



# Debates contemporáneos sobre el regionalismo. Una mirada desde la estrategia de la inserción argentina

*Contemporary debates on regionalism. A perspective from the Argentine insertion strategy*

**Nicolás Comini\***

## Palabras clave

Regionalismo  
Argentina  
Cambiemos  
Macri

## Resumen

“El Mercosur es el bloque más aislado y proteccionista que existe en el mundo”. Con esta cruda frase el presidente argentino Mauricio Macri describió al mismo bloque que durante su campaña electoral había considerado el círculo primario de inserción internacional del país en su ansiada “vuelta al mundo” y “retorno del ostracismo”. Lo interesante es que tal aseveración se dio en plena negociación con la Unión Europea y dejó en claro su predisposición para avanzar en un acuerdo de libre comercio. En este marco, y habiendo abandonado “temporalmente” su membrecía en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), es justo preguntarse qué tipo de estrategia hacia América Latina ha venido desarrollando la administración Cambiemos. Ante este panorama, el artículo analiza el posicionamiento nacional sobre el regionalismo, partiendo de una discusión previa sobre las nociones de región, regionalización, regionalidad y regionalismo.

\* Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Director de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (Buenos Aires) y profesor en la Universidad de Nueva York en Buenos Aires y en la Universidad Torcuato Di Tella. Contacto: nicolas.comini @usal.edu.ar

**Keywords***Regionalism**Argentina**Cambiamos**Macri***Abstract**

*"Mercosur is the most isolated and protectionist block in the world." The Argentine president Mauricio Macri described in that way this subregional platform. Even when during his electoral campaign he considered Mercosur the core of the Argentinean international insertion, as part of the so-called country's "return to the world" and "back from ostracism". This assertion was made in the middle of the negotiation process with the European Union, expressing his willingness to move forward in a free trade agreement. In this context, and taking into account the later "temporal" relinquishment of Macri's administration to the Union of South American Nations (Unasur), the article analyzes what kind of strategy towards Latin America has been developed by Cambiamos. In this sense, it reflects on the national positioning on regionalism, starting with a previous discussion on the notions of region, regionalization, regionness and regionalism.*

"Dar muestras del valor de la integración, en un mundo que discute los nacionalismos (...)" y "(...) demostrar que la cooperación entre nuestros países (...)" son dos cuestiones que el presidente argentino Mauricio Macri ha expresado en varias oportunidades.<sup>1</sup> De esta forma, el regionalismo constituye el centro de lo que el gobierno denomina la estrategia de inserción internacional inteligente.

Sin embargo, en la actual coyuntura está comenzando a imponerse una lógica de tensión y fricciones, donde en las pulsiones de corto plazo predomina el carácter no cooperativo y la búsqueda de respuestas a los problemas del momento. Las repercusiones sobre el mediano y largo plazo no se tienen debidamente en cuenta. Esto agudiza la desconfianza, reduciéndose el horizonte de decisión y restándose puntos a la solidaridad y la coordinación.<sup>2</sup>

Las percepciones negativas en el gobierno argentino sobre la relevancia de varios de los bloques regionales han motorizado un aumento de la presión por parte del gobierno y de agentes no estatales para que se modifiquen ciertas dinámicas. Esto comprende el aumento del "cansancio" y el "fastidio" que experimenta la coalición Cambiamos respecto de ciertas plataformas, tales como la Unasur.

<sup>1</sup> *Misiones online*, 2017.

<sup>2</sup> Heymann, 2004.

Frente a este panorama, este artículo problematiza la evolución de la construcción conceptual y empírica durante la administración Macri. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es la plataforma subregional que prioriza el Gobierno, concentrándose fundamentalmente, sino exclusivamente, en su dimensión comercial. Si bien existen diferencias de opinión, una parte importante de aquellos que están de acuerdo con el fortalecimiento del bloque considera que constituye un instrumento relevante de política exterior para aumentar la capacidad de negociación argentina y que el multilateralismo puede considerarse como una opción adecuada en las estrategias de inserción comercial externa.

En la práctica, la forma en la que se concibe el regionalismo implica fuertes tensiones entre los distintos enfoques vigentes sobre el contenido a darse a la implantación y la utilización de las políticas regionales. De hecho, cierta entronización de la ortodoxia económica neoliberal presenta el riesgo de promulgar doctrinas rígidas que erosionen la capacidad de contar con mayor flexibilidad – ahora y en el mediano y largo plazo– para determinar cuáles acciones resultan convenientes. Se registra, así, una tensión entre el camino adoptado por la tendencia económica predominante y el deseo de construir un modelo económico y social original, que responda a las tradiciones y necesidades de la región, sobre todo de los sectores vulnerables.

