

## Más allá del neo-extractivismo: desafíos y oportunidades para una inserción internacional activa de América Latina

Klaus Bodemer

NOVIEMBRE 2017

- Somos hoy testigos de un vertiginoso proceso de cambios en el ámbito internacional cuyo perfil todavía no está bien trazado. El centro de gravedad de poder mundial se traslada sucesivamente del Oeste al Este. La falta de una alternativa más allá del capitalismo, coloca aún en el centro del debate la pregunta qué tipo de capitalismo es el mejor garante del bienestar, de la estabilidad política, seguridad y del paz social
- El posicionamiento de América Latina en este nuevo entorno es ambivalente. La región ha consolidado, por un lado, durante los últimos quince años su posición en el ámbito internacional, pero ha visto condicionada su capacidad de crecimiento y su inserción en la economía global; por otro lado, por su rol tradicional en la división internacional de trabajo, restricciones externas, limitaciones para financiar la inversión y recurrentes crisis de balance de pagos.
- La integración latinoamericana, desde los años 80 del siglo pasado comprendida como trampolín al mercado mundial, ha experimentado también profundos cambios y se presenta hoy cada vez más heterogénea y la región más fragmentada. Tampoco Brasil y México como poderes más fuertes en la región disponen hoy de los recursos políticos y económicos necesarios para un liderazgo regional o subregional o una proyección más dinámica más allá de la región. Con respecto a la avalancha de nuevos acuerdos comerciales crece la consciencia que estos acuerdos deben ser compatibles y vinculados con otros *policy frameworks* en el ámbito internacional, en primer lugar con el debate más amplio sobre estrategias de desarrollo, como son discutidas en una serie de documentos recientes de la Naciones Unidas.
- Para implementar un enfoque de transformación estructural hacia un desarrollo sostenible e inclusiva es indispensable superar la matriz extractivista y la “maldición de materias primas”, diversificar y modernizar las estructuras productivas y arraigarlas en políticas de desarrollo productivo, acompañados y apoyados por políticas mucho más activas en educación, ciencia e innovación.



## Índice

---

<b>1. La emergencia de un nuevo (des)orden mundial.</b>	
Del mundo occidental al globalismo descentrado y un mundo G-Cero) .....	3
1.1. La emergencia de múltiples centros de poder sin un liderazgo global .....	3
1.2. De un orden <i>centro-periferia</i> a un orden descentralizado y la competencia entre diferentes capitalismos .....	4
1.3. La doble transformación en la política comercial .....	5
<b>2. El posicionamiento actual de América Latina en el ámbito internacional .....</b>	<b>6</b>
<b>3. El nuevo panorama de integración regional posneoliberal en América Latina.</b>	
¿Una plataforma adecuada para una inserción internacional más activa?.....	7
3.1. El auge de un regionalismo heterogéneo y fragmentado .....	7
3.2. La creciente conciencia de que los acuerdos comerciales deben ser vinculados con otras áreas políticas.....	11
<b>4. Brasil y México como países líderes subregionales</b>	
Su lugar en la integración regional y en la proyección internacional de la región.....	12
<b>5. ¿Más allá del neoextractivismo?</b>	
Los imperativos estratégicos para un enfoque de transformación .....	15
5.1. Las oportunidades que ofrecen las nuevas relaciones con China .....	15
5.2. De la “maldición de las materias primas” a la bendición de las exportaciones con valor agregado.....	17
5.3. El gran potencial energético como oportunidad.....	18
5.4. Los imperativos de innovación y diversificación .....	20
5.5. ¿Puede China reemplazar a Estados Unidos en América Latina? .....	21
5.6. La educación y la producción científica como áreas claves .....	22



## 6. Conclusiones

La transición hacia una integración más profunda, mayores inversiones en ciencia e innovación, y un desarrollo sostenible es el mejor camino para ganar más peso internacional.....	23
6.1. La reacción de los Gobiernos latinoamericanos a la victoria de Trump y el galanteo de China.....	24
6.2. La COP21 como hilo conductor hacia un Sur global reconfigurado y un desarrollo sostenible a nivel global .....	25
6.3. Hacia una integración reforzada sobre la base de un desarrollo sostenible.....	26
<b>Referencias</b> .....	29



## 1. La emergencia de un nuevo (des) orden mundial. Del mundo occidental al globalismo descentrado y un mundo G-Cero

### 1.1. La emergencia de múltiples centros de poder sin un liderazgo global

Somos hoy testigos de un vertiginoso proceso de cambio en el ámbito internacional. No son pocos los observadores que hablan de un cambio de época, del surgimiento de un nuevo orden mundial con un perfil que todavía no está bien trazado. Entre las grandes transformaciones del sistema internacional, destacan la irrupción de China; los megacuerdos para regular el comercio; los cambios demográficos y la migración; y la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático y la aceleración de la revolución tecnológica. Todos estos fenómenos subrayan la necesidad de avanzar hacia un estilo de desarrollo sostenible y con mayor equidad. Entre las tendencias geopolíticas que más destacan, se tiene el auge “del resto”, con la preeminencia de China; las turbulencias en el Medio Oriente; la creciente pérdida de poder de los Estados Unidos; y el rediseño de Europa. Mientras el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sigue siendo dominado por los ganadores de la Segunda Guerra Mundial, los países emergentes del Sur han tratado de reforzar, durante la última década, sus intentos de adquirir mayor influencia en la arena global. Sin embargo, a pesar de que Estados Unidos ha perdido poder; que la Unión Europea (UE) y Japón están estancados; y que, a la vez, China, la India, Brasil, Rusia, Turquía e Indonesia, entre otros, han mostrado sus músculos, expandido su influencia e insistido en una mayor voz en instituciones multilaterales, no ha surgido hasta ahora una alternativa realmente coherente al orden occidental. Tampoco puede convencer la hipótesis de un traslado de poder al BRICS, formado por Brasil, Rusia, la India, China y, desde 2012, Sudáfrica, porque estos poderes carecen de una visión conjunta. Han formulado algunas posiciones comunes, sin embargo, los intereses económicos y políticos conflictivos han complicado hasta hoy las relaciones intra-BRICS y las estrategias coherentes Sur-Sur (Kappel y Pohl,

2013; Bodemer, 2014). Hasta ahora, tampoco Asia, bajo la supremacía de China, ha sido capaz —más allá de su impresionante poder económico— de reemplazar al Occidente con sus valores, ideas, sociedades pluralistas e instituciones democráticas (Rachman, 2017). Este déficit tiende, más bien, a aumentar con la desaceleración del crecimiento de los miembros del grupo. Sin embargo, la afirmación de John Ikenberry (1996), de la Universidad de Princeton, de que el orden mundial occidental liberal sigue siendo robusto, parece hoy, veinte años después, también de otro mundo. Lo mismo vale para su artículo más reciente sobre el “Enduring Power of the Liberal Order” (Ikenberry, 2014). Somos testigos de la emergencia simultánea de múltiples centros de poder con aspiraciones regionales y globales, caracterizados por la falta de un liderazgo global (Stewart, 2014). Vivimos, siguiendo a Ian Bremmer (2013, p. 5), no en el mundo del G8, ni en el del G20, sino más en el mundo G-Cero. Estamos asistiendo al inicio de una nueva época, de carácter más expoliadora en términos de derechos, y en la que se abre un nuevo escenario a escala regional y global, más atomizado e imprevisible. Es, parafraseando el título de un libro de Ian Bremmer, *Every Nation for Itself* (2012), un “mundo no gobernado” (*Unruled World*) (Stewart, 2014). Sigue existiendo cierta jerarquía, con el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la cúpula, pero la política internacional presenta —como sostiene la escuela realista de las relaciones internacionales— rasgos anárquicos, bajo el influjo de Estados que no reconocen una autoridad mayor. La demanda por la cooperación internacional no disminuye, por el contrario, ha crecido, en buena medida, gracias al fracaso endémico del Consejo de Seguridad para mediar apropiadamente ante conflictos de gran magnitud, pero también se suman los múltiples desafíos que suponen las interdependencias económicas más profundas, la degradación creciente del medio ambiente, la proliferación de amenazas de seguridad transnacionales y el cambio tecnológico acelerado. No obstante, lo cierto es que la mayoría de las agencias multilaterales —también aquellas bajo leyes internacionales— carece de poder real para forzar el cumplimiento de decisiones colectivas. Lo que vale como gobernanza es, por lo tanto, un grosero mosaico de instituciones formales e informales (Stewart, 2014, p. 3). Respuestas mul-



tilaterales efectivas surgen, más bien, fuera de las instituciones formales, por lo que los actores frustrados terminan prefiriendo caminos informales y no convencionales que los llevan a contentarse con soluciones *ad hoc* e incrementalistas, con “una gobernanza global suficientemente buena” (Stewart, 2014).

## 1.2. De un orden *centro-periferia* a un orden descentralizado y la competencia entre diferentes capitalismos

Las tendencias mundiales dominantes en la economía y en la sociedad exacerbaban las contradicciones de un estilo de desarrollo que ha predominado durante más de dos siglos, pero que ya se ha vuelto insostenible. El viejo mundo —caracterizado por la emergencia de la modernidad durante el “largo siglo XIX” (Hobsbawm, 1962), una configuración entre el capitalismo industrial, estados racional-burocráticos y nuevas ideologías de progreso— ha hecho posible, en el siglo XIX y XX, el “auge del Oeste” y la construcción de una economía política global altamente desigual (Buzan y Lawson, 2013). Esta misma configuración hoy está permitiendo, como Buzan y Lawson recién han subrayado (Buzan y Lawson, 2014, pp. 71 y ss.), el “auge / ascenso del resto”. El centro de gravedad del poder mundial se traslada, paulatinamente, del Oeste al Este o, de manera más precisa, del triángulo formado por los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón a los poderes emergentes del Sur, en primer lugar China y, con distancia, la India, Brasil y Sudáfrica, además de algunos países de “segunda línea”, como Indonesia, Turquía, México, Colombia y Argentina, entre otros. Como resultado de este proceso, se está cerrando la brecha de poder que ha estado en la base del orden internacional *centro-periferia* durante siglos, lo cual provoca que ese viejo orden sea paulatinamente reemplazado por un orden descentralizado, en el cual ninguna potencia —y esto es un fenómeno nuevo— o red de potencias sea preeminente. Este nuevo mundo, con un globalismo descentrado, conlleva que las diferencias ideológicas entre las grandes potencias se estén reduciendo cada vez más, al mismo tiempo que la brecha entre centro y periferia se esté achicando (Buzan y Lawson, 2014, p. 72).

Las cuatro décadas de la Guerra Fría fueron marcadas por la competencia entre el capitalismo y el socialismo, con un fuerte acento ideológico; luego, durante la primera década posterior, el rumbo del campo socialista fue marcado por la ilusión del “fin de la historia” (Fukuyama, 1992); hoy, el debate se está concentrando en preguntar qué tipo de capitalismo es el mejor garante del bienestar, la estabilidad política, la seguridad y la paz social. La falta de una alternativa concreta, más allá del capitalismo, lleva consigo cierta convergencia entre los grandes rivales, lo que significa, por ejemplo, que China no sea, en forma absoluta, ni un enemigo, ni un amigo de Estados Unidos, sino más bien ambas cosas: económicamente es un socio, políticamente es un rival. Eso es, siguiendo de nuevo a Buzan y Lawson (2014, p. 91), un buen mensaje. Por otra parte, es menos positivo el hecho de que, si bien los Estados se apoyan en recursos de poder más o menos comparables, éstos están incrustados en un amplio espectro de estructuras de gobernanza, lo que coloca en el centro de atención la pregunta sobre cómo se pueden gestionar las relaciones entre los cuatro tipos de gobernanza capitalista más eminentes: la liberal, la socialdemócrata, la autoritaria competitiva y la autoritaria estatal (Buzan y Lawson, 2014, p. 72). Se trata de una diferenciación de prototipos que, más que mostrarse en forma pura, se manifiesta como un *continuum*, porque la mayoría de los Estados presentan más bien formas híbridas. La Rusia contemporánea es, por ejemplo, la mezcla de un capitalismo estatal autoritario con uno autoritario competitivo. La mayoría de los países centroamericanos y algunos de América del Sur combinan un autoritarismo competitivo con aspectos de un capitalismo liberal o socialdemócrata. Los Estados se mueven, muchas veces, de un tipo a otro. Chile, bajo el régimen de Pinochet, fue una mezcla de un capitalismo burocrático y autoritario competitivo. Desde el fin del régimen militar fue institucionalizado en ese país un capitalismo con una amalgama de elementos liberal-democráticos y socialdemócratas (Buzan y Lawson, 2015, p. 283).

El surgimiento de un globalismo descentrado significa, además, que ningún Estado es capaz de reemplazar a Estados Unidos como superpoder, ni siquiera China. El nuevo orden (o desorden) dispone, en su defecto, de varios poderes grandes (*great powers*)



y muchos poderes regionales (*regional powers*), en América Latina, Brasil y México; en Asia, China y la India. Otra consecuencia del globalismo descentrado, en un mundo de capitalismo universalizado, es que no existe una visión única sobre la combinación de sus tres componentes: el capitalismo industrial, los Estados racional-burocráticos y las ideologías de progreso. Cada una de las cuatro variantes del capitalismo ofrece respuestas distintas, y tiene ventajas, desventajas y debilidades con respecto a los objetivos perseguidos: eficiencia, bienestar con equidad, estabilidad política y cohesión social (véanse los detalles al respecto en Buzan y Lawson, 2014, pp. 78-83). Un tercer camino, que combina las ventajas del Occidente con las de China, como proponen Berggruen y Gardels (2012), es intelectualmente interesante, pero no parece realista. La universalización de las relaciones de mercado significa una concepción casi mundial de *política y economía*, aunque sean distintas esferas de acción (Buzan y Lawson, 2014, p. 75).

### 1.3. La doble transformación en la política comercial

Somos testigos de una doble transformación en la política comercial. Ambas tienen el efecto de que la Organización Mundial del Comercio (OMC), durante décadas garante del multilateralismo comercial, pierda peso. En vez de la OMC, con su pretendido régimen de comercio libre y no discriminatorio, parecen ganar terreno megacuadros preferenciales y discriminatorios de comercio, como el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), este último desafiado por otro acuerdo megaregional, el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), bajo el liderazgo de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) (Wilson, 2015). Estos acuerdos flanquean un nuevo megaconflicto geoestratégico y aportan poco a la liberalización del comercio; sirven, más bien, como instrumentos proteccionistas contra nuevos competidores y promueven la exclusión de quienes pretenden competir, por ejemplo, China. En suma, todas las potencias de mayor tamaño están intentando crear sus propios acuerdos

preferenciales en política comercial, compitiendo entre sí por poder e influencia.

Como resultado, somos testigos del retorno de la geopolítica, donde el TTIP y el TPP son, según sus defensores, respuestas no sólo al estancamiento de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, sino también reacciones a la decreciente competitividad de los poderes transatlánticos respecto a países emergentes y, en general, son respuestas a su disminuida capacidad de imponer las reglas del comercio internacional (Dieter, 2014). A pesar del ataque frontal de Trump a esos megacuadros —renuncia al TTIP y al TPP, renegociación del TLCAN—, la ampliación creciente de éstos sólo se ha visto frenada, pero no se debe pensar que se ha revertido por completo esta tendencia.

Una segunda corriente que confronta a la OMC y su sistema de reglas es la expansión de un nuevo proteccionismo y nacionalismo económico, encabezado por el nuevo gobierno norteamericano, pero que en realidad ya había surgido en años anteriores como reacción a la gran crisis financiera de 2008. Desde 2012, el comercio mundial creció a un ritmo del 3% anual, cifra que representa menos de la mitad del crecimiento observado en las tres décadas anteriores. Desde 2008, una política industrial nacional está otra vez de moda, desencadenando una espiral de medidas proteccionistas. Ambas corrientes mencionadas apuntan al fin del multilateralismo comercial, filosofía básica de la economía mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial (Dieter, 2015). La era del discurso del comercio libre y no discriminatorio parece llegar a su fin, y conviene resaltar que el proteccionismo de Trump no es el factor que ha iniciado este proceso, simplemente lo ha acelerado.

