como espacios en disputa. En este contexto se articularon formaciones regionales como el Mercosur en 1991, agrupando a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado por Estados Unidos, Canadá y México en 1994, y la Comunidad Andina reconvertida en 1996 en la Comunidad de Naciones Andinas. Todos los acuerdos, en última instancia, estaban signados por el peso de la deuda, el ajuste y la venta de activos del Estado. Las estrategias de las

empresas transnacionales viraron de un enfoque nacional a uno regional. Fueron determinantes en el sector farmacéutico, bancario, de acero, automóviles, telecomunicaciones, electricidad, agua, etc. Las fusiones y adquisiciones, junto con la racionalización de la producción aumentó de forma estrepitosa, como lo demuestran una infinidad de ejemplos. Mientras productores como Hughes Tools, Nestlé, Procter & Gamble, Kraft Foods, Unilever, General Motors, Fiat, Coca Cola, racionalizaron su producción, las cadenas minoristas como Zara, H&M, Wal-Mart, Casino, Ahold y las empresas chilenas Falabella y Cencosud presionaron a favor del comercio libre para los productos de consumo livianos que comercializaban en todo el mundo. La creación de un mercado regional era fundamental para dichas empresas. Desde esta perspectiva, el regionalismo era pensado como la piedra basal de un mercado global en mano de dichas empresas. El regionalismo era percibido como una manifestación del orden global, una política hegemónica sostenida nacionalmente por el interés de participar en el mercado global. Como respuesta y como resultado, el mercado reinaba y disciplinaba las políticas de buen gobierno y de estado eficiente. La concepción reinante era que desde la ciencia de la economía se conocen las leyes que marcan las vías únicas por las que se debe encauzar la acción política.

En nueva clave: oportunidades del regionalismo post-hegemónico

Como debate y práctica, el NR puso sobre el tapete dos variables críticas descartadas por la anterior fijación con el modelo europeo: la tracción de las empresas y la relación dialéctica entre regionalismo y globalización. La construcción regional pudo ser entendida como parte integral de las transformaciones de la economía política internacional. El NR abrió el debate con fuerte énfasis en la perspectiva exógena, principalmente las fuerzas de la globalización económica, como la fuerza primaria que impulsa la acción y la reacción de la política regional. A diferencia del regionalismo europeo, que se suponía que respondía a políticas intra-regionales, en las Américas, la dimensión externa de poder e incentivos era el motorizador, lo que explica las motivaciones y los orígenes de acuerdos regionales. Por una década el foco estaba centrado en la dinámica económica y política Norte-Sur, lo que se explicaba como un proceso de *Americanización*, basado en la posición hegemónica de EE.UU. (Hettne 1999) y su ambición continental de libre comercio para las Américas. Dicha pujanza diluyó las diversas dinámicas de cooperación en distintas áreas de políticas públicas (Söderbaum y Shaw 2003; Gómez-Mera, 2008; Tussie y Trucco 2010). Hacia finales de los años 90, el regionalismo centrado en el mercado (global) y abierto en términos de políticas comerciales en Sudamérica fue fuertemente desafiado. La resistencia a dichas políticas fue creciendo desde la sociedad civil organizada y sus voces comenzaron a ser levantadas en la agenda de una nueva generación de líderes. Mientras que Hugo Chávez fue elegido en Venezuela, en Bolivia tuvieron lugar guerras de agua y de gas en 2003 y 2005, Ecuador debió dolarizarse en el 2000, ajuste que fue sucedido por masivos movimientos de rebelión y desobediencia, en Argentina caía el gobierno en 2001 frente al