Dicho esto, el artículo se divide en cuatro partes. En un primer momento se introduce la discusión en torno a los conceptos de región, regionalización, regionalidad y regionalismo. Seguidamente, se realiza un recorrido sobre las principales tipologías vigentes de regionalismos. En un tercer momento se analiza la perspectiva adoptada por el gobierno de Cambiemos en torno al regionalismo. Finalmente, se esboza una serie de conclusiones entre las cuales se argumenta que el regionalismo es concebido por el macrismo como un medio instrumental para negociar con el “otro” externo.

### **Definiciones en disputa: región, regionalización, regionalidad y regionalismo**

Una parte importante de la discusión en torno al posicionamiento argentino frente a los diferentes proyectos regionales vigentes deja de lado la diferenciación entre conceptos que suelen ser confundidos y, muchas veces, utilizados de forma indistinta. Afortunadamente, existe un corpus de trabajos que ha intentado, desde diferentes perspectivas, imprimirle mayor claridad al debate.<sup>3</sup>

Söderbaum retoma la idea de “región” desde su raíz etimológica,<sup>4</sup> que está expresa en el trabajo de Jönsson y según la cual el término deriva del latín “regio”,<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Para profundizar sobre este tema se recomienda la lectura de Breslin, Hook (2002); Grugel, 2004; Hettne, 2008; Hettne y Söderbaum, 2000; Schmitt-Egner, 2002; Ba, 2009.

<sup>4</sup> Söderbaum, 2009.

<sup>5</sup> Jönsson, Tägil y Törnqvist, 2000.

que significa dirección. Asimismo, da origen al verbo latino "regere", que significa "gobernar" o "comandar". Recién con el paso del tiempo, la expresión pasaría a estar asociado con las ideas de fronteras y espacios delimitados.<sup>6</sup> También suele estar relacionado, en el ámbito de las Relaciones Internacionales, con territorios geográficamente cercanos en donde las políticas exteriores se encuentran en cierta forma interrelacionadas, aunque es más complejo que esto.<sup>7</sup> Por su parte, Söderbaum distingue "micro" de "macro-regiones". Las macro-regiones implican grandes unidades territoriales que se sitúan entre el nivel estatal y el nivel del sistema global. Nye las define como "(...) un número limitado de Estados conectados por una relación geográfica y cierto grado de interdependencia".<sup>8</sup> Por su parte, las "microrregiones" suelen estar vinculadas a niveles subestatales o a fenómenos sociales como las comunidades culturales, étnicas o lingüísticas que se encuentran separadas por fronteras estatales.<sup>9</sup>

La región puede ser conceptualmente distinguida de la "regionalización", que se trata de un proceso de cooperación, integración, cohesión e identidad que va creando un espacio regional que es edificado de forma general o en base a temas específicos.<sup>10</sup> Se refiere, fundamentalmente, por la intensificación del comercio y las inversiones en el nivel intra-regional,<sup>11</sup> pero también de ideas y personas, lo que incrementa la intensidad de la interdependencia entre los actores involucrados. Como sea, regionalización es tanto un proceso como un proyecto.<sup>12</sup>

Los procesos de regionalización fueron estudiados en diferentes momentos en términos de niveles de "regionalidad".<sup>13</sup> Estos últimos definen la posición de una región específica según su cohesión, en el marco de un proceso histórico determinado.<sup>14</sup> Riggirozzi identifica cinco tipos de regionalidad: el "espacio regional", donde existe una geografía contigua, sin una sociedad organizada; el "complejo regional", que conlleva interdependencia embrionaria motorizada por relaciones translocales para obtener ganancias mutuas en temas concretos; la "sociedad regional", en el cual se intensifica el complejo regional a través de relaciones translocales en diferentes áreas de las relaciones políticas entre Estados y actores no estatales, con incipientes instituciones; la "comunidad regional", en el seno de la cual la cohesión es sustentada en la convergencia de valores, normas y comportamientos, que implican procesos de inclusión y de pertenencia; y el "actor

<sup>6</sup> Söderbaum, 2009.

<sup>7</sup> Oyarzún, 2008.

<sup>8</sup> Nye, 1971, p. 12.

<sup>9</sup> Malamud, 2011.

<sup>10</sup> Söderbaum, 2009.

<sup>11</sup> Fishlow y Haggard, 1992; Haggard, 1997; Breslin y Higgott, 2000.

<sup>12</sup> Fawcett, 2004.

<sup>13</sup> Hettne y Söderbaum, 2000.