En resumen, el orden mundial emergente posee la forma de un globalismo descentrado, cuyas dinámicas principales son las relaciones entre formas competitivas de gobernanza capitalista y la reconfiguración del Sur global (Woertz, 2016). Otro factor a tomar en cuenta es que, si bien las cuatro variantes del capitalismo enfrentan graves desafíos, no parece que ninguna de ellas vaya a desaparecer en el corto plazo. Aunque la tendencia apunta más a la divergencia que a la convergencia, un regreso a la geopolítica o la geoeconómica duras no es, según Buzan y



Lawson (2014, p. 86), muy plausible, pero tampoco puede descartarse totalmente (véase el endurecimiento de las relaciones entre Estados Unidos y Rusia). Se puede esperar, en cambio —y con este optimismo cierran Buzan y Lawson sus reflexiones—, un emergente concierto de poderes capitalistas —por ejemplo, el G20—, apoyado en un conjunto de reglas, normas e instituciones que reconstituyan la sociedad internacional o, mejor dicho, reclamen representarla, provocando una reacción no muy sorprendente: la protesta de los excluidos. Este emergente concierto de poderes podría gestionar la competitividad entre diversos, pero integrados, modelos de economía política y constituir un orden pluralista. Puesto que todas las potencias capitalistas tienen el interés de que la economía mundial siga en marcha, sus relaciones mutuas van a ser tanto cooperativas, como competitivas. Su interés común es la adhesión a la doctrina del multilateralismo y su rechazo a un mundo unipolar y de suma cero. Finalmente, si esto se concretara, la cultura de interacción de este orden geoeconómico blando sería una de amigos y rivales, y no una de rivales y enemigos. En las palabras de Buzan y Lawson: “While capitalism has become the only game in town, no single form of capitalism has sufficient legitimacy or power to assert hegemony. Indeed, any attempt to do so is likely to see everyone lose” (Buzan y Lawson, 2014, p. 91). Lo que también parece claro es que la noción del orden mundial exige trascender una categorización binaria (“*the West and the Rest*”) o jerárquica; exige, más bien, una perspectiva relacional. El emergente nuevo orden mundial apuntaría, entonces, a ser un arreglo caracterizado por la confluencia de orden y desorden, de mundos occidentales y no occidentales, que reconozca el rol crucial del *otro* para la formación de la propia identidad e historia.

## 2. El posicionamiento actual de América Latina en el ámbito internacional

Tomando en cuenta esa nueva geografía política y económica anteriormente esbozada, ¿dónde se encuentra América Latina? No hay duda de que la región ha consolidado su posición, durante los últimos quince años, en un escenario internacional caracterizado por la crisis o el estancamiento de las economías más industrializadas, y por el auge de

los países emergentes del Sur. El *leitmotiv* de esta etapa fue el llamado “Consenso de Commodities”, basado en la exportación de bienes primarios a gran escala. Sus características fueron la expansión de megaproyectos extractivos (megaminería, explotación petrolera), la construcción de megarrepresas y el nuevo capitalismo agrario, con su combinación de transgénicos y agrotóxicos, entre otras. Los proyectos del modelo extractivo-exportador se caracterizan, siguiendo a Maristella Svampa, por “una lógica extractiva común: gran escala, orientación a la exportación, ocupación intensiva del territorio y acaparamiento de tierras, amplificación de impactos ambientales y sociosanitarios, preeminencia de grandes actores corporativos transnacionales y tendencia a la democracia de baja intensidad” (2017, p. 56). La base de todo esto es una coyuntura favorable, impulsada por los altos precios de las materias primas y la creciente demanda de países como China y la India, que ha posibilitado la captación de excedentes que, en gran parte, fueron utilizados por algunos de los gobiernos progresistas para aumentar el gasto público social. Sin embargo, esta coyuntura llegó a su fin a partir de 2014; en términos económicos, con la contracción de la economía; y en lo político, con el fin de la holgura en las victorias electorales del progresismo y la entrada en un terreno en disputa. Contrario al periodo 2003-2014, hoy el progresismo se enfrenta a elecciones más reñidas y de resultado incierto. La región, que ha visto condicionada su capacidad de crecimiento por una restricción externa derivada de las limitaciones para financiar la inversión y recurrentes crisis de balances de pagos, sigue estando rezagada en cuanto a su inserción en la economía global. Mientras que en los últimos veinte años la recuperación de los términos de intercambio ha coincidido con el fuerte crecimiento de la participación de China y otras economías asiáticas en el comercio mundial, e incluso cuando la importancia de estas economías como destino de las exportaciones latinoamericanas se quintuplicó, la participación de los países latinoamericanos en las exportaciones mundiales de bienes y servicios permanece estancada y redujo su cuota en los intercambios de bienes de alta tecnología y servicios modernos. Sólo cinco países de la región registraron una participación en las exportaciones hacia la ASEAN, China y la India superior al promedio regional, con porcentajes que van desde un



13.2%, para Argentina, hasta un 26.6%, para Chile, pasando por Perú (16.9%), Brasil (21.9%) y Venezuela (25%). En conjunto, estos cinco países concentran el 90% de las exportaciones de América Latina hacia las tres áreas mencionadas. Tan sólo China representa, por sí misma, el 73% del comercio total de América Latina (Kacef, 2016, p. 51). El comercio con esas tres áreas muestra un grado de concentración más elevado en comparación con otros destinos, no ha variado significativamente en las últimas dos décadas y parece responder a un patrón tradicional de intercambio entre estas economías. La participación de las materias primas en las exportaciones totales de los países que comercializan más con las áreas mencionadas alcanza el 76% y solo el 24% restante corresponde a manufacturas con mayor grado de elaboración (Kacef, 2016, pp. 53 y ss.).

En resumen, a pesar de ciertos logros que se observan respecto al contenido de tecnología y conocimiento de las exportaciones, estos avances no han sido suficientes para permitir acortar las brechas de productividad que separan a las economías de la región de los mercados más competitivos (Kacef y Ballesty, 2014). La participación de la región en los flujos mundiales de inversión extranjera directa ha aumentado y, al mismo tiempo, se ha reforzado la especialización en actividades de bajo contenido tecnológico. La participación en las cadenas globales de valor sigue estancada por debajo del promedio mundial y consiste, principalmente, en el suministro de materias primas para las exportaciones de terceros países. La conectividad digital sigue siendo pobre y debilita su inserción en nuevos sectores dinámicos. En el contexto de una economía mundial estancada y el auge de un nuevo proteccionismo, el comercio de América Latina ha caído por cuarto año consecutivo y, aún más grave, para el periodo 2017-2020 se proyecta apenas una modesta recuperación del comercio regional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016c, pp. 11-24). Según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la región va a crecer, después de un crecimiento negativo de -1% en 2016, sólo un 1% en 2017 y 1.9% en 2018, consecuencia, principalmente, de la baja confianza en la región y de una demanda interna débil (Werner, 2017). A mediano plazo, el FMI proyecta un crecimiento promedio de sólo 1.6%, una cifra que coin-

cide con aquella pronosticada para las economías avanzadas, lo que hace la situación aún peor.

El nuevo escenario esbozado anteriormente, posterior a 2014, constituye el telón de fondo para la implementación de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual se basa, entre otros factores, en los resultados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),<sup>1</sup> y plantea desafíos en todos los ámbitos de desarrollo, desde lo económico hasta lo social, medioambiental y político, incluyendo temas de institucionalidad, gobernanza e inserción internacional. Se trata, según la CEPAL, de una agenda muy importante para la región, la cual refleja el hecho de que el modelo de desarrollo vigente se hace cada vez más insostenible.

Más allá del modelo extractivista-exportador, favorecido por la buena coyuntura de los precios de materias primas durante el decenio 2003-2013, la integración regional es un factor adicional que nos ofrece datos sobre la manera y el alcance de la inserción internacional de la región. Aquí nos interesa, en primer lugar, el alcance del llamado “regionalismo autónomo latinoamericano” o “regionalismo latinoamericano desafiante” de los últimos años (Preciado Coronado, 2013), como uno de los tópicos más reivindicativos de los gobiernos progresistas, y como un fenómeno nuevo, el *minilateralismo*, con sus dos instrumentos más importantes: el *cross-regionalismo* y la Alianza del Pacífico (AP).

### 3. El nuevo panorama de integración regional posneoliberal en América Latina. ¿Una plataforma adecuada para una inserción internacional más activa?

#### 3.1. El auge de un regionalismo heterogéneo y fragmentado

En un mundo globalizado, compuesto por megabloques que compiten entre sí, cada país necesita

---

1. Tassara y Cecchini (2016) resumen el camino desde los ODM hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).



cooperar con otros países y sumar esfuerzos y recursos, para insertarse exitosamente en el ámbito internacional. Eso exige ir más allá de acuerdos bilaterales con países individuales y fortalecer la integración regional, con el objetivo de aumentar la competitividad de la región e incrementar su poder de negociación frente a otros jugadores internacionales de peso.

El surgimiento de un nuevo orden mundial, caracterizado por un globalismo descentrado, la competencia entre diferentes capitalismo y alteraciones en la distribución del poder mundial, llevó a América Latina a una nueva fase de regionalismo de carácter heterogéneo. Esquemas de integración postliberales o posthegemónicos, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP); la Unión de Naciones del Sur (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), coexisten con un dispositivo que retoma la agenda del regionalismo abierto (AP) y apunta a la construcción de una plataforma de lanzamiento hacia el nuevo polo de la economía mundial: Asia y el Pacífico. Paralelamente, siguen más o menos vivos los regímenes tradicionales de integración: el Mercado Común Centroamericano (MCCA), relativamente exitoso; la Comunidad Andina, más bien semimuerta; y el Mercado Común del Sur (Mercosur), estancado. Todos estos mecanismos de integración, en parte paralelos, superpuestos o contradictorios, son ejemplos de cooperación Sur-Sur, y reconfiguran el espacio político y económico de la región. Paralelamente, la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha perdido protagonismo y legitimidad como vínculo hemisférico durante los últimos años frente al auge de esquemas de integración exclusivamente latinoamericanos, como la Unasur y la Celac, aunque con los cambios en el tablero político de 2015 a la fecha, estos últimos han perdido el impulso inicial que mostraban, acentuando sus contradicciones de origen. Propuestas multidimensionales de baja institucionalización coexisten con otras de marcado contenido ideológico, y hay foros regionales que se superponen a iniciativas subregionales preexistentes. Con excepción de la Alba, que tiene una orientación claramente de confrontación y excluye otros regímenes de integración, las iniciativas permiten una división del trabajo y actúan bajo el imperativo de

la necesidad que impone la coyuntura internacional de dotar a la región de una presencia concertada y coordinada (Peña, 2012). La más joven de todas, la AP, que incluye a los países del Pacífico abiertos al mercado internacional (México, Perú, Chile y Colombia), se presenta como un mecanismo de integración regional novedoso. Como proceso de integración, comparte características con ciertas formas del regionalismo abierto. La internacionalización económica por medio de la inserción a nuevos mercados es uno de los elementos que comparten los cuatro estados fundadores. En conjunto, estos países acaparan más de la mitad del comercio exterior latinoamericano, si bien el grado de internacionalización del comercio varía, pues Colombia y Perú se encuentran un poco rezagados en dicha materia con respecto a México y Chile (Duarte Herrera, González Parías y Montoya Uribe, 2014). Uno de los desafíos de este nuevo régimen de integración será definir con precisión cómo puede alcanzar uno de sus objetivos principales: servir como un puente entre Asia y América Latina, hacia ambos lados del Pacífico (Durán Lima y Cracau, 2016). La AP ha actuado, hasta ahora, con mucho empuje, y ha alcanzando ya una serie de resultados muy concretos, atrayendo, con estos avances, a no menos de cuarenta y nueve países como observadores, entre ellos, *big shots* como Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Francia y Gran Bretaña; tres de los cuatro miembros del Mercosur y un miembro de la Alba. Con la última cumbre de la AP, la decimosegunda, en Cali, Colombia, el 30 de junio de 2017, este mecanismo entró en una nueva fase. Se decidió abrir, como bloque, negociaciones de asociación con Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur, como un paso para intensificar las relaciones comerciales en el espacio del Pacífico. Con este movimiento, la AP toma en cuenta que el TPP —en el cual América Latina ha jugado un rol más bien marginal— está provisionalmente estancado con el retiro del Gobierno de Trump de las negociaciones en marcha. Frente al hecho de que el acercamiento del Mercosur a la AP está congelado por las turbulencias internas de sus socios, sobre todo de Brasil, la alianza parece consolidarse como el espacio político y económico más dinámico de la región (Maihold, 2017).

Más allá de la importancia político-económica de la AP, este régimen es una expresión de una nueva



forma de cooperación y de un tipo de gobernanza económica que va más allá de las estrategias de cooperación e integración de las décadas pasadas, el cual es discutido bajo el término del *minilateralismo*. Éste posee, siguiendo a Jorge Garzón y Detlef Nolte (2017), cuatro características fundamentales: primero, reúne el menor número necesario de actores para alcanzar un objetivo particular; segundo, favorece acuerdos más informales y flexibles (*soft law*) que los acuerdos tradicionales de integración, que son más formales; tercero, responde a desafíos de una manera desagregada e incrementalista, en vez de seguir un acuerdo comprensivo; y cuarto, contrario al multilateralismo y regionalismo que persiguen la homogeneización y difusión de estándares específicos, prácticas y modelos (por ejemplo, la integración europea), el minilateralismo es caracterizado por una creciente heterogeneidad y diversidad de formas, reflejo de los diversos intereses y tradiciones diplomáticas de un disperso campo de actores.

América Latina no ha quedado fuera de esa tendencia hacia la propagación de formas minilaterales de cooperación durante los años recientes y ha intentado concretarlas, sobre todo, a través de dos instrumentos: primero, por el llamado transregionalismo (*cross-regionalism*), un nuevo bilateralismo que se refiere a la práctica o estrategia de negociar múltiples acuerdos de comercio bilaterales, de manera paralela, con socios que pertenecen a diferentes regiones; segundo, por la ya descrita AP. Ambos instrumentos del minilateralismo se distinguen claramente de los regímenes de cooperación e integración tradicionales, y se han transformado en un “complejo de gobernanza” particular (Nolte, 2014), en el cual instituciones minilaterales coexisten y compiten con aquellos acuerdos de cooperación económica regional que surgieron durante el “nuevo regionalismo” de los años noventa (Garzón y Nolte, 2017).

Sobre la AP, la iniciativa más joven en la larga lista de regímenes de integración en la región, es pertinente plantear algunas observaciones. Su lanzamiento no sólo fue anunciado echando las campanas al vuelo como un gran progreso, también ha avanzado mucho en poco tiempo y ha logrado simpatías hasta en las filas de la centro-izquierda e izquierda.<sup>2</sup> No obstante, desde su creación a principios de la década en curso, esta iniciativa ha recibido fuertes críticas, la

mayor parte de las cuales, como era de esperarse, ha provenido de Gobiernos de izquierda. Evo Morales, por ejemplo, denunció que detrás de la AP estaba el “brazo político, militar y financiero del imperio”, con el objetivo de minar la soberanía de los pueblos y debilitar la integración regional del Mercosur, la Unasur y la Celac. Para él, la AP no es otra cosa más que un intento, más acotado, para resucitar la fracasada iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y con ello consolidar, a la conveniencia de los Estados Unidos, un área de libre comercio en los cuatro países que la integran, lo que, entre otros propósitos, incluiría una nueva ofensiva para privatizar servicios básicos (Agencia EFE, 2015).