descontento popular luego de sucesivos ajustes. Las reformas neoliberales prometían el crecimiento pero solo reforzaban la desigualdad y la pobreza. En este contexto en que los gobiernos se hicieron eco del descontento y comenzaron a atender las necesidades de empleo y del mercado interno, la idea de un regionalismo “abierto” perdió su vigencia. La agenda de la integración del ALCA se fue desgranando y Estados Unidos se vio forzado a recurrir a acuerdos bilaterales. Para comienzos de este siglo, gobiernos “de nueva izquierda” o “pos liberales” emergieron en Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Nicaragua (2007) y, por períodos más cortos, Paraguay (2008), mientras que El Salvador (2009) y Perú (2011) pregonaban el retorno del neoliberalismo en la región. El cambio en la orientación política de muchos países desde el 2000 distó de ser un discurso vacío. El cambio de enfoque económico y social se debía a la necesidad de revertir un largo historial de distribución desigual del ingreso y del acceso a los servicios públicos profundizados por los efectos de las reformas neoliberales. En los dos casos más extremos, Argentina y Bolivia, el fin del proyecto neoliberal estuvo marcado por el desorden social, el colapso económico y la violencia política. En otros casos, la crisis del neoliberalismo significó una refundación de la relación Estado-mercado.

La búsqueda de un nuevo equilibrio entre Estado y mercado, y de la acción coordinada en áreas que iban más allá del comercio, redefinió el propósito y los términos de la gobernanza regional en Sudamérica. La nueva modalidad de política económica regional comienza a distanciarse de la preocupación dominante del “regionalismo abierto” centrado en el comercio. La reconfiguración del proyecto regionalista a partir del comienzo del nuevo siglo emerge de la necesidad compartida de regular los mercados *a la Polanyi* y dar respuestas a demandas sociales de mayor inclusión. Estas nuevas preferencias impactan naturalmente con vigor el espacio regional. (Riggirozzi y Tussie 2012: 2-3)

El espacio regional es una estructura de oportunidad para fortalecer los nuevos consensos políticos, particularmente en el ámbito de los derechos sociales. Esto es lo que llamamos “regionalismo post hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012) un regionalismo que se construye *desde la nación* a lo regional. Nuevos esfuerzos como la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2011, son percibidos como una manifestación de regionalismo post-liberal, post-comercial y post hegemónico (Acharya 2009; Sanahuja 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012), ya que buscan avanzar modalidades para recuperar autoridad en materia de políticas públicas y en algunos casos para lograr formas de protección social. Por primera vez desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, los países latinoamericanos conforman organizaciones internacionales que excluyen deliberadamente a Estados Unidos de su membresía y se proponen objetivos alternativos a las recetas que éste promueve: desde priorizar la superación de la pobreza o el

fortalecimiento del Estado, hasta abandonar la guerra a las drogas o negociar en La Habana un acuerdo de paz para Colombia con garantes latinoamericanos.

El desafío va más allá de las políticas simbólicas y el clamor en contra de la dominación norteamericana. La construcción del regionalismo “post-hegemónico” se manifiesta en una reorganización del escenario regional y la emergencia de nuevos esfuerzos con nuevas agendas de cooperación. No sólo la noción de la región fue resignificada y valorizada para reflejar espacios de acción estatal, sino que dio lugar a nueva concepción sobre qué es y para qué es regionalismo. Es más, la idea fuerza desde principios del 2000 es justamente la crítica a la inserción obediente en la globalización. Por ello, la pregunta de largo alcance no se centra en lo que es el regionalismo (en términos de su base filosófica, legal o institucional), sino qué tipo de espacio normativo e institucional regional se abre para que actores, tanto estatales como no estatales, puedan ampliar oportunidades de acción y respuesta *vis a vis* desafíos, asimetrías y demandas externas. Esta pregunta apunta a una nueva agenda de investigación que focaliza en los roles y propósitos a los que el regionalismo normativo e institucional da expresión, en diversas áreas de política e involucrando y articulando diversos actores.

Entrando en este debate, estudios *prima facie* demuestran cambios en el abordaje de la gobernanza regional sobre derechos sociales en áreas de salud (Fourie y Penfold 2015; Herrero y Tussie 2015; Riggirozzi 2015), economía social (Saguier 2015), y educación (Perrotta, 2014). En estos ámbitos, la región en tanto geografía y el regionalismo en tanto proyecto político debe ser entendido como herramienta fundamental para el ejercicio de la acción colectiva y para dar nueva expresión a modalidades de acción transfronterizo por medio de la (i) creación de nuevos marcos normativos que permiten estructurar no solo modelos de gobernanza nacional y regional en base a esos marcos normativos, sino también la estructuración de redes intergubernamentales y de expertos que encuentran sustento para su acción; (ii) la facilitación y/o redistribución de recursos materiales y de saberes en apoyo a las políticas públicas; y (iii) la habilitación de nuevas dinámicas de representación y diplomacia en la región y frente a actores externos (Riggirozzi 2014: 451). En resumen, el contexto reveló el desplazamiento del universalismo de las reglas de mercado globales como si la economía, tal como la naturaleza, siguiera su curso y los ciudadanos solo deben adaptarse, dando lugar a otros impulsores y pilares subestimados en la construcción de la regionalidad. Esto hacía necesaria la comprensión de la dinámica de adentro hacia fuera o, en otras palabras, de los impulsores de “la nación hacia afuera” para comprender los dilemas de regulación en los mercados y los estados. El regionalismo post-hegemónico permite pensar de modo diferente las prácticas de activismo social y político a nivel regional. Muestra cabalmente al regionalismo como una extensión de la política nacional.

Por ello desde esta perspectiva, las regiones deben ser vistas como construcciones sociales y políticas, y por lo tanto, áreas que producen por sí mismas una dinámica que afecta la creación y difusión de normas. El

regionalismo post-hegemónico es parte de un contexto regional e internacional que ha cambiado. Emerge de un orden social de múltiples competencias, un escenario que Acharya (2009) denomina un mundo multiplex, donde no hay una única línea de control, sino jerarquías de poder político y económico cambiantes. La gobernanza regional no debería ser juzgada en base a si alcanza estándares del modelo europeo, o imperativos de Estados Unidos, sino por sus propios méritos. El énfasis en nuevas áreas de integración (en salud, infraestructura, seguridad, educación) ofrece una oportunidad para estudiar qué actores se movilizan dentro de los acuerdos regionales en estos ámbitos, qué tipo de institucionalidad y qué dinámicas de regionalización e integración emergen. De esta manera, el regionalismo puede establecer una serie de expectativas, reglas y regulaciones, planes de organización, sinergias y compromisos novedosos. Académicamente es importante entender quién demanda este tipo de regionalismo, en qué áreas y como las modalidades de gobernanza regional dan respuesta a necesidades de los estados, responden al mercado y cuestionan hegemonías.

Conclusión

El punto central de nuestro análisis es que la integración regional define y es definida por la economía política, la relación entre Estado y mercado. Los estados se esfuerzan por gobernar el mercado interno o a escala regional, mientras los mercados pautan el límite y alcance de la intervención estatal en actividades que refuerzan o abren mercados. Si se quiere extraer alguna lección de los patrones históricos en América Latina, y en América del Sur en particular, la gobernanza regional es un proceso dinámico, un acto de equilibrio entre la región y una serie de respuestas nacionales. Esta dinámica no es producto de éxitos y fracasos, sino más bien de un devenir histórico, en el cual la relación entre (metas y necesidades de los) estados y (oportunidades y exigencias del) mercado, definen la regionalidad, los objetivos y contornos específicos del proyecto regional en circunstancias político-económicas específicas.