Más allá de una serie de críticas de índole ideológica, vale indicar que la AP fue criticada más concretamente por considerar que acarrearía efectos económicos desastrosos, dadas las asimetrías de poder y de estructuras productivas entre los países participantes. Se ha señalado que uno de los grandes afectados podría ser el sector agrícola colombiano.<sup>3</sup> Existe, además, el peligro real de que la AP pueda llevar a la desindustrialización de los socios menores y, como Cristina de la Torre ha criticado, convierta a este tipo de países, por un lado, en exportadores netos de servicios, combustibles fósiles y bananas, y por otra parte, refuerce su rol pasivo de importadores de bienes industriales y agrícolas. Esta autora advierte, siempre usando el caso colombiano como ejemplo, que con la plena vigencia de la AP, los automóviles ensamblados en México —que son autos de firmas norteamericanas o chinas— estarían entrando al país con arancel cero. Para De la Torre, lo que está en juego es la amenaza de que la AP aleje cada vez más a Colombia de la senda de la industrialización y

2. Pepe Mujica, expresidente de Uruguay, ha abogado, por ejemplo, por la adhesión de su país a la alianza.

3. Para el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Rafael Mejía, la alianza es, debido a eso, el peor tratado comercial firmado por el país, ya que serán más las desventajas que las ventajas para el sector. Al desmontarse las franjas de precios, y por ser un acuerdo plurilateral, los agricultores colombianos no podrán recurrir a salvaguardias ni a medidas antidumping contempladas en el marco de la OMC para defender la producción nacional (García Sierra, 2014).



de elevar la productividad del campo, acompañada de una reforma agraria (Torre, 2014).

Desde la perspectiva geopolítica, destaca la opinión del excanciller mexicano Jorge Castañeda, quien concibe la AP, en su propósito original, como un señuelo para atraer a varios países latinoamericanos hacia el TPP, como “un intento de Estados Unidos y Japón para crear un bloque comercial que logre frenar la expansión de la economía china en América Latina y otras regiones del Pacífico” (Borbolla, 2014). Por otra parte, si se pretendiera que la AP fuera un referente regional, el verdadero reto sería avanzar hacia una mayor integración regional y aumentar el todavía bajo nivel de comercio intra-regional.<sup>4</sup> Para ese fin, resultaría crucial acercar la AP al Mercosur, si se considera que ambos regímenes representan más del 94% del PIB de la región. Pero ese reto tendría sentido si se tuviera siempre en cuenta que el comercio y la integración regional son un medio para avanzar en el desarrollo, y no un fin en sí mismos. Este desarrollo se logra con políticas de Estado que permitan avanzar hacia una diversificación productiva que supere la tradicional dependencia de la región como exportadora de materias primas (Campodónico, 2015).

La nueva diferenciación de los regímenes de integración es valorada por los observadores, mayoritariamente, como la respuesta adecuada a un espacio latinoamericano cada vez más diferenciado y como una oportunidad de alcanzar una mejor integración al mercado mundial y a las estructuras de la gobernanza global por medio de la diferenciación y la complementariedad (Peña, 2012, pp. 6-8; Phillips, 2002). Este objetivo de una integración mundial más activa de la región de ninguna manera está garantizado frente al hecho de que la coyuntura internacional y regional se ha oscurecido desde 2014, y que los mercados de mercancías experimentaron una pérdida de dinamismo, dando lugar a que las economías sudamericanas tiendan a una recesión o, por lo menos, a una baja en las tasas de crecimiento.

Tomando en cuenta el peso económico y político que Brasil tuvo como sublíder durante más de una década, es decir, en los años de Lula da Silva y el primer periodo de Dilma Rousseff, su caída es especialmente dramática y significa, como Günther Mai-

hold recién ha señalado (2017), el fin del proyecto Sudamérica, promulgado por Brasil y la solidaridad transnacional entre los gobiernos de izquierda. La región está cada vez más fragmentada y lo que se puede esperar son tensiones crecientes en la subregión y resistencias contra una posible reformulación de las ideas de ordenamiento de Brasil. Se han impuesto, además, con los dos instrumentos del minilateralismo (el transregionalismo y la AP), nuevas formas de gobernanza que van más allá de la región, en las cuales Brasil (por lo menos hasta ahora) no participa, y que supondrían una nueva dinámica de cooperación económica regional y transnacional, así como nuevos impulsos para el comercio y las inversiones.

A pesar de contar con más de doscientos años de retórica de integración y de continuos llamados a la unidad y a la solidaridad, el regionalismo latinoamericano muestra hoy un cuadro de heterogeneidad y fragmentación creciente, y exhibe diferentes proyectos con modelos de desarrollo, racionalidades y agendas diferentes, cuando no incompatibles. En este contexto, es probable que el Mercosur siga siendo, a pesar de todas sus debilidades, el punto de referencia central del proceso de integración latinoamericana (Heine, 2014, p. 97). Sin embargo, la esperanza de una profundización sustancial de sus instituciones difícilmente llegará a cumplirse, pese a todos los progresos de los últimos años, como el Parlamento del Mercosur (Parlasur), el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) y el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur. En un escenario más pesimista, la avalancha de acciones unilaterales y bilaterales de sus países miembros, que hemos visto en tiempos recientes, parece más bien una señal del comienzo de su fin.

Resumiendo lo descrito en este capítulo, podemos decir que una presencia regional coherente y concertada de América Latina en la arena internacional parece hoy más lejos que nunca. El nuevo bilatera-

---

4. El comercio que actúa entre los miembros de la AP es relativamente bajo. Según datos del Wilson Center, representa una media del 5.3% y el 7.8% del total de las exportaciones e importaciones, respectivamente.



lismo en la región (y más allá de ésta)<sup>5</sup> se ve forzado, además, por la estrategia de Donald Trump llamada *America First*, su ataque al libre comercio y a la integración regional, y su aviso de medidas proteccionistas. La negativa del Gobierno de Trump a firmar el TPP deja claro a Latinoamérica que si pretende estrechar relaciones con los socios asiáticos, deberá buscar sus propios caminos, excluyendo elementos posiblemente conflictivos, como las exigencias laborales y medioambientales, así como acercarse a China y a sus propuestas de megacuerdos comerciales, como la RCEP, entre otras iniciativas. Para una verdadera cooperación Sur-Sur —que fue una de las prioridades de la política exterior brasileña durante las dos presidencias de Lula da Silva, por ejemplo, en el marco de los foros BRICS e IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)—, faltan actualmente tanto los recursos económicos, como los políticos. Con la caída de Dilma Rousseff y la vuelta hacia la derecha, la presión para una reforma en el orden internacional, con la cual el Sur estará mejor representado, pierde uno de sus más decididas protagonistas (Maihold, 2016). Los cambios de Gobierno sucedidos en Argentina y Perú apuntan en la misma dirección. Como resultado, se acentúa en América Latina un vacío de poder. Ningún país latinoamericano dispone de los recursos económicos y el peso político para reemplazar el rol de Brasil en la región, ni Argentina, ni México, ni Colombia y ni hablar de Venezuela.

### 3.2. La creciente conciencia de que los acuerdos comerciales deben ser vinculados con otras áreas políticas

A pesar de que los tiempos de Gobiernos de izquierda y centro-izquierda en la mayoría de los países de la región pierde vigencia, y de que la mayoría de los nuevos Gobiernos deben afrontar, sobre todo, problemas domésticos, un retorno llano hacia una política del ensimismamiento no parece probable; tampoco un regreso al neoliberalismo puro de los años noventas, como algunas voces de la izquierda están denunciando. Los nuevos Gobiernos de centro-derecha en Argentina, Brasil y Perú, protagonistas de la nueva apertura, esperan que ésta reanime y diversifique el comercio, y atraiga nuevas inversiones para obtener por este camino progresos económicos. Hay, sin embargo, fuertes dudas con respecto al

éxito de esta estrategia, no sólo por la recesión mundial persistente, sino porque nos encontramos frente a una situación muy peligrosa para la economía mundial, caracterizada por el triángulo de un crecimiento de productividad bajo, deudas gigantescas y una política de los bancos centrales de interés cero.<sup>6</sup> La reanimada retórica librecambista no sólo choca hoy con el neoproteccionismo y mercantilismo de Donald Trump; sus protagonistas latinoamericanos de centro-derecha han además olvidado, aparentemente, que tratados irrestrictos de libre comercio, según la filosofía del famoso Consenso de Washington, tienen, como la experiencia histórica muestra, pocos ganadores y muchos perdedores, y son una de las fuentes de la creciente desigualdad, tanto al interior de los países como entre ellos. Esto acarreará una creciente resistencia de aquellas capas de la sociedad que se sienten desacopladas, como es el caso de las PYME no competitivas. Por lo tanto, no es una casualidad que, en especial, los nuevos megacuerdos transnacionales —como el TTIP, el TPP y el Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (CETA, por sus siglas en inglés), también conocido como el Acuerdo Económico y Comercial Global—, hayan experimentado en los países del Norte, sobre todo en la UE, una fuerte resistencia, como reacción a la manera antidemocrática en que estos tratados son negociados: en secreto, con poca transparencia y sin la participación del variado arco de actores sociales que podría ser afectado por sus cláusulas. Estas protestas van, sin embargo, más allá de una crítica al estilo de las negociaciones; entrañan una crítica más profunda. La evidencia histórica muestra que el teorema de las ventajas comparativas de David Ricardo debe ser ampliado para incluir las estructuras de poder y los intereses de los actores, lo cual contribuiría a conocer realmente las ventajas del comercio. Esto explica que no sea casual que en este contexto crezca cada vez más la conciencia de que estos acuerdos

---

5. Cuando Theresa May, la primera ministra británica, avisó en enero de 2017 sobre su plan para salir de la UE, promulgó una nueva política económica exterior, que incluyó dicha salida para ser libre de negociar acuerdos de libre comercio afuera de la UE, por ejemplo, con Australia, Nueva Zelanda, China, Brasil y los países del Golfo Pérsico.

6. Las deudas totales en el mundo son, según datos del IMF, de 152 billones de dólares, lo que corresponde al 225% del producto social bruto del mundo (Giesen y Piper, 2016).



comerciales deben ser más compatibles y vinculados con otros marcos normativos en el ámbito internacional (Schillinger, 2016), es decir, con un debate más amplio sobre estrategias de desarrollo. Para citar dos ejemplos al respecto: partiendo de los cambios recientes en el mundo y respondiendo a los desequilibrios económicos, distributivos y ambientales del estilo de desarrollo dominante, la ONU ha aprobado recientemente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; por otra parte, la CEPAL ha presentado a los Estados miembros, en su trigésimo sexto periodo de sesiones, el documento *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, que “complementa analíticamente la Agenda 2030 y los [diecisiete] Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo y desde el punto de vista de los países de América Latina y el Caribe” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2016b, p. 10). Según este documento innovador,

la combinación de avances hacia una nueva gobernanza para la creación de bienes públicos globales, la consolidación del aporte regional a este esfuerzo y la puesta en marcha de estrategias y políticas nacionales para el cambio estructural progresivo será la base de un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental (CEPAL, 2016b, p. 168).

Si bien los ODS y el documento de la CEPAL son instrumentos relevantes, su viabilidad se ve restringida por dos factores: primero, por la falta de alineamiento de la gobernanza global en las áreas donde predominan las empresas transnacionales; y segundo, por su predominante enfoque estatal y la escasa participación de actores sociales. Una parte sustancial del cambio progresivo anunciado plantea incorporar mayor conocimiento en la producción, garantizar la inclusión social y combatir los efectos negativos del cambio climático. El foco de las reflexiones y propuestas para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo radica en el impulso a la igualdad y la sostenibilidad ambiental. La creación tanto de bienes públicos globales, y de sus correlatos a nivel regional, como de políticas nacionales es el núcleo desde el cual se expande la visión estructuralista hacia un keynesianismo global y una estrategia

de desarrollo centrada en un gran impulso ambiental. El documento de la CEPAL citado podría ser una directriz para la política interior de los países de la región, como también podría servir para orientar su política exterior y su comportamiento en los foros internacionales. No hay duda de que existen al respecto una serie de puntos de contacto y posiciones convergentes con la UE y sus países miembros, lo que podría dar a la asociación estratégica entre ambas subregiones, reclamada ya desde los años noventa, nuevos impulsos.

En una política comercial que tome en cuenta las recomendaciones de *Horizontes 2030* deben balancearse los intereses de la economía de mercado con los estándares sociales y ambientales. Necesitamos, por consiguiente, tanto en el Norte como en el Sur, pasos enérgicos hacia un comercio mundial justo, que sirva al bienestar y priorice la protección ambiental y del clima, a la vez que respete los derechos humanos y laborales. Sólo acuerdos de este tipo son sustentables. Las señales de apertura irrestricta que los presidentes Temer y Macri actualmente emiten parecen, sin embargo, muy lejos de esta enseñanza. En cuanto a la proyección internacional de la integración regional son, en primer lugar, dos países los que cuentan con poder, por sus recursos duros y blandos: Brasil y México.

#### **4. Brasil y México como países líderes subregionales. Su lugar en la integración regional y en la proyección internacional de la región**

Las relaciones entre México y Brasil, los dos países más poderosos de América Latina, pero muy distantes entre sí durante décadas, han sido, según las palabras del historiador Guillermo Palacios (2005), “una cadena de conflictos y reconciliaciones” por más de un siglo y medio. El interés científico y de los medios, que durante décadas ha sido más bien modesto, experimentó un apogeo remarkable desde el comienzo de este siglo, más concretamente, con el llamado “auge de Brasil” durante el primer gobierno de Lula da Silva (2002-2006). Una serie de artículos han subrayado la rivalidad y la competencia existentes entre las dos potencias, tanto en términos del modelo de desarrollo, como en sus polí-



ticas exteriores y su proyección internacional. Brasil y México han aparecido como dos países democráticos, económicamente estables y dispuestos a participar activamente en los asuntos internacionales, pero siguiendo pistas diferentes en sus políticas económicas y su manera de insertarse en la economía y la política regional e internacional (Covarrubias, 2016, p. 49). Títulos elocuentes al respecto fueron, por ejemplo, “México vs. Brasil” (Rubio, 2012); “La rivalidad México-Brasil” (Castañeda, 2012) y “México y Brasil: caminos opuestos” (Ojeda Gómez, 2009), entre otros.

Analizando y comparando las dinámicas en Sudamérica, dominadas por Brasil, y aquellas del Norte del subcontinente, constituidas por México y el istmo centroamericano, podemos extraer las siguientes lecturas sobre el posicionamiento y rol de estas dos potencias en el espacio latinoamericano y más allá:<sup>7</sup>

1. En ambas regiones existe un poder dominante que, según los datos duros, ostenta el estatus de un *middle power*: Brasil y México. Ese estatus es, en el caso de México, mucho menos perfilado que el de Brasil. Ambos países disponen de recursos importantes de poder —en el sentido de un poder posicional— verificables por sus cifras macroeconómicas y demográficas. Ambos disponen, además, de abundantes recursos naturales.
2. Mientras que Brasil ha aumentado su poder de influencia durante los dos periodos de Lula da Silva, por una variedad de políticas proactivas, México fue, durante largo tiempo, bastante dubitativo al respecto. Eso ha comenzado a cambiar, si bien a paso lento, durante los Gobiernos de Fox y Calderón, y más decididamente con Peña Nieto.
3. El margen de maniobra de la política exterior mexicana fue siempre, y sigue siendo, restringida fuertemente por la cercanía geográfica y la dependencia histórica y estructural de su vecino Estados Unidos, así como por los estrechos vínculos entre las dos economías. No existe una constelación comparable en América del Sur, lo que da a Brasil y a sus vecinos un margen de maniobra mucho mayor en política exterior. Sin embargo, con el avance de la integración en am-

bas subregiones —el Mercosur, la Unasur y la Alba, en el Sur; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), en el Norte; la Celac, en toda América Latina; y el fracasado proyecto hemisférico ALCA—, la dinámica de las relaciones interestatales ha cambiado y la constelación de poder en la región es más fluida.

4. Bajo los dos Gobiernos de Lula da Silva, la integración sudamericana ha experimentado un nuevo empuje. Mientras al comienzo se privilegió el fortalecimiento del Mercosur, después se ampliaron las estructuras intergubernamentales de coordinación, lo que culminó en 2008 con la creación de la Unasur. Fue un periodo marcado en forma notable por la reinvencción de América del Sur, separado de la región del Norte, con México (Gehre Galvão, 2009, p. 63). Bajo el Gobierno de Calderón, y más concretamente con la visita de Lula da Silva a México en agosto de 2007, los dos países se acercaron, descubrieron intereses compartidos y disiparon cualquier apariencia de mal entendimiento o competencia abierta. En 2008, Brasil tomó otra vez la iniciativa e invitó a la primera Cumbre de Integración y Desarrollo de los Países de América Latina y el Caribe (CALC), en Salvador de Bahía. Con este paso, Brasil comenzó a ampliar su influencia más allá del Sur. El creciente interés de México en el Sur fue, por otro lado, visible en el hecho de que el país presidió el seguimiento de la primera CALC en Cancún, en abril de 2010. Finalmente, Calderón aprovechó esa cumbre para promover su propia idea de una unidad latinoamericana sin Estados Unidos y Canadá, lo que aportó a la creación de la Celac (Padgett, 2010). Sin embargo, sería exagerado argumentar que la creación de la Celac se debe primordialmente al impulso de Calderón. Confluyen en su creación muchos

---

7. Lo que sigue resume un trabajo más amplio del autor, actualmente en prensa: *Diferentes espacios, diferentes dinámicas políticas: Una comparación de las políticas exteriores regionales y extra-regionales de Brasil y México*. Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 2017.



intereses, entre ellos, el de contrarrestar la división de América Latina en dos espacios: el Norte, conformado por México, América Central y el Caribe; y el Sur, dominado por el gigante Brasil. Otro elemento es el interés de Argentina por incluir a México en el nuevo régimen de integración, sin Estados Unidos y Canadá, como contrapeso de Brasil, su rival.

5. Una competencia no articulada fue, por otro lado, la búsqueda de ambos países de un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A pesar del hecho de que Brasil invirtió más esfuerzos en ese asunto, este país, junto con los demás que conforman el G4 (Japón, Alemania y la India), fueron bloqueados en 2005 por los esfuerzos de cabildeo del *Uniting for Consensus* (o *Coffee Club*). La diplomacia mexicana adoptó una posición clara al respecto, favoreciendo la expansión de los asientos no permanentes en el Consejo de Seguridad. Otro ejemplo de intereses divergentes: Cuando México presidió la Cumbre del G20 en Los Cabos, en junio de 2012, no participaron ni Brasil, ni Argentina. La AP ha dado a México, por otro lado, la oportunidad de subrayar una vez más su rol de líder en una integración basada en los actuales parámetros del libre comercio, junto con los otros miembros de la alianza: Chile, Colombia y Perú.
6. Otro factor explicativo tiene que ver con las diferentes dinámicas en América del Sur y del Norte. En el Sur, está la distancia entre el primer país (Brasil) y el segundo (Argentina), el cual se considera, por lo menos en el discurso político, como su competidor. En el Norte, no existe un país equivalente a Argentina que pueda competir, con recursos de poder duro y blando, con la posición dominante de México.
7. La alta dependencia económica de México hacia Estados Unidos, con el cual comparte una frontera común de más de tres mil kilómetros, restringe el margen de maniobra de su política exterior y pone límites a su dinamismo. Esto vale también para el actual Gobierno. Esa alta dependencia económica no tiene un equivalente en el Sur del continente. Por su parte, Brasil tiene que enfrentar la contestación de su liderazgo por dos poderes de segunda fila, Argentina y Venezuela; una constelación de fuerzas que no existe, de esa manera, en el Norte. Aunque es sensato decir que esa contestación ha disminuido sustancialmente desde la muerte de Chávez, la caída dramática de los precios del crudo y los cambios de Gobierno en Argentina y Brasil.
8. Otro fenómeno más allá del regionalismo como lo conocemos es, en tiempos recientes, el llamado transregionalismo (*cross-regionalism*). Desde 2006, seis países latinoamericanos —sobre todo México, Panamá, Colombia, Perú y Chile— han abandonado las zonas aduaneras basadas en regiones y, en su lugar, han decidido elegir una estrategia radical de “transregionalismo bilateral”, es decir, la participación simultánea en múltiples acuerdos bilaterales de comercio (Garzón y Nolte, 2017; Tovias, 2008). Globalmente, el transregionalismo (*cross-regionalism*) es, según la OMC (2011, pp. 58-61), el instrumento de la diplomacia económica que más ha crecido en tiempos recientes.
9. La consecuencia de las diferentes constelaciones de poder y dependencia en el Sur y el Norte de la región se reflejan en el grado de dinamismo de las políticas exteriores en ambas subregiones, en especial, en los países más fuertes: Brasil y México. Mientras la diplomacia brasileña ha privilegiado un creciente dinamismo —desde los tiempos de Color de Mello y sus sucesores, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso—, esta tendencia ha experimentado un empuje adicional durante los dos periodos de gobierno de Lula da Silva y fue asumida por su sucesora Dilma Rousseff, aunque esta última de manera más moderada. Sin embargo, este dinamismo se ha disipado tras la asunción de Michel Temer, por lo que se observa un estancamiento en la política exterior, mientras el Gobierno se ha concentrado en los graves problemas internos que afronta.
10. La política exterior mexicana fue dominada durante largo tiempo por una diplomacia tradicional, un alto grado de principismo (bajo los lemas de la autonomía, soberanía y no intervención) y una concentración en la parte operativa del comercio exterior. Con excepción de



la política comercial, la diplomacia mexicana también se caracterizó, hasta tiempos recientes, por el estancamiento y una presencia más bien modesta en los foros internacionales, lo que contrasta fuertemente con el dinamismo mostrado por Brasil. Aunque con un ritmo lento, eso cambió desde la presidencia de Vicente Fox, que puso fin a setenta años de gobierno del PRI, y se pasó a un *redescubrimiento*, en cierto sentido, del terreno de la política exterior y, en ese contexto, del Sur del continente. Mientras la diplomacia brasileña ha buscado en forma proactiva, desde el segundo turno de Cardoso y en paralelo a sus relaciones bilaterales, una concertación con sus vecinos, practicar un liderazgo benevolente y mediar en conflictos que no ofrezcan mayor riesgo, ni confrontaciones agudas con otros Estados; México, en cambio, ha perseguido durante décadas una política exterior de bajo perfil. Su cancillería privilegió las relaciones con el vecino del Norte y descuidó las relaciones tanto con su entorno inmediato, es decir, América Central, como con América del Sur. Calderón y, de manera más notoria, Peña Nieto han redescubierto, al menos en el plano discursivo, tanto a sus vecinos del istmo como a Sudamérica, y podría decirse que han percibido a Brasil como modelo a seguir respecto a su política social y energética, así como en su protagonismo en la política regional e internacional. Colombia, entretanto, parece haber sido vista por Peña Nieto como un modelo para su política antidrogas.

11. A pesar del reciente redescubrimiento del Sur por parte de México —postura que se evidencia en una respetable gama de acuerdos bilaterales—, la nueva mirada de la diplomacia mexicana hacia el Sur no se ha transformado, hasta ahora, en una estrategia subregional articulada.
12. Queda todavía como una cuestión abierta saber si de la coexistencia del regionalismo abierto y del regionalismo postneoliberal surgirán nuevas iniciativas en la política exterior de México y Brasil, que apunten a un acercamiento entre ambas naciones, quizás un liderazgo compartido, como un primer escenario; o una creciente rivalidad entre ellos, un segundo escenario;

e incluso, un tercer escenario, la posibilidad de una creciente fragmentación intrarregional que, como consecuencia, diluya cualquier ambición de liderazgo en la región. El viraje reciente hacia la derecha en la región hace de este último escenario el más plausible. Ahora bien, el neoproteccionismo anunciado por el nuevo presidente norteamericano Donald Trump hace dudar sobre si ese proyecto de inserción indiscriminado de la región en el mercado mundial realmente pueda prosperar.

## 5. ¿Más allá del neoextractivismo? Los imperativos estratégicos para un enfoque de transformación

### 5.1. Las oportunidades que ofrecen las nuevas relaciones con China

Desde 2013, los países emergentes, ricos en recursos naturales, pierden progresivamente posiciones. El modelo de su desarrollo, basado en ventajas comparativas tradicionales —recursos naturales sin transformar—, el cual ha posibilitado un *boom* económico y una política exterior pronunciada gracias a los altos precios de las materias primas, no parece servir más a la región como hilo conductor hacia el futuro. También en China, la estrategia reciente exigió ser corregida, porque los crecientes costos del trabajo y la revaluación de su moneda han puesto en riesgo la competitividad de su industria. El Gobierno intenta, por lo tanto, transformar el modelo de crecimiento vigente hasta ahora, basado en exportaciones y empujado por grandes inversiones, por medio de una estrategia que apunta a productos con mayor valor agregado, más servicios y una mayor demanda interna. Este cambio de rumbo significa una amenaza también para otros países emergentes. Sobre todo, Brasil y Rusia sufren por la caída de la demanda china. Además, las potencias emergentes se vieron afectadas profundamente por las presiones de los mercados financieros. Con el fin del dinero fácil del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y la subida de los intereses en Estados Unidos, los inversionistas extranjeros retiraron su dinero de los mercados emergentes y lo colocaron en Estados



Unidos. Con los débiles tipos de cambio, subieron las cuentas de las importaciones. El Banco Central de Brasil ha reaccionado a esto, por ejemplo, con la subida de intereses, pero a la larga, eso ha terminado debilitando aún más su bajo crecimiento.

El cambio de rumbo en China figura bajo el lema de la *nueva normalidad* (*new normal*) y circunscribe el proceso de una profunda transformación socioeconómica, la cual tiene el objetivo de implementar una ambiciosa agenda de desarrollo para mantener su liderazgo en la segunda fase de desplazamiento de la riqueza mundial. Esta estrategia supone una transición de un crecimiento hacia afuera —rasgo que ha caracterizado su camino desde el comienzo de este siglo—, hacia un crecimiento basado en un mayor consumo interno, en el contexto del envejecimiento demográfico, la consolidación de una clase media urbana y un desplazamiento hacia el sector de servicios e industrias intensivas en conocimientos y tecnología.

Estas nuevas prioridades del desarrollo interno también surten efecto en sus relaciones exteriores y en la cooperación con otras regiones del mundo, entre ellas, América Latina. Frente al auge del nuevo proteccionismo norteamericano, las nuevas inversiones y proyectos de infraestructura de China son bienvenidas en América Latina, siempre y cuando éstas sean la respuesta a una demanda correspondiente y fomenten un desarrollo económico duradero y sustentable (Myers, 2016). Las oportunidades al respecto no son insignificantes, ya que el dragón chino se está posicionando cada vez más activamente en el contexto global, actuando, como recién sucedió en el Foro de Davos de 2017, en calidad de defensor del libre comercio, apoyado por la mayoría de los nuevos Gobiernos latinoamericanos, con una estrategia *soft power* que expone intereses que van mucho más allá del campo económico, es decir, el comercio, la inversión y la cooperación financiera.

Un ejemplo llamativo al respecto es el Informe sobre Desarrollo Sustentable de las Empresas Chinas en Ultramar, de 2015 (Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, 2015), el cual muestra que las autoridades chinas están cada vez más conscientes de los impactos medioambientales y sociales causados por los me-

gaproyectos, por ejemplo, en el sector energético. Para hacer sus inversiones sustentables, el informe exhorta a las empresas chinas a desarrollar una *responsabilidad social empresarial* en aquellos países donde poseen inversiones. Como lo ha mencionado Margaret Myers, experta en China del *think tank* Diálogo Interamericano, tanto ministerios, como bancos y cámaras de comercio chinas han progresado en tiempos recientes en reformas industriales y medioambientales, y en relación con esto, han cambiado sus estrategias en América Latina, apuntando a asociaciones estratégicas y a una mayor integración de las contrapartes en cadenas de valor agregado. Esta estrategia tendría que ser aprovechada por los Gobiernos y empresarios latinoamericanos. La recomposición del consumo chino abrirá nuevas oportunidades para las exportaciones latinoamericanas, especialmente de ciertos tipos de alimentos y en los sectores de servicios, donde destaca el turismo. Esta coyuntura exigirá, por otro lado, grandes esfuerzos en las áreas de innovación y tecnología, en las cuales, en términos generales, la región está muy atrasada. Que las innovaciones requeridas prosperen dependerá, en mucho, de que la cooperación sea *democratizada* en todas sus etapas y de que las líneas de financiamiento se reorienten exitosamente hacia proyectos sustentables que provean beneficios concretos para la población local.

Son numerosas las enseñanzas para América Latina que se pueden extraer de los recientes cambios estratégicos en China, incluyendo los de su política de relaciones exteriores. El reciente estudio *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Corporación Andina de Fomento (OCDE / CEPAL / CAF, 2015), ha descrito en detalle las reformas e innovaciones que los países de la región necesitan para poner en marcha una nueva asociación con China y, de esa manea, enfrentar los desafíos que supone el desplazamiento del “centro de gravedad” mundial, desde las economías desarrolladas a las emergentes, un fenómeno conocido como “desplazamiento de la riqueza mundial”.



## 5.2 De la “maldición de las materias primas” a la bendición de las exportaciones con valor agregado

Con la caída de precios en el 2013, el modelo de crecimiento basado en las materias primas ha mostrado nuevamente sus límites. Esta es una razón de peso que la región debería atender para diversificar y modernizar su estructura productiva, basándose en políticas innovadoras de desarrollo productivo. La coyuntura se agrava, porque la transición en China podría tener un impacto negativo en las exportaciones tradicionales de materias primas latinoamericanas y en las exportaciones de manufacturas de Brasil a la región (Mouron, Urdinez y Schenoni, 2016, pp. 26 y ss.). Superar la matriz extractivista no es fácil frente al hecho de que la región ha vivido durante siglos bajo la primacía y dependencia de sus ventajas comparativas tradicionales: los recursos naturales. Sólo una minoría de países, como es el caso de Costa Rica y Uruguay, ya han avanzado significativamente en la descarbonización de sus economías. La mayoría de los países exportadores de hidrocarburos, sin embargo, no ha aprovechado la caída de los precios de materias primas para cambiar el rumbo. Como lo indica un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la estructura de las exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos y la UE sigue diferenciándose de las de otras regiones hacia esos dos mercados. Los carburantes, recursos naturales y productos semiprosesados constituyen el porcentaje más alto en la canasta de exportación, con la excepción de México (Michalczewsky, 2017). No hay señales de que esto vaya a cambiar en el mediano plazo, por el contrario, Bolivia, por ejemplo, ha reaccionado al descenso de ingresos del gas con la ampliación de las áreas de exploración de hidrocarburos, lo que implica incluso destinar áreas naturales protegidas para ese uso, así como ofrecer un sustancial fondo de subsidios por 3 500 millones de dólares a las empresas petroleras y gaseras. Ecuador, que ha perdido por concepto de exportaciones petroleras alrededor del 7% del PIB, ha iniciado la explotación de crudo en uno de los sitios más frágiles del planeta, el Parque Nacional Yasuní, una región que fue protegida en el pasado por el presidente Correa y en la cual existen reservas probadas equivalentes al 41.7% de las reservas totales del país. En Venezuela, el caso más dramático,

la producción de petróleo ha caído más de un 30% en el último decenio y, puesto que este producto representa más del 90% de sus exportaciones, los efectos de esta caída para la economía venezolana son desastrosos. Como Gerardo Honty (2016) ha subrayado, ese país “está entrando en un círculo vicioso, en el que escasean las divisas porque produce menos petróleo [por la deteriorada situación financiera de la estatal PDVSA] y a su vez produce menos petróleo por esa misma falta de divisas”.