Ya sea con el estado desarrollista en los procesos de integración en los años 50 y 60, o el estado pro mercado del regionalismo abierto, o la inserción activa del regionalismo post-hegemónico del siglo 21, la coordinación intergubernamental regional facilita la elaboración de distintas estrategias estatales pero también ofrece estructuras de oportunidad para las luchas entre actores nacionales e internacionales gatillando ciclos de politización y diferentes usos para el regionalismo. Una comprensión de la gobernanza regional contemporánea debe tomar como punto de partida la evolución de la economía política, sus pujas, sus límites cambiantes, sus movimientos y contra-movimientos. El regionalismo en esencia es co-constitutivo de los estados y mercados y, por lo tanto, es un espacio político donde las políticas son redefinidas y las normas de la política económica son reconfiguradas, ampliadas y extendidas. El regionalismo es espacio y es instrumento político-económico. El regionalismo promueve, forma, controla y maximiza políticas específicas al mismo tiempo que las políticas

regionales y nacionales están profundamente entrelazados y se siguen mutuamente, aun en ausencia de edificios y autoridades supranacionales.

El hecho de que el regionalismo no creó el mercado idealizado al dictado de las empresas ha llevado a un estado de descreimiento académico (por ejemplo Malamud, 2013). Pero el espejo de los “defectos” latinoamericanos no puede dejar de entenderse sino como co-constitutivo de la imagen que Europa crea de sí misma. Dicha imagen (necesaria en la identidad del otro) dista de ser válida para nuestro análisis. Minimiza el valor del regionalismo como un espacio de regulación, impugnación, cooperación y reelaboración de las normas, es decir, un espacio de regionalidad. El regionalismo para Sudamérica ha sido una herramienta para fortalecer la mano de los mercados y comprometer al Estado, pero también una herramienta para enfrentar las presiones externas y lograr espacios de política. En efecto, el regionalismo fue exitoso en sentar el precedente para una gobernanza regional post-hegemónica, rompiendo con las narrativas dominantes sobre la integración regional y la institucionalización del (libre) mercado y el (libre) comercio y la fórmula de suma cero en relación a la integración y la soberanía. Siempre retuvo un horizonte emancipatorio.

Aún si las ambiciones y dinámicas integracionistas enfrentan desafíos coyunturales -políticos, económicos e institucionales- es posible que nuevas dinámicas de regionalización encuentren maneras de avanzar debates y prácticas en áreas específicas. Es posible que emerjan distintas configuraciones de formaciones regionales, aún con acuerdos que se superponen (Nolte y Garzon 2017) ya que no hay una única meta-narrativa ni un plan maestro, sino temas vinculantes, particulares, entendidos como problemas centrales, y que privilegian formas particulares de movilización de ideas y actores en la práctica de política regional. Es en esta clave que planteamos que post-hegemonía debe entenderse como una perspectiva anti determinista del regionalismo, reflejando lógicas políticas variadas y no fácilmente reducibles a una sola regla o expresión de (liberalización de) mercado. En este contexto argumentamos que no hay un manual universal para el regionalismo basado, por ejemplo, en “la magia” del mercado o la llave maestra de instituciones supranacionales vinculantes. Esto no solo es ajeno a la realidad de América Latina sino que es particularmente apremiante en el contexto actual donde la reaparición de nacionalismos y tensiones entre integración y desintegración en Europa antagonizan el escenario regional y su edificación supranacional. En el marco de delimitaciones de espacios flexibles, despojado de un espejo deforme (vaciado de pujas) y liberado de los mandatos externos, la experiencia sudamericana tiene mucho que agregar al estudio del regionalismo y las Relaciones Internacionales más ampliamente, particularmente cuando hacen agua los proyectos articulados desde Europa o Estados Unidos por una creciente distancia entre el pueblo, por un lado, y la tecnocracia y la clase política, por otro.