El cambio de rumbo no va a ser fácil para los países latinoamericanos, porque las materias primas fueron las causantes de la bonanza latinoamericana en la “década dorada” (2003-2013). Sin embargo, cambiar la matriz productiva es, a largo plazo, el único camino de la región para insertarse más activamente en el mercado mundial y aumentar su peso económico y político en la arena internacional. Eso no significa renunciar por completo a sus ventajas comparativas tradicionales, pero sí deberá tomarse en cuenta lo que el FMI llegó a sostener en 2015, que “los recursos naturales podrían ser una bendición para un país, si las riquezas naturales facilitan la financiación de la inversión para un crecimiento sostenible y, al mismo tiempo, permiten al gobierno prestar servicios sociales básicos” (citado por Núñez, 2016). Tradicionalmente, el modelo extractivista de explotación de los recursos naturales en América Latina ha estado acompañado por un modelo de gobernanza de corte cortoplacista, incluso en los periodos de mayor bonanza por el auge de los precios de los productos básicos. Esto resulta contradictorio con la propia naturaleza de los recursos en que se basan las actividades extractivistas, ya que se trata, por definición, de dotaciones no renovables (Altomonte y Sánchez, 2016, pp. 10 y ss.). En algunos casos, sin embargo, las rentas originadas por dichos recursos fueron canalizadas, a través de la inversión pública, hacia proyectos sociales, pero esto fue más bien de naturaleza coyuntural, desancorado de estructuras sólidas que permitieran generar condiciones más sostenibles para el desarrollo y el bienestar de las futuras generaciones. La bendición de los recursos, esa ventana de oportunidad que se abrió durante la “década dorada”, desde 2003 hasta 2013, se cerró cuando los precios bajaron en el mercado mundial. Los países de América Latina han mostrado de nuevo que han tenido dificultades



para convertir los periodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales en procesos de desarrollo económico a largo plazo. La baja fue, como sabemos, dramática. Las protestas de la población afectada por las actividades extractivistas de las grandes compañías multinacionales se han incrementado en tiempos recientes (Deonandan y Dougherty, 2016) y también ha aumentado la conciencia de que el mantenimiento de un modelo de desarrollo basado en las ventajas comparativas de recursos naturales, vigente durante siglos, es un callejón sin salida, puesto que perpetua la dependencia y el subdesarrollo, y por ende, condena a los países de la región a una inserción internacional pasiva. La conclusión es que América Latina y el Caribe precisan una nueva gobernanza de los recursos naturales que apoye exitosamente la puesta en marcha de un proceso de desarrollo sostenible, justo y equitativo. Tal estrategia no significa que los Gobiernos de la región deban despedirse totalmente de sus ventajas comparativas tradicionales, sino que han de invertir las rentas en una amplia gama de políticas públicas y aumentar el valor agregado de sus exportaciones, incluso el de las materias primas. Frente al hecho de que uno de los grandes desafíos para la economía mundial es cómo alimentar una población en ascenso y sostener la producción de manufacturas intensivas de materiales, es muy probable que el consumo de materias primas relacionado con el crecimiento de los países asiáticos se siga expandiendo por un tiempo. Eso significa que los países latinoamericanos pueden, por lo tanto, aprovechar su especialización histórica en recursos naturales, añadiéndoles valor agregado. Anabel Marín (2016, pp. 247 y ss.) ha identificado recientemente tres áreas de oportunidad para el desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con los recursos naturales: las condiciones locales específicas y cambiantes; el área del desarrollo basado en las nuevas tecnologías, por ejemplo, la biotecnología; y, finalmente, oportunidades relacionadas con la necesidad de desarrollar tecnologías amigables con el medio ambiente. Avances en esta área pueden contar con un amplio respaldo de la población que considera —como muestra la encuesta Las Américas y el Mundo: Opinión Pública y Política Exterior, realizada en siete países de América Latina en los años 2014 y 2015— que la protección del medio ambiente es un objetivo de política exterior muy importante. De una lista de doce objetivos de política

exterior, la mayoría de los ciudadanos califica esta área con una alta importancia. El 96% de los encuestados mencionó que es un objetivo algo o muy importante, siendo el porcentaje más alto entre todos los objetivos (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2014-2015). Ciertamente, según la CEPAL, el impacto del cambio climático en América Latina es ya significativo y muestra una tendencia ascendente. El efecto principal se puede observar en un aumento de la temperatura promedio de entre 0.7 y 1 grados, desde mediados de los años setentas. Además, se observa un aumento en las precipitaciones anuales de la región sudoriental de América del Sur. Estos fenómenos han tenido diversos efectos en las actividades agropecuarias, el régimen del agua, la biodiversidad, los bosques, el turismo, la salud y las ciudades (CEPAL, 2015).

### 5.3. El gran potencial energético como oportunidad

El gran potencial energético de la región es una fuente de riqueza y, sin duda, una ventaja comparativa que hasta ahora ha sido aprovechada sólo parcialmente. Según datos del BID, este potencial sería suficiente para cubrir más de veintidós veces la demanda eléctrica de la región en 2050. Este ejemplo muestra que las implicaciones que tiene el Acuerdo de París (COP21) pueden ser aprovechadas por los Gobiernos de la región para impulsar un modelo de desarrollo que aproveche la diversidad de recursos naturales que posee, sin comprometer el bienestar social y ambiental de la región. Con respecto a los compromisos convenidos por alrededor de doscientos países en la COP21, y en noviembre de 2016, en Marrakech, América Latina está mejor posicionada en varios aspectos que otras regiones del mundo, por sus sectores eléctricos de bajo carbono. La mayoría de los países de la región, entre ellos los emisores de mayor calado, Brasil y México, han ratificado el acuerdo de París. Si bien los países latinoamericanos, en términos relativos, contribuyen poco a las emisiones  $\text{CO}_2$ , el consumo de energía se ha incrementado en el marco del crecimiento económico que mostró la región durante las últimas décadas. Una respuesta consistente a la COP20 de Lima (2014) y a la COP21 de París (2015) sería, como Christian Denzin ha subrayado, que las emisiones



bajen de siete a dos toneladas per cápita hasta 2050. Brasil y México, que ocupan los lugares doce y trece en el ranking mundial de emisores, emiten más de dos toneladas per cápita, a pesar de sus niveles altos de pobreza. Eso significa que si esos dos países mantienen su tradicional camino de desarrollo y siguen intentando, al mismo tiempo, reducir la pobreza, sus emisiones seguirán incrementándose (Friedrich Ebert Stiftung [FES], 2017).

Actualmente, Costa Rica es el único país que realmente tiene la capacidad para cumplir sus compromisos nacionales en dirección al objetivo global de evitar que la temperatura promedio se eleve en dos grados. Para reducir sus emisiones per cápita, América Latina, de aquí a 2050, tiene que frenar la deforestación, disminuir sus emisiones causadas por la agricultura y reducir el consumo de energía en un 40%, objetivo que sería alcanzado si se impulsa una estrategia que conduzca a una mayor eficiencia energética. De acuerdo con un informe del BID, la región debería, además, descarbonizar el 90% de su sector energético y electrificar por completo el sector del transporte. *Descarbonizar* significa reemplazar fuentes energéticas con alto contenido de carbono, como el petróleo y el gas, por fuentes de carbón cero, entre las que destacan la energía solar y la eólica. La probabilidad de éxito de este camino no es despreciable, porque la región es, comparada con otras, líder en energía limpia. El 48% de la energía eléctrica viene de fuentes energéticas limpias, de las cuales el 96% corresponde a la energía hídrica. Las emisiones por el transporte, sin embargo, están creciendo rápidamente, porque la cantidad de coches en los países de la región crece, jalando también un aumento en el consumo de gasolina y diésel. Para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París, los países latinoamericanos deberían construir infraestructura que ayude a instalar sistemas energéticos de bajo carbono, así como democratizar y descentralizar sus sistemas energéticos para lograr economías más justas e inclusivas. Estas dos últimas pretensiones son importantes ya que si el esfuerzo se enfoca únicamente en la descarbonización, no bastaría para cambiar estructuras mono u oligopólicas, corruptas, clientelistas y poco eficientes. Una estrategia como esa atraería también nuevas inversiones directas extranjeras. Los nuevos compromisos con China van en esa dirección. Tienen que ser realiza-

das, además, grandes inversiones en vehículos eléctricos y en el transporte público, sin descuidar las políticas de cambio cultural y los desincentivos para que los consumidores ajusten sus patrones de comportamiento, que hoy se muestran poco sensibles al ahorro de energía (Viscidi y O'Connor, 2016). Progresos en esta temática dependen también del volumen de los recortes en el área del medio ambiente que estará haciendo la administración Trump—hasta ahora no calculables—, porque muchos Gobiernos latinoamericanos han condicionado la implementación de sus planes propios de reducción de emisiones al seguimiento de compromisos financieros y transferencia de tecnología contratados por la administración Obama (Viscidi, 2017).

Ir más allá de las estrategias de desarrollo hasta ahora aplicadas no es fácil, porque los cuatro modelos de desarrollo que históricamente se han implementado en la región—el Modelo Primario Exportador (MPE), el Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI), el Modelo Neoliberal (MN) y el Enfoque Posneoliberal (EPN)—no han borrado una característica prototípica de las sociedades latinoamericanas: la heterogeneidad estructural, más bien, la han reforzado (Cáliz R., 2016, p. 17). Para poner en marcha un enfoque de transformación socialmente justo, económicamente productivo y ecológicamente sustentable, se necesita, como primer paso, políticas de Estado que fomenten la innovación donde los países ya poseen mayores ventajas competitivas. Chile y Costa Rica son buenos ejemplos de cómo esto puede funcionar. El país andino exporta salmón, con mucha tecnología asociada a la industria salmonera. Con todo, aun en esos países, los avances son ambivalentes; ejemplo de ello son las crecientes denuncias sobre los impactos ambientales de la sobrecarga de la actividad salmonera, particularmente en la región chilena de Chiloé. Vale mencionar también que Costa Rica, la cual enfrenta conflictos ambientales por el cultivo de la piña y la orientación depredadora de una parte de su sector turístico, es uno de los pocos países del mundo con balanza comercial positiva con China, gracias a sus importantes exportaciones tecnológicas, especialmente de microprocesadores (Núñez, 2016, p.2).



#### 5.4. Los imperativos de innovación y diversificación

Los lemas que caracterizan el debate actual sobre los caminos para salir de la trampa de la “maldición de los recursos naturales” y su reflejo en la inserción internacional de la región son *innovación y diversificación*. El argumento básico es que la capacidad de un país para participar en el comercio y el crecimiento mundial depende de su capacidad para innovar en los campos tecnológico, social y organizacional. En este sentido, el aspecto distintivo de la nueva economía del conocimiento es el papel central de la innovación en el juego competitivo y la división internacional del trabajo. La innovación se materializa en la creación de nuevos productos, procesos, sectores y actividades, impulsando así la transformación estructural, la cual, a su vez, refuerza los estímulos a la innovación en un proceso virtuoso de producción en el que se valora cada vez más la generación de valor agregado basado en el conocimiento. Pero como la experiencia histórica demuestra, este proceso no es ni automático, ni espontáneo. Las capacidades internas, las instituciones y las políticas de apoyo a la innovación juegan un papel protagónico. Además, la innovación no es suficiente, tampoco es una fórmula mágica que solucione los problemas del atraso tecnológico-productivo de la región. Como Dani Rodrik (2016) ha subrayado, lo que mejora los niveles de vida es el efecto de la innovación tecnológica en la productividad de toda la economía, no la innovación en sí misma. Si bien es cierto que vivimos en una era de acelerados avances tecnológicos revolucionarios, como la inteligencia artificial, la biotecnología, la digitalización y la automatización, no hay un consenso sobre a dónde nos van a llevar estos hitos. Hay tecnoptimistas, tecnopesimistas y un tercer grupo que se puede llamar los tecnopreocupados. Este último grupo coincide con los optimistas, según Rodrik, respecto a la escala y el alcance de la innovación, pero se inquietan por las consecuencias adversas en materia de empleo o equidad. Lo que está en debate es, sobre todo, la difusión que tendrán las innovaciones.<sup>8</sup>

La pregunta central es si esas innovaciones quedarán confinadas a unos pocos sectores tecnointensivos que contratan a los empleados más capacitados y suponen una cuota relativamente pequeña del PIB, o

si se extenderán al grueso de la economía. Lo decisivo es la rapidez con la que pueda difundirse la innovación a los mercados laborales y de productos. Con respecto a la difusión, Rodrik (2016) menciona una serie de restricciones, tanto de la demanda, como de la oferta. En el nivel de la demanda, el crecimiento más rápido de la productividad la experimentó Estados Unidos, por ejemplo, con la tecnología de la información y las comunicaciones, mientras que los servicios públicos y la atención a la salud casi no tuvieron aumento de productividad. En el lado de la oferta, la cuestión clave es la disponibilidad de capital y habilidades suficientes para que el sector innovador se expanda en forma rápida y continua. Este último factor es, como sabemos, un gran problema en los países del Sur, entre ellos, la región de América Latina, cuya fuerza laboral está, en esencia, poco capacitada. Esta escasez entra en juego cuando las operaciones fabriles se automatizan y exigen trabajadores muy capacitados, de los cuales suele carecerse. Los países en desarrollo pierden sus ventajas comparativas respecto a los países industrializados. En este contexto de “desindustrialización prematura”, a los países de bajos ingresos se les complica lograr un aumento de productividad que alcance a toda la economía. Rodrik (2016) cita al economista Tyler Cowen, quien sugirió que a esos países podría beneficiarlos el derrame de innovaciones desde las economías avanzadas, al habilitar un flujo de nuevos productos baratos para consumir, pero sigue en pie la pregunta: ¿Qué producirán y exportarán esos países, más allá de productos primarios, para poder comprar los nuevos productos (por ejemplo, celulares) importados desde las economías avanzadas?

Como lo reflejan las estadísticas, la productividad de la economía, como un todo, se estancó en América Latina. Al veloz crecimiento de la productividad en los bolsones de innovación, se contrapuso el traspaso de trabajadores de las partes más productivas de la economía a las menos productivas, un fenómeno al que Rodrik (y sus colegas) denominan “cambio estructural reductor del crecimiento”.

---

8. Ese es el gran error de Trump: Lo que ha destruido miles de puestos de trabajo en la cadena industrial de Estados Unidos no es, en primer lugar, el “comercio injusto”, sino la revolución tecnológica.



Eso muestra claramente que la innovación puede coexistir con una baja productividad, y a la inversa, es decir, puede haber un aumento de productividad sin innovación, cuando hay un traslado de recursos a sectores más productivos (Rodrik, 2016). Un último elemento: bajo el lema de un desarrollo sostenible e inclusivo, el tema de la innovación y el uso de la tecnología debe ser visto al tenor del principio de la *justicia tecnológica*, el cual pone en el centro de la discusión el acceso y el uso de la tecnología, preguntándose cómo las innovaciones y tecnologías contribuyen a solucionar los urgentes problemas sociales y ambientales. Se trata de una relación, hasta ahora, poco investigada (véase al respecto Trace, 2016).

A pesar de que todos los Estados del BRICS han invertido notablemente en ciencia y tecnología durante las últimas dos décadas, sólo China y la India pueden mostrar éxitos en exportar productos *high tech* en algunos sectores. China, convertida en el taller del mundo hasta días recientes, ambiciona transformarse en una economía de innovación, para lo cual se propuso, con éxito, atraer miles de *startups* de todo el mundo, en una iniciativa comparable a lo que en su momento significó el nacimiento de Silicon Valley. En 2015, China invirtió masivamente en diez áreas económicas prioritarias; la suma de la inversión alcanza 5.3 billones de yuanes (aproximadamente, 319 mil millones de dólares), distribuidos en ochocientos fondos (Giesen, 2017). Más allá de China y la India, “el resto” de los países del Sur sigue exportando mayoritariamente productos *low tech*. En el Global Performance Index (GPI) de 2011,<sup>9</sup> que comprende noventa y siete países, seis países latinoamericanos se encuentran entre los primeros cincuenta: Chile (5), Argentina (22), Brasil (23), México (37), Colombia (40) y Perú (43) (Kappel y Pohl, 2013, p. 5). El crecimiento de la productividad en Brasil fue, entre 2000 y 2008, sólo del 3.6% (por empleado, 1.3%); en China fue del 10.2% (9.2%) y en la India del 7.5% (5.4%) (Kappel y Pohl, 2013, p. 4). Estas cifras muestran que los esfuerzos no alcanzan para acelerar el proceso de *catching up* en América Latina.

## 5.5. ¿Puede China reemplazar a Estados Unidos en América Latina?

Si Estados Unidos, bajo su nueva administración, realmente profundiza su estrategia de ensimismamiento y distanciamiento de sus vecinos del Sur, ¿podrá China suplir ese vacío y apoyar a la región para aumentar su competitividad y mejorar su inserción en la economía internacional? En la nueva estrategia china *new normal*, diseñada sobre la base de un crecimiento anual de alrededor del 6%, desempeñan un papel importante las relaciones exteriores y, en especial, la adopción de nuevos tratados comerciales e innovaciones. En un estudio reciente, el BID ha indagado sobre el impacto en la innovación de tratados comerciales entre China y diez países, tres de ellos latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Perú) (Chelala, 2016). La interconexión entre tratados de comercio e innovación se concreta, principalmente, en cuatro áreas: cooperación técnica; transferencia de tecnología; investigación, desarrollo e innovación; y patentes y propiedad intelectual. Para las cuatro áreas, las cifras del BID indican claramente un impacto modesto de esos tratados de comercio en los diez países seleccionados. Sin embargo, para obtener resultados más sólidos, se necesitan más tratados, países e indicadores. Ahora bien, si miramos a la región en conjunto, hay evidencia de que la participación de América Latina en las cadenas globales de valor es sustancialmente inferior a la de otras regiones. Dentro de las reglas de juego actuales, esta participación se valora como muy importante, dado que las cadenas de valor agregado desempeñan un papel creciente en la economía global, donde dominan, mayoritariamente, los *key players* de los países de la OCDE.<sup>10</sup> Sin embargo, empresas líderes de los poderes emergentes del Sur también ocupan, muchas veces, posiciones dominantes en cadenas cuasijerárquicas de valor agregado, codeterminan la gobernanza en esas cadenas

9. El GPI es un instrumento para medir las capacidades de rendimiento de cien países. Los indicadores dan cuenta del desarrollo del comercio, las instituciones, la educación y formación, la infraestructura, el sistema financiero y el ingreso per cápita.

10. Empresas transnacionales han aprovechado con fuerza, en las últimas décadas, la política global de incentivos de inversión, de rebaja de impuestos y tarifas aduaneras, del fomento de comercio y de la desregulación de los mercados de trabajo. Las cadenas globales de valor agregado de la OCDE controlan hoy el 80% del comercio mundial.



y desempeñan una función dirigente, sea a través de subcontratos e integración vertical para empresas de tecnología líderes en la región, o a través de la transferencia de tecnología, distribución de rentas y restricciones de acceso a las cadenas de valor. Esas empresas del Sur son, por lo tanto, un indicador elocuente respecto al posicionamiento de un país en la economía internacional (Kappel, 2014). Cerrar la brecha tecnológica no será fácil, pero no parece haber otra alternativa. Con respecto a la diversificación comercial, sólo Chile, Colombia y Costa Rica están a la altura de China, mientras que el capital de innovación en América Latina es mucho menor que el de la OCDE. Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), de una clasificación que integran ciento veintiocho países, liderada por Suiza, Suecia y el Reino Unido, sólo un país latinoamericano figuraba, en 2016, entre los primeros cincuenta: Chile, en el puesto 46, seguido por Costa Rica, en el 53; México, en el 58; y les siguen Panamá (63), Colombia (65), Uruguay (67), Brasil (69), Perú (70) y Argentina (76). Bolivia, el último país latinoamericano en el ranking, se sitúa en el lugar 106 (Agencia EFE, 2017). En contraste, en la novena edición del Índice Mundial de Innovación, China se ha convertido en el primer país de ingresos medios en entrar al selecto grupo de veinticinco países que lo encabezan (Agencia EFE, 2017).

## 5.6. La educación y la producción científica como áreas claves

Como lo señala el último informe de la OCDE, basado en los datos de los sesenta y cuatro países participantes en el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), la región está debajo de los estándares globales de rendimiento escolar. Se puede objetar la concepción de mediciones como la de PISA, pero no se puede negar que ofrece un marco comparativo de competencias que hoy parecen muy relevantes para el desempeño e inserción de los países en la globalización. De los países latinoamericanos que participaron en la evaluación de competencias que registra el informe, sólo México y Argentina superan el promedio en la relación entre situación económica y rendimiento escolar. Comparando la educación escolar de América Latina con la de China,

las diferencias son remarcables en muchos aspectos, en favor del último. Según los datos del informe del PISA, del total de setenta y dos países participantes, China ocupa el sexto lugar en matemáticas; el décimo, en ciencias; y vigesimoséptimo en capacidades para la lectura. En cambio, los diez países latinoamericanos participantes se posicionaron en la mitad inferior. La superioridad del sistema escolar chino se refleja también en otros indicadores, por ejemplo, en la autonomía de las escuelas, la duración del año escolar, la cantidad de horas diarias de enseñanza, la cantidad de paros de maestros y su ausentismo, las exigencias profesionales para ser contratado como maestro y, en general, el valor y la importancia que la sociedad y los alumnos atribuyen a la educación, al propósito de alcanzar buenos resultados y al crecimiento profesional (Vélez Bustillo, 2017). Para mejorar esta situación deplorable, el informe sugiere políticas públicas, como la creación de entornos de aprendizaje exigentes, la participación de padres y comunidades locales, alentar a los alumnos a que aprovechen al máximo las oportunidades educativas y ofrecer un apoyo focalizado para los estudiantes (OCDE / CEPAL / CAF, 2015).

Otro indicador que tiene que ver con el tema de la competitividad es la producción científica de un país. De acuerdo con el Scimago Institutions Rankings (SIR), que mide la producción científica, las tasas de colaboración internacional, así como el impacto y porcentaje de documentos publicados en revistas de prestigio internacional de las instituciones de educación superior de América Latina y el Caribe, España y Portugal, la producción científica sigue creciendo en la región, pero continua rezagada con respecto al promedio mundial. La investigación sigue concentrada en unas pocas universidades y, aunque la producción científica está creciendo rápidamente —tiene el segundo crecimiento más rápido del mundo, después de Asia—, aún sigue siendo sólo un 4% del total mundial. La tasa de impacto de la mayoría de las investigaciones producidas en la región también está por debajo del promedio mundial, y la visibilidad de su producción científica es por demás modesta. Una de las razones por las cuales la producción científica de la región es escasa tiene que ver con que la comunidad de investigadores activos internacionalmente es relativamente pequeña, como también lo es el porcentaje del PIB dedicado a la investigación.



Para aprovechar al máximo la transformación de China y sus ofertas de cooperación, la región debería, más allá del sector educativo, invertir sustancialmente en la calidad y la adecuación de las competencias, y en subsanar las deficiencias en infraestructura y logística. Además, son necesarias mejoras en las regulaciones, instituciones y capacidades de gobierno para desarrollar proyectos rentables, sustentabilidad ambiental y un mayor compromiso con la transparencia y la buena gobernanza.

## **6. Conclusiones. La transición hacia una integración más profunda, mayores inversiones en ciencia e innovación, y un desarrollo sostenible es el mejor camino para ganar más peso internacional**

No hay duda de que la emergencia de un nuevo orden mundial; la globalización descentrada; los cambios en la política económica internacional, cuyo rasgo fundamental es el auge de la región Asia-Pacífico; y el surgimiento de una serie de megacuerdos de comercio van a impactar directamente en la política de regionalización latinoamericana y van a reconfigurar las coaliciones de política económica en cada uno de esos países. Ya es notorio que la AP tiene un efecto de seducción más allá de sus cuatro países latinoamericanos firmantes (México, Colombia, Perú y Chile), como parece ser el caso de Argentina y Brasil, bajo los Gobiernos de Macri y Temer, que están muy interesados en replantear su inserción económica internacional. Como en los primeros años de la década de los noventa, con la vuelta a Gobiernos de centro-derecha en la región, que propagan la apertura económica y se esfuerzan por conseguir inversiones extranjeras y un mejor acceso a los mercados de capitales, se volverán a hegemonizar esas estrategias de inserción internacional de la región. Eso pasa, paradójicamente, en un momento histórico en el que en Europa crece la fracción antiglobalización y Estados Unidos se distancia, cada vez más, de la apertura y el multilateralismo,<sup>11</sup> poniendo en entredicho su rol como motor y garante del orden económico multilateral. En las palabras de Alejandro Frenkel (2017),

mientras que el consenso sobre libre comercio y la globalización en Occidente se hunde

como el Titanic, los gobiernos liberales de América Latina se han transformado en la orquesta del mítico buque transatlántico. Desorientados por un escenario inesperado, resta ver si terminan en los botes salvavidas que se arrojan desde China o si la negativa a recalibrar sus modelos de inserción económica y sus alianzas externas los terminarán de hundir en lo profundo del océano.

Todavía es una cuestión abierta el que China realmente ponga en práctica una mayor apertura de sus mercados, es decir, que renuncie en el futuro a aranceles proteccionistas y medidas de *dumping* en el sector exportador. El gigante sigue creciendo, si bien “sólo” a tasas del 6.5% al 7%. Sumas gigantescas fueron invertidas en grandes proyectos de infraestructura y el mercado inmobiliario está recalentado provocando que muchos chinos coloquen su plata en el extranjero. Por otra parte, el yuan, de por sí débil en comparación con el dólar, sigue perdiendo valor. Las exportaciones ya no son más el motor primordial del crecimiento y la demanda de recursos naturales ha descendido, lo que afecta, sobre todo, a países de América del Sur. Además, el país asiático enfrenta otros problemas. El endeudamiento ha crecido, durante la última década, del 150% al 260% respecto al PIB, lo que equivale a dos veces y media su capacidad económica. Las empresas, sobre todo las estatales, son las mayores deudoras. El país necesita cada vez más créditos para generar crecimiento, pero dos tercios de los nuevos créditos se necesitan para pagar intereses. El sector inmobiliario, que sigue siendo, hasta hoy, el más lucrativo —una tentación permanente para los inversionistas, incluido el Estado—, está desbordado y contaminado por una corrupción endémica; el crédito disponible es barato y la contaminación del medio ambiente en las megaciudades es cada vez más insostenible. El traslado creciente de la producción intensiva de trabajo a otros países asiáticos hizo crecer el ya de por

11. El distanciamiento del Gobierno norteamericano del credo liberal no es total, se reduce sólo a aquellos casos en los que se trata, según la interpretación de la administración Trump, de un “comercio injusto”, es decir, un comercio que amenaza la economía norteamericana y destruye puestos de trabajo.



sí alto porcentaje de chinos en busca de un trabajo que ya no se encuentra en los conglomerados industriales, ni en las regiones rurales del interior. Como reacción, la cantidad de protestas sociales ha crecido exponencialmente, amenazando la estabilidad del país, incluso cuando, hasta ahora, no esté en discusión el monopolio de poder de la nomenclatura del Partido Comunista. Los economistas recomiendan como salida una privatización agresiva de las empresas en manos del Estado, pero eso significaría una pérdida de control para el Partido Comunista y despidos laborales en masa, que podrían aumentar aún más las protestas sociales, hasta volverlas incontrollables. Nada preocupa más al Gobierno que un aumento de la inestabilidad (Köckritz, 2016).

### 6.1. La reacción de los Gobiernos latinoamericanos a la victoria de Trump y el galanteo de China

La reacción de los Gobiernos latinoamericanos a la victoria de Trump y al galanteo de China es naturalmente heterogénea y refleja diferencias entre ellos, en materia económica, política e ideológica, que subyacen en la región, lo cual refleja los grados distintos en que los países podrían ser afectados, tanto por las medidas norteamericanas, como por las ofertas del dragón asiático. En primer lugar, los países del Cono Sur son los que se están viendo obligados a recalcular su política exterior y estrechar sus lazos con países como China —que al menos en la retórica y en su proyección internacional, se ha transformado en el gran defensor del libre comercio y la globalización (a pesar de sus prácticas proteccionistas)—,<sup>12</sup> y menos decididamente con Europa, esperando, al mismo tiempo, que ese viraje no implique perder su vínculo privilegiado con Washington. Este rediseño es más fácil para países como Chile y Perú, los cuales ya tienen acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos, que para Brasil y Argentina, ligados al Mercosur, cuyas negociaciones con la UE están estancadas desde hace más de una década y media, aunque ahora, aparentemente, han sido desbloqueadas. Si agregamos la fracción de países del eje bolivariano (Venezuela, Bolivia y Ecuador), que tienen un profundo sentimiento antinorteamericano (Venezuela) o una demanda por una mayor autonomía (Ecuador y Bolivia), es claro

que no se puede esperar, a corto y mediano plazo, una estrategia de inserción internacional coherente de la región en una u otra dirección, y aún menos si tomamos en cuenta las múltiples debilidades de los dos países protagonistas y más poderosos de la región: Brasil y México. La unificación de posturas comunes sigue brillando por su ausencia. Las declaraciones contrarias en el marco de la Celac, como Alejandro Frenkel destaca con toda razón, son más bien manifestaciones de deseos, que la articulación de una política unificada (Frenkel, 2017). Todo eso pasa en un contexto global donde el proceso de acumulación se desplaza hacia la región Asia-Pacífico, lo que va a provocar cambios en la competitividad relativa de los eslabones de las cadenas de producción, en los cálculos de rentabilidad de los diferentes sectores de la economía y en los patrones de inserción internacional de las naciones. América Latina deberá decidir si la región, o por lo menos algunos de sus miembros, sacará provecho de ese desarrollo y avanzará, tanto hacia una inserción más activa en la economía internacional, como hacia un desarrollo sustentable. La otra opción sería quedarse en su rol tradicional de oferente de materias primas. Para que lo primero ocurra, es necesario repensar la política comercial, en el sentido de que ésta debería ser menos ideológica y más realista y pragmática, de manera que los perdedores sean identificados y compensados adecuadamente. Finalmente, las políticas comerciales tienen que ser compatibles, como ya subrayamos arriba, con otras normas y marcos de referencia internacionalmente acordados, como la *Agenda de Trabajo Decente* de la OIT, la *Agenda de Desarrollo Sostenible* y el Acuerdo de París (Schillinger, 2016).<sup>13</sup> Lo que falta del lado latinoamericano es un debate amplio sobre los verdaderos efectos de los megacuerdos para el desarrollo de la región, que incluya, más allá de los Gobiernos, a la clase media, sindicatos, sectores populares, las multilaterales y la academia. Para conciliar los acuerdos comerciales, ya sean bilaterales, regionales o megaregionales, con

12. Según la OCDE, la economía china es la más cerrada del mundo.

13. Es, cuando menos, sospechoso que la mayor parte del debate sobre la AP y sus avances e impactos en las economías participantes, sea más bien un monólogo latinoamericano, mientras su contraparte asiática se queda prácticamente muda.



los ODS, se tendría que tomar en cuenta un fenómeno ampliamente verificado: la confianza ciega en los mercados globalizados produce el efecto de que los más pobres de este mundo siguen estando desacoplados, a la vez que los costos de los daños ambientales son externalizados. En esa dirección, más que lamentarse por el retiro de la administración Trump de los megacuerdos TTIP y TPP, habría que aprovechar esta coyuntura para propiciar un nuevo impulso multilateral, inspirado, por ejemplo, en el espíritu de las viejas sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), hacia un nuevo orden económico mundial que, entre otros propósitos, acabe con el cierre de los países ricos a las importaciones del sur global, establezca reglas justas y transparentes para el comercio, cumpla los criterios de trabajo de la OIT y promueva la cooperación para el desarrollo.