Referencias

- ACHARYA, A. (2009), 'Regional Worlds in a Post-Hegemonic Era'. Bordeaux: *Spirit Working Paper*
- BIZZOZZERO, L (2008), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Fundación Carolina
- BOUZAS, R. y KNAACK, P. (2009), 'El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe"', *Revista Integración y Comercio*, 13(1).
- BRESLIN, S; HIGGOTT, R. y ROSAMOND, B (2002) 'Regions in Comparative Perspective', en Breslin, S; Higgott, R.; Phillips, N. y Rosamond, B (editores) *New Regionalisms in the Global Political Economy*, Londres: Routledge.
- DECIANCIO, M. (2016). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 18(1), 106-119.
- DEVLIN, R. y ESTEVADEORDEAL, A. (2001), 'What's New in the New Regionalism in the Americas?' Disponible en: <http://www11.iadb.org/WMSFiles/products/research/files/pubS-106.pdf> (Recuperado el 10 de febrero de 2016)
- FERRER, A. (2013), "Transformaciones de Nuestra América", <http://www.elcorreo.eu.org/Transformaciones-de-Nuestra-America-Aldo-Ferrer?lang=fr>
- FOURIE, P. y PENFOLD, E. (2015), 'Southern Regionalisms and the Southern African Development Community: Promoting Greater Access to Healthcare and Medicines', *PRARI Working Paper*, Disponible en <http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/> (Recuperado el 20 de noviembre de 2015)
- GARZÓN, J.F. y NOLTE, D (2017), "The New Minilateralism in Regional Economic Governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance", en Christopher Wylde y Pía Riggirozzi (eds) *Routledge Handbook of South American Governance..* London and New York: Routledge: 173-190
- GOMEZ MERA, L. (2008), 'How "New" is the "New Regionalism" in the Americas? The Case of MERCOSUR', *Journal of International Relations and Development*, 11(2), pp. 279-308.
- HERRERO, B y TUSSIE, D,(2015) "UNSAUR Health: A Quiet Revolution in Health Diplomacy in South America", *Global Social Policy*, Vol 15, Issue 3, pp. 261 - 277, <https://doi.org/10.1177/1468018115599818>
- HETTNE, B. (1999), 'Globalisation and the New Regionalism: The Second Great Transformation', en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (editores), *Globalism and the New Regionalism* (Londres: Macmillan), pp. 1-24.
- HIRST, M. (2003). Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. *Nueva Sociedad*, 185, 83-101.
- JELIN, E (2003), (compiladora), *Más allá de la nación: Las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- MALAMUD, A. (2013), 'Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences', *EUI Working Paper*, RSCAS 2013/20, Florence: European University Institute.

- MARINI, R.M. (1977). La acumulación capitalista mundial y el sub-imperialismo. *Cuadernos Políticos*, 12, 20-23.
- PERROTTA, D (2014), “La educación superior en el MERCOSUR: la acomodación entre las políticas domésticas y la política regional”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 3, N° 6 (Enero-Junio 2014), pp 177-206.
- PETERSEN M. y SHULZ C.A. (2018), “Setting the Regional Agenda: A Critique of Post-Hegemonic Regionalism.” *Latin American Politics and Society*.
- RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (editores) (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Dordrecht: Springer UNU/CRIS.
- RIGGIROZZI, P. (2014), Regionalism through Social Policy: Collective Action and Health Diplomacy in South America. *Economy and Society*, 43(3), 432-454.
- RIGGIROZZI, P. (2015), ‘Regionalism, Activism, and Rights: New Opportunities for Health Diplomacy in South America’, *Review of International Studies*, 41(2), pp. 407-428.
- SAGUIER, M. (2015), Regionalismo y economía social y solidaria en Sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales*, 14(48), 133-154.
- SANAHUJA, J.A. (2012), “Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR”, Robert Schuman Centre for Advance Studies, EUI Working Paper RSCAS 2012/05.
- SÖDERBAUM, F. y SHAW, T. (editores) (2003), *Theories of New Regionalism: a Palgrave Reader*, Basingstoke: Palgrave.
- SOLINGEN, E. (1998), *Regional Orders at Century’s Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*. Princeton: Princeton University Press.
- SUNKEL, O. (1998), “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?” *Revista de la CEPAL*, N° 10, pp. 229-241.
- TUSSIE, D (2009), “Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects” en *Review of International Studies*, Volume 35, S 1, 169-188.
- TUSSIE, D. y TRUCCO, P. (2010), *Nación y Región en América del Sur*, Buenos Aires: Teseo.