## 6.2. La COP21 como hilo conductor hacia un Sur global reconfigurado y un desarrollo sostenible a nivel global

Los resultados de la COP21 en París marcan el camino hacia un desarrollo más sustentable a nivel global. Sin embargo, la realización de los compromisos de la COP21 con un desarrollo alternativo va a resultar muy difícil por las contradicciones en su seno, derivadas de las posiciones e intereses de los países firmantes, y de la influencia de actores económicos poderosos que intentan limitar su impacto potencial. El lema principal es *descarbonizar* los sistemas energéticos. En muchos países del Sur, no existe una política en ese sentido o las políticas implementadas no son suficientes (Lay y Renner, 2016). Tomando en cuenta las posibilidades de la región y sus ricos recursos energéticos derivados de fuentes renovables, América Latina está bien posicionada para transitar hacia un desarrollo más sustentable.<sup>14</sup> La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a pesar de sus déficits en términos de la concreción de los diecisiete ODS en subobjetivos e indicadores,<sup>15</sup> es un progreso innegable. La agenda vislumbra no sólo directrices para las políticas nacionales, sino también un nuevo camino para la cooperación técnica internacional (CTI) en la región, cuyas características son el ingreso de nuevos actores, nuevas modalidades y esquemas de financiamiento, la interdependencia

entre las diversas agencias de cooperación y el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur (CSS), explorando nuevas vías para los flujos de inversión y la cooperación para el desarrollo en un Sur global reconfigurado (Aynaoui y Woertz, 2016). Todos los países latinoamericanos han manifestado su voluntad de adaptar el marco doméstico de la cooperación a las nuevas agendas de desarrollo, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda de Financiación para el Desarrollo y la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Los acuerdos de la COP21 en París marcaron, al menos, un bosquejo del camino hacia un desarrollo sostenible a nivel global. Gracias a su alto potencial energético, derivado de fuentes renovables, la región latinoamericana presenta una gran oportunidad de transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible, aunque, hasta ahora, ha sido insuficientemente aprovechada. Un paso muy concreto hacia otro desarrollo sería darle un nuevo rumbo al sistema económico, en busca de una economía del bien común, siguiendo así el objetivo de la actividad económica como está definido en muchas constituciones de los Estados democráticos (véase Felber, 2016). La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) ha analizado recientemente, en un documento de trabajo, el rol de la cooperación regional dentro del nuevo marco de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (AMDS) (Agencia Peruana de Cooperación Internacional [APCI], 2016). Este documento concluye que no se trata de aplicar los modelos tradicionales de la división Norte-Sur,

sino de reconceptualizarla sobre la base de los nuevos puntos de debate: el valor de los re-

14. Según el informe del BID titulado Repensemos nuestro futuro energético (Vergara, Alatorre y Alves, 2013), el potencial energético que alberga América Latina en sus recursos naturales sería suficiente para cubrir más de 2.2 veces la demanda eléctrica de la región en 2050.

15. La concreción de los diecisiete ODS es, como Daniel Dückers ha subrayado, muy deficiente, si se toma en serio el objetivo central de la agenda: un bienestar sustentable para todos. Esta omisión es grave, sobre todo en relación con uno de los objetivos clave: una distribución más justa de los bienes materiales, que prácticamente no es abordado en la agenda. Sin un redireccionamiento de la dimensión de la justicia distribucional, no podemos esperar un progreso, sino más bien un retroceso (Dücker, 2017).



cursos domésticos, la interpretación de la universalidad de responsabilidades en conjunción con el Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas (PRCD), las transferencias de tecnologías verdes y la ‘economía verde’,<sup>16</sup> el rol de la empresa privada en la CID [cooperación internacional para el desarrollo], la gestión de bienes públicos, el rol de la CSS dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo (p. 39).

Apostar a la cooperación internacional es importante, pero no es suficiente, porque no toma en cuenta el hecho de que un desarrollo alternativo es sólo alcanzable sobre la base de un enfoque inclusivo, es decir, con una participación fuerte de la sociedad civil. El cambio hacia la sustentabilidad puede tener éxito sólo si se está creando una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad, como subraya el informe de la CEPAL titulado *Horizonte 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (2016b). Los autores están conscientes de que la transformación de los compromisos y las decisiones en política activa de la región implica un camino largo y exige responder a una serie de preguntas que se refieren, entre otros asuntos, al futuro de la integración regional, la construcción de visiones y posiciones conjuntas, la construcción de una plataforma común de inserción exitosa en procesos globales, el tipo de relación entre los Estados y otros actores, y finalmente, las medidas a tomar para contrarrestar desafíos estructurales de desarrollo en la región, como la desigualdad y la distribución de la riqueza (APCI, 2016, pp. 40 y ss.). Finalmente, la suerte del desarrollo bajo las directrices de los ODS se decide en un “*unruled G-Zero world*” (Bremmer, 2012) a nivel nacional y, recordando aquí la vieja frase “toda política es política local”, a nivel local. La Agenda 2030 es, por lo tanto, en última instancia, un encargo sociopolítico de la comunidad internacional para el nivel local.

Como se ha dicho en una conferencia reciente, organizada por el *think tank* español Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), existe un amplio consenso entre expertos internacionales en que la transición hacia un sistema energético bajo en carbono es imparable y que el cambio estructural hacia economías respetuosas con el medio ambiente es una necesidad imperativa hoy (Barcelona Centre

for International Affairs, 2017). Sin embargo, la resistencia rotunda de la administración de Trump al seguimiento de la política climática de su antecesor Obama significa un paso atrás en esta dirección.

### 6.3. Hacia una integración reforzada sobre la base de un desarrollo sostenible

Con respecto a la integración de la región como trampolín al mercado mundial —un objetivo promulgado ya desde los años ochentas—, América Latina necesita no menos, sino más integración, incluyendo de manera más firme el abordaje de las cuestiones ambientales (Blanco Jiménez y González Blanch, 1999-2000) y los efectos colaterales negativos del avance económico-social de los últimos años, perceptibles en una mayor contaminación atmosférica en las áreas urbanas y un deterioro importante de diversos activos naturales, como los recursos no renovables, el agua y los bosques. Se trata de problemas que llegan al punto de erosionar las propias bases de sustentación del dinamismo económico y exigen transitar, en los próximos años, hacia un desarrollo sostenible que preserve para las generaciones futuras los activos económicos, sociales y naturales. Esa meta implica despedirse de un tipo de regionalismo que ha predominado hasta ahora, el cual ha reforzado la soberanía nacional y regional, basado en la autoridad presidencial, y ha sido proyectado regionalmente por el llamado *interpresidencialismo* (véanse Malamud, 2010; Legler, 2013 y Gómez Mera, 2013). Se requiere un regionalismo que refuerce la soberanía más allá de las capacidades nacionales aisladas, el cual exige, por lo tanto, respuestas regionales y globales, y no menos importante, deberá lograrse en el marco de un desarrollo económico con mayor igualdad e inclusión social, y en una senda de crecimiento con bajas emisiones de carbono (CEPAL, 2016b). Una mayor integración que incluya estos desafíos contribuiría a reducir la

---

16. Merece ser mencionado que la “economía verde” es un concepto muy discutido. Se tendría, por lo tanto, que especificar en detalle, en cada caso, qué versión de este concepto se utiliza. Este debate no puede ser recapitulado aquí por falta de espacio.



vulnerabilidad de la región ante fenómenos externos y a reaccionar ante el desplazamiento del poder económico hacia Asia y el Pacífico, la aceleración de los cambios tecnológicos, el cambio climático, los desafíos de la gobernabilidad global y las nuevas amenazas de seguridad. La respuesta a un mundo sin un rumbo claro no puede ser aislarse, lo que equivaldría a seguir el camino equivocado de Donald Trump, ni tampoco pensar que el mercado arreglará las cosas por sí mismo. Para salir del callejón sin salida de la dependencia extrema de las ventajas comparativas tradicionales (recursos naturales), los países están obligados a desplegar estrategias de especialización, diversificar sus socios económicos externos y buscar nuevas formas de financiamiento y de inserción en la economía mundial. Eso significa, siguiendo las propuestas recientes de Sergio Bitar (2016):

- 1) Superar el agotamiento del Mercosur, flexibilizar y autorizar negociaciones individuales y arribar a un acuerdo de libre comercio con la UE.
- 2) Poner en marcha proyectos comunes entre el Mercosur y la AP: proyectos de infraestructura, corredores bioceánicos, integración eléctrica y energética, instalación de oficinas de comercialización conjuntas en Asia y África, investigaciones conjuntas para incorporar más tecnología a las empresas.
- 3) Articular cadenas de valor en torno a sectores de tecnología avanzada.

El primero de junio de 2017, Donald Trump cumplió su promesa electoral de anunciar que Estados Unidos saldrá del Acuerdo de París. Este proceso, sin embargo, no es rápido ni automático, porque el Pacto de París establece que los países no podrán abandonarlo durante los primeros tres años y, una vez decidido, no sería efectivo hasta un año después, es decir, en términos formales, Estados Unidos seguirá formando parte del acuerdo del clima hasta 2020. No obstante, en la práctica, la situación es distinta, porque Trump ya ha aprobado diversas normativas que han desmantelado la política de Obama para la lucha contra el cambio climático, provocando que el país no mantenga esfuerzos decididos para reducir sus emisiones. Aún sin las políticas contraproducentes de Trump, se estimaba

que Estados Unidos no iba a cumplir a cabalidad su compromiso con el Acuerdo de París. Lo que está ocurriendo es que Estados Unidos, con este giro, retrocede en su capacidad de liderazgo y deja un espacio privilegiado que China, el mayor emisor global, ya ha dado señales de querer ocupar. A pesar del hecho indiscutible de que la decisión solitaria de Trump es una señal desastrosa para la comunidad internacional, la cual puede provocar una reacción en cadena, también puede ser una llamada a los otros 196 firmantes del COP21 (sólo Nicaragua y Siria no firmaron) para cerrar las filas e intensificar sus esfuerzos para el cumplimiento de los objetivos de París y los ODS. Por cierto, al menos las primeras reacciones a la decisión de Trump apuntan en esa dirección, por ejemplo, la Coalición por la Alta Ambición (HAC, por sus siglas en inglés), cuyos miembros son, entre otros, Chile, Brasil, México, Alemania, Holanda, Luxemburgo y Nueva Zelanda, manifestó su “profunda decepción” y subrayó que el pacto es indiscutible (Rocha, 2017).

\*\*\*

No hay duda, América Latina, como el mundo entero, se encuentra en una fase de transición profunda. Los acontecimientos globales y regionales recientes, como la caída brusca de los precios internacionales de materia primas; el agotamiento del ciclo progresista en la región;<sup>17</sup> el estancamiento económico; las nuevas coaliciones regionales e interregionales, como el BRICS y el MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia); el G20 y las negociaciones de nuevos megacuerdos comerciales son señales de un nuevo periodo y dividen aguas en los intereses regionales, aumentan la fragmentación intraregional y dificultan las estrategias comunes hacia afuera, debilitando la presencia de América Latina en la arena internacional como un actor colectivo, cohesionado y de peso. Sin embargo, estos cambios también abren nuevas oportu-

---

17. Hay un amplio debate sobre qué ha llegado a su fin: ¿un ciclo progresista, una época, una serie de victorias electorales de la izquierda o sólo una narrativa progresista? Es demasiado temprano para dar hoy una respuesta seria a esta pregunta.



tunidades, como muestra el documento *Horizontes 2030*, de la CEPAL (2016b), y el tomo del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, *Eco-Integration in Latin America* (2017), un trabajo colectivo de treinta expertos internacionales presentado en abril de 2017.

Si los Gobiernos de la región están dispuestos a seguir directrices como las antes mencionadas, u otras similares, y toman las medidas para favorecer un cambio estructural, es decir, una transformación socialmente justa y ecológicamente sustentable, la región podría dar un paso importante hacia una cultura de igualdad y un desarrollo sostenible, así como ganar más peso en la arena internacional.



## Referencias

- AGENCIA EFE. (2015, julio 24). Evo reitera críticas a la Alianza del Pacífico. *El Nuevo Herald*. Disponible en <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article28652875.html>>.
- AGENCIA EFE. (2017, junio 15). Chile y Costa Rica, países latinoamericanos más innovadores, pero retroceden. Disponible en <<https://www.efe.com/efe/america/economia/chile-y-costa-rica-paises-latinoamericanos-mas-innovadores-pero-retroceden/20000011-3297789>>.
- AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. (2016). América Latina y el Caribe en la nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo: Implicancias frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (documento de trabajo). Disponible en <<http://cepei.org/wp-content/uploads/2016/08/APCI-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-Nueva-Arquitecturade-la-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo.pdf>>.
- ALTOMONTE, H. y Sánchez, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/1/S1600308\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/1/S1600308_es.pdf)>.
- AYNAOUI, K. E. y Woertz, E. (2016). Introducción: África, América Latina y el “siglo de Asia”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 114, pp. 7-15. Disponible en <[https://www.cidob.org/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/114](https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/114)>.
- BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS. (2017, febrero 27). Climate Futures: “La transición hacia un sistema energético bajo en carbono es imparable”. Disponible en <[https://www.cidob.org/noticias/temas/seguridad/climate\\_futures\\_la\\_transicion\\_hacia\\_un\\_sistema\\_energetico\\_bajo\\_en\\_carbono\\_es\\_imparable](https://www.cidob.org/noticias/temas/seguridad/climate_futures_la_transicion_hacia_un_sistema_energetico_bajo_en_carbono_es_imparable)>.
- BITAR, S. (2016, agosto 1). Por qué nos conviene una mayor integración latinoamericana. Estrategia. Disponible en <<http://www.estrategia.cl/12074/Columna>>.
- BERGGRUEN, N. y Gardels, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI: Una vía intermedia entre Occidente y Oriente*. Madrid: Taurus.
- BLANCO JIMÉNEZ, F. J. y González Blanch, M. (1999-2000). Los procesos de integración económica y medio ambiente. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2638, pp. 9-18. Disponible en <[http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_2638\\_9-18\\_\\_7A94475050AAFC726C7CBA482C57CD1.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2638_9-18__7A94475050AAFC726C7CBA482C57CD1.pdf)>.
- BODEMER, K. (2014). ¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extrarregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002-2011). *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, pp. 45-69.
- BORBOLLA, M. H. (2014, junio 18). “Sobrevendido”, la Alianza del Pacífico: Jorge Castañeda. *Quadratin*. Disponible en: <<https://mexico.quadratin.com.mx/%E2%80%9CSobrevendida%E2%80%9D-la-Alianza-del-Pacifico-Jorge-G-Castaneda/>>.
- BREMMER, I. (2012). *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. Londres: Portfolio.
- BREMMER, I. (2013, junio 11). From G8 to G20 to G-Zero: Why no One Wants to Take Charge in the New Global Order. *The New Statesman*. Disponible en <<https://www.newstatesman.com/politics/politics/2013/06/g8-g20-g-zero-why-no-one-wants-take-charge-new-global-order>>.
- BUZAN, B. y Lawson, G. (2013). The Global Transformation: The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations. *International Studies Quarterly*, 57(3), pp.620-634.
- BUZAN, B. y Lawson, G. (2014). Capitalism and the Emergent World Order. *International Affairs*, 90(1), pp. 71-91.



BUZAN, B. y Lawson, G. (2015). *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

CÁLIX R., J. A. (2016). *Los enfoques de desarrollo en América Latina: Hacia una transformación social-ecológica* (Análisis No. 01/2016). Friedrich Ebert Stiftung, Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica, Ciudad de México.

CAMPODÓNICO, H. (2015, julio 6). ¿Está sobrevendida la Alianza del Pacífico? *La República*. Disponible en <<http://larepublica.pe/politica/200680-esta-sobrevendida-la-alianza-del-pacifico>>.

CASTAÑEDA, J. G. (2012, marzo 1). La rivalidad México-Brasil. *El País*. Disponible en <[https://elpais.com/elpais/2012/02/28/opinion/1330453013\\_778328.html](https://elpais.com/elpais/2012/02/28/opinion/1330453013_778328.html)>.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS. (2014-2015). *Las Américas y el Mundo (2014-2015): Opinión Pública y Política Exterior*. Disponible en <<https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/>>.

CHELALA, S. (2016). The Impact of Trade Agreements with China on Innovation, Integration, Ideas, 243. Disponible en <<http://conexionintal.iadb.org/2016/12/02/el-impacto-en-innovacion-de-los-acuerdos-comerciales-con-china/?lang=en>>.

CHINESE ACADEMY OF INTERNATIONAL TRADE AND ECONOMIC COOPERATION, Ministry of Commerce, Research Center of State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council y United Nations Development Programme China (2015). *2015 Report on the Sustainable Development of Chinese Enterprises Overseas*. Disponible en <<http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/2015-report-on-the-sustainable-development-of-chinese-enterprise.html>>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2015). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago

de Chile. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656_es.pdf)>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016a). *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: La situación de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40530/3/S1600833\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40530/3/S1600833_es.pdf)>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016b). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf)>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2016c). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: La región frente a las tensiones de la globalización*. Santiago de Chile. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf)>.

COVARRUBIAS, A. (2016). Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), pp. 49-63. Disponible en <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/blar.12412/pdf>>.

DEONANDAN, K. y Dougherty, M. L. (Eds.). (2016). *Mining in Latin America: Critical Approaches to the New Extraction*. Nueva York: Routledge.

DIETER, H. (2014). *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*. Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, Dialogue on Globalization. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/11114.pdf>>.

DIETER, H. (2015, mayo 4). Das Ende des handelspolitischen Multilateralismus. *IPG Internationale Politik und Gesellschaft*. Disponible en <<http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/baustellen-der-globalen-oekonomie/artikel1/detail/das-ende-des-handelspolitischen-multilateralismus-908/>>.



- DUARTE HERRERA, L. K., González Parías, C. H. y Montoya Uribe, D. A. (2014). Colombia de cara al nuevo regionalismo renovado: La Alianza del Pacífico. *Punto de Vista*, 5(9), pp. 137-162. Disponible en <<http://journal.poligran.edu.co/index.php/puntodevista/article/view/568/501>>.
- DÜCKERS, D. (2017). Die Agenda 2030: Weniger als das Nötigste. *GIGA Focus Global*, 3. Disponible en <[https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf\\_global\\_1703.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1703.pdf)>.
- DURÁN LIMA, J. E. y Cracau, D. (2016). The Pacific Alliance and Its Economic Impact on Regional Trade and Investment: Evaluation and Perspectives. *International Trade*, 128. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40860/1/S1601207\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40860/1/S1601207_en.pdf)>.
- FELBER, C. (2016). Creando una economía para el bien común. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 297-316), Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>>.
- FRENKEL, A. (2017, febrero). Y ahora, ¿quién podrá defendernos? *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/y-ahora-quien-podra-defendernos/>>.
- FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. (2017, mayo 29). Opportunities and Challenges for a Coherent Climate Strategy for the Latin American Continent. *FES Connect*. Disponible en <<http://www.fes-connect.org/popular-posts/detail/opportunities-and-challenges-for-a-coherent-climate-strategy-for-the-latin-american-continent/>>.
- FUKUYAMA, P. (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Buenos Aires: Planeta.
- GARCÍA SIERRA, A. (2014, febrero 17). “La Alianza del Pacífico es el peor tratado comercial”: presidente de la SAC. *El País*. Disponible en <<http://www.elpais.com.co/economia/la-alianza-del-pacifico-es-el-peor-tratado-comercial-presidente-de-la-sac.html>>.
- GARZÓN, J. F. y Nolte, D. (2017). The New Multilateralism in Regional Economic Governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance. En P. Ruggirozzi y C. Wylde (eds.), *Handbook of South American Governance* [en prensa]. Nueva York: Routledge.
- GEHRE GALVÃO, T. (2009). América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), pp. 63-80. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/04.pdf>>.
- GIESEN, C. (2017, mayo 26). China schläft nie. *Süddeutsche Zeitung*. Disponible en <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/report-china-schlaeft-nie-1.3522320>>.
- GIESEN, C. y Piper, N. (2016, octubre 6). Zwölfbedrohliche Nullen. *Süddeutsche Zeitung*. Disponible en <<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verschuldung-zwoelf-bedrohliche-nullen-1.3193085>>.
- GÓMEZ MERA, L. (2013). *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of Mercosur*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- HEINE, J. (2014). ¿El Mercosur está marcando el paso? La política de la integración regional en el Cono Sur. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 100, pp.81-101. Disponible en <<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/heine.pdf>>.
- HOBSBAWM, E. (1962). *The Age of Revolution: 1789-1848*. Londres: Weidenfeld & Nicolson.
- HONTY, G. (2016, septiembre 16). Economías con pies de petróleo. *Energía Sur*. Disponible en <<http://energiasur.com/economias-con-pies-de-petroleo/>>.
- IKENBERRY, G. J. (1996). The Myth of Post-Cold War Chaos. *Foreign Affairs*, 75(3), pp.79-91.
- IKENBERRY, G. J. (2014). The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, 93(3), pp. 80-90.



- INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2017). *Eco-Integration in Latin America: Ideas Inspired by the Encyclical Laudato*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8225?locale-attribute=es&locale-attribute=en>>.
- KACEF, O. (2016). Oportunidades y desafíos en las relaciones entre América Latina y Asia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, pp. 41-62. Disponible en <<http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/316644/406744>>.
- KACEF, O. y Ballesty, M. (2014). La competitividad más allá del tipo de cambio: La evidencia para América del Sur. Manuscrito no publicado, CEPAL, Buenos Aires.
- KAPPEL, R. (2014). Aufstieg und Fall von Nationen. Warum manche Länder aufsteigen und zu Regional Powers werden. En A. Ziai (ed.), *Im Westen nichts Neues? Stand und Perspektiven der Entwicklungstheorie* (pp.153-181). Baden-Baden: Nomos.
- KAPPEL, R. y Pohl, B. (2013). Der wirtschaftliche Aufstieg der BRICS-Staaten. *GIGA Focus Global*, 1, pp. 1-8. Disponible en alemán en <[https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf\\_global\\_1301.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1301.pdf)>.
- KÖCKRITZ, A. (2016). Chinas Große Chance. *Die Zeit*, 52, p. 23.
- LAY, J. y Renner, S. (2016). Not on the "Paris Track": Climate Protection Efforts in Developing Countries. *GIGA Focus Global*, 8. Disponible en <[https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf\\_global\\_1608\\_en.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1608_en.pdf)>.
- LEGLER, T. (2013). Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*, 35(2), pp. 325-352. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n2/a01v35n2.pdf>>.
- MAIHOLD, G. (2016). Brasiliens Krise und die regionale Ordnung Lateinamerikas. *SWP-Aktuell*, 36. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik. Disponible en <<https://www.swp-berlin.org/publikation/brasiliens-krise-und-die-regionale-ordnung-lateinamerikas/>>.
- MAIHOLD, G. (2017). Die Pazifikallianz beginnt einen neuen Entwicklungsabschnitt, *SWP-Aktuell*, 49. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik. Disponible en <<https://www.swp-berlin.org/publikation/die-pazifikallianz-beginnt-einen-neuen-entwicklungsabschnitt/>>.
- MALAMUD, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, 15, pp. 113-138. Disponible en <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/241/214.html>>.
- MARÍN, A. (2016). Las industrias de recursos naturales como plataforma para el desarrollo de América Latina. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 237-254), Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>>.
- MICHALCZEWSKY, K. (2017). How Latin American Exports Are Reacting as Advanced Economies Recover. *Integration Ideas*, 250. Disponible en <<http://conexiontal.iadb.org/2017/07/11/las-exportaciones-latinoamericanas-frente-a-la-recuperacion-de-las-economias-avanzadas/?lang=en>>.
- MOURON, F., Urdinez, F. y Schenoni, L. (2016). Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, pp. 17-39. Disponible en <<http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/316643/406743>>.
- MYERS, M. (2016, septiembre 7). Can China Make New Friends in LAC? *Latin Trade*. Disponible en <<https://www.thedialogue.org/blogs/2016/09/can-china-make-new-friends-in-lac/>>.
- NOLTE, D. (2014). Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *EUI Working Papers*,



RSCAS 2014/89. Florencia: European University Institute, Robert Schumann Center for Advanced Studies. Disponible en <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/32595>>.

NÚÑEZ, R. (2016). De la maldición de las materias primas” a la bendición de las exportaciones con valor añadido (<http://www.infolatam.com/2016/01/24/de-la-maldición-de-las-materias-primas-a-la-bendición-de-las-exportaciones-con-valor-añadido/>).

OJEDA GÓMEZ, M. (2009, noviembre 17). México y Brasil: caminos opuestos. *Milenio Diario*. Disponible en <<http://eurolat.blogspot.mx/2009/11/opinion-mexico-y-brasil-caminos.html>>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: De la coexistencia a la coherencia*. Ginebra. Disponible en <[https://wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report11\\_s.pdf](https://wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf)>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Corporación Andina de Fomento. (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*. París: OECD Publishing. Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39535/S1501061\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39535/S1501061_es.pdf?sequence=1)>.

PADGETT, T. (2010, marzo 20). As Brazil Rises, Mexico Tries to Amp Up Its Own Clout. *Time*. Disponible en <<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1973921,00.html>>.

PALACIOS, G. (2005). Brasil y México: Sus relaciones 1822-1992. En A. Ortiz Mena L. N., O. Amorim Neto y R. Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: Encuentros y desencuentros* (pp. 23-109). Ciudad de México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.

PEÑA, F. (2012). Mercosur as a Regional and Global Protagonist. *RSCAS Policy Papers*, 2012/01. Florencia: European University Institute, Robert Schu-

mann Center for Advanced Studies. Disponible en <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20074>>.

PHILLIPS, N. (2002, abril 25). *Reconfiguring Subregionalism: The Political Economy of Hemispheric Regionalism in the Americas*. Coventry: University of Warwick, Department of Politics and International Studies. Mercosur Study Group, Chatham House. Disponible en <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2007/00552.pdf>>.

PRECIADO CORONADO, J. A. (2013). Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina. En M. N. Ruiz Uribe (coord.), *América Latina en la crisis global: Problemas y desafíos* (pp. 27-49). Ciudad de México: Instituto Universitario Internacional de Toluca (IUIT) / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) / Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas) / Universidad de Tijuana (UDT). Disponible en <[http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?id\\_libro=880](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=880)>.

RACHMAN, G. (2017). *Easternization. Asia's Rise and America's Decline from Obama to Trump and Beyond*. Nueva York: Other Press.

ROCHA, L. (2017, junio 2). El gobierno argentino, con una “profunda decepción” por la medida. *La Nación*. Disponible en <<http://www.lanacion.com.ar/2029716-el-gobierno-argentino-con-una-profunda-decepcion-por-la-medida>>.

RODRIK, D. (2016, junio). La innovación no es suficiente. *Nueva Sociedad*. Disponible en <<http://nuso.org/articulo/la-innovacion-no-es-suficiente/>>.

RUBIO, L. (2012, marzo 11). ¿México vs. Brasil? *Zócalo*. Disponible en <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/mexico-vs.-brasil>>.

SCHILLINGER, H. R. (2016). *In Need of Rethinking. Trade Policies in Times of De-Globalisation*. Friedrich Ebert Stiftung, Dialogue on Globalization. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/12761.pdf>>.



- STEWART, P. (2014). The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, 93(1), pp. 58-73. Disponible en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>>.
- SVAMPA, M. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, 268, pp. 50-64. Disponible en <[http://nuso.org/media/articulos/downloads/2.TC\\_Svampa\\_268.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/2.TC_Svampa_268.pdf)>.
- TASSARA, C. y Cecchini, S. (2016). Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Retos de igualdad para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio*, 44, pp.107-144. Disponible en <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/009-tassara.pdf>>.
- TORRE, C. (2014, febrero 17). Alianza del Pacífico: gato por liebre. *El Espectador*. Disponible en <<https://www.elespectador.com/opinion/alianza-del-pacifico-gato-liebre-columna-475650>>.
- TOVIAS, A. (2008). The Brave New World of Cross-Regionalism. Working Paper, 2008-03. Centre d'Études Prospections et d'Informations Internationales. Disponible en <[http://www.cepii.fr/PDF\\_PUB/wp/2008/wp2008-03.pdf](http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2008/wp2008-03.pdf)>.
- TRACE, S. (2016). Reiniciando nuestra relación con la tecnología. En C. Denzin y C. Cabrera (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 261-293), Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bue/ros/mexiko/13036.pdf>>.
- VÉLEZ BUSTILLO, E. (2017, enero 27). What Makes Good Schools? The Case of China and LAC [Entrada del PREAL Blog]. Disponible en <<https://www.thedialogue.org/blogs/2017/01/what-makes-good-schools-the-case-of-china-and-lac/>>.
- VERGARA, W., Alatorre, C. y Alves, L. (2013). *Repensemos nuestro futuro energético: Un documento de discusión sobre energía renovable para el Foro Regional 3GFLAC*. Documento núm. IDB-DP-292. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/5744?locale-attribute=es&locale-attribute=en>>.
- VISCIDI, L. (2017, junio 23). Trump's Withdrawal From the Paris Agreement Challenges Latin America. *The New York Times*. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2017/06/23/opinion/paris-agreement-climate-change-latin-america.html>>.
- VISCIDI, L. y O'Connor, R. (2016, noviembre 24). How can Latin America Move to Low-Carbon Energy? *The New York Times*. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2016/11/24/opinion/how-can-latin-america-move-to-low-carbon-energy.html>>.
- WILSON, J. D. (2015). Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing Between the TPP and RCEP? *Journal of Contemporary Asia*, 45(2), pp. 345-353.
- WERNER, A. (2017, julio 25). Latest Outlook for The Americas: Back on Cruise Control, But Stuck in Low Gear. *IMF Blog*. Disponible en <<https://blogs.imf.org/2017/07/25/latest-outlook-for-the-americas-back-on-cruise-control-but-stuck-in-low-gear/>>.
- WOERTZ, E. (Ed.). (2016). *Reconfiguration of the Global South: Africa and Latin America and the Asian Century*. Nueva York: Routledge.



## Autor

### **Klaus Bodemer**

Prof Dr., Polítólogo. Es profesor asociado del GIGA Instituto de Estudios Latinoamericanos, Hamburgo. Fue director del Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo y profesor invitado en Argentina, Brasil, México, Colombia, Costa Rica y España, también fue representante de la Fundación Friedrich Ebert en Montevideo, Uruguay. Sus áreas de investigación van desde las relaciones exteriores de los países del Cono Sur, las relaciones triangulares Europa-América Latina – Estados Unidos, las teorías y estrategias de desarrollo, Reformas del Estado, integración regional y violencia y seguridad pública en América Latina.

## Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung en México  
Yautepec 55 | Col. Condesa  
06140 | Ciudad de México | México

### Responsable

Christian Denzin  
Director del Proyecto Regional  
Transformación Social-Ecológica  
[www.fes-transformacion.org](http://www.fes-transformacion.org)

## **Fundación Friedrich Ebert en México**

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

**ISBN 978-607-7833-84-0**