<sup>14</sup> Hettne, 2005.

regional institucionalizado”, donde se expresa una forma de gobernanza coherente que institucionaliza normas y prácticas que sostiene la comunidad regional.<sup>15</sup>

El último concepto que merece aquí ser diferenciado es el de “regionalismo”. Para una parte de la literatura, el regionalismo, ya sea como política o como proyecto,<sup>16</sup> conlleva la existencia de múltiples redes de cooperación y coordinación regionales formales e informales, que involucran tanto a Estados como a actores no estatales.<sup>17</sup> Para otra, el término regionalismo se refiere a cualquier forma de cooperación regional institucionalizada que envuelve a más de dos países.<sup>18</sup> Este tipo de enfoque institucionalista y estadocéntrico afirma que “(...) la integración regional –a veces denominada regionalismo– consiste en un proceso formalizado y conducido desde el Estado (...)”.<sup>19</sup> Desde esta mirada, la regionalización representaría un proceso informal, mientras que el regionalismo demarcaría la necesaria construcción de institucionalidad en torno a la cooperación existente. Como sea, existe cierto consenso respecto de que el regionalismo se ve penetrado por un complejo conjunto de influencias domésticas y exógenas, las cuales juegan un papel relevante en lo que respecta a su naturaleza y dinámicas.<sup>20</sup>

Sobre la base de lo expuesto, se asumirá que el regionalismo presupone la existencia de procesos intencionales e interactivos de cooperación o coordinación internacional, acordada entre dos o más actores estatales de una misma región y que pueden involucrar sectores no estatales. Asimismo, requiere ser enmarcado en ciertas reglas y normas formales o informales. Ahora bien, ¿cómo puede ser tipificado el regionalismo?

### Tipologías de regionalismos

Antes de intentar categorizar las principales lógicas regionales priorizadas por la actual administración argentina, resulta necesario rescatar algunas de las principales tipificaciones existentes en torno al regionalismo. La convergencia, por un lado, de demandas de articulación de los diferentes esquemas vigentes –como el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (AP)– y, por otro, de fracturas agudas al interior de diferentes plataformas regionales –tales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)– complejizan la tarea. Esta situación hace parecer poco viable procurar alcanzar mayor compatibilidad en los contextos subregionales. Sin embargo, rescatar algunas conceptualizaciones puede contribuir al análisis

<sup>15</sup> Riggirozzi, 2012.

<sup>16</sup> Fawcett, 2004.

<sup>17</sup> Söderbaum, 2009.

<sup>18</sup> Kang, 2016.

<sup>19</sup> Malamud, 2011, p. 220.

<sup>20</sup> Riggirozzi, 2012.

de configuraciones complejas, que incluyan elementos de diferentes enfoques políticos, sociales, culturales y económicos, según el caso considerado.

En términos generales, el regionalismo puede distinguirse según sus dimensiones “micro” y “macro”. En esta línea, algunos autores plantean que el “micro-regionalismo” se da entre los niveles nacional y municipal, pudiendo asumir dinámicas subnacionales o transfronterizas. Este regionalismo transfronterizo (*cross-border regionalism*) ha canalizado la atención de diferentes observadores.<sup>21</sup> Algunos estudios enfocados en África, por ejemplo, han estudiado las oleadas de planes transfronterizos (o microrregionales), cuyos antecedentes directos se arraigan en los arreglos de la era colonial. Por aquellos tiempos, se tornaba fundamental la coordinación e integración interterritorial para mejorar las comunicaciones y el transporte con los centros metropolitanos.<sup>22</sup>

Por su parte, el “macrorregionalismo” hace referencia a grandes unidades territoriales o subsistemas, que existen entre el nivel “Estado” y el nivel “global”.<sup>23</sup> Concentrándose en su arista económica, Kang examina el desarrollo de ese macrorregionalismo a partir de diferentes tipologías de lo que denomina Acuerdos Comerciales Regionales (ACR),<sup>24</sup> entre las cuales destacan tipologías de primera y segunda generación.

El regionalismo de “primera generación” toma como punto de partida el trabajo de Balassa, que asume una serie de estadios progresivos. Esta mirada europeísta del regionalismo, que subestima otra multiplicidad de proyectos previos sucedidos en otras latitudes, asume que la primera generación se estructura en torno a los llamados cinco pasos de integración económica: acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y unión monetaria.<sup>25</sup> De esa tipología se desprenden tres tipos de acuerdos comerciales: los “foros de cooperación económica”, donde los países discuten temas específicos; los “acuerdos preferenciales no-recíprocos”, que son establecidos entre un país desarrollado económicamente y otro en vías de desarrollo; y, finalmente, los “acuerdos de alcance parcial”, que están basados en la llamada “cláusula de habilitación” de la Organización Mundial del Comercio (OMC).<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Solís y Saori, 2008; Tovias, 2008.

<sup>22</sup> Bach, 2008.

<sup>23</sup> Söderbaum, 2005.

<sup>24</sup> Kang, 2016.

<sup>25</sup> Balassa, 2013; Balassa, 1965.

<sup>26</sup> Esta cláusula hace referencia a la “Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (...)”, que fuera adoptada en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1979. Según la Organización Mundial del Comercio, esta cláusula permite a los Miembros desarrollados otorgar un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. La cláusula habilitación, afirma la OMC, “(...) es el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en cuyo marco los países desarrollados ofrecen un trato preferencial sin

El libro de Balassa fue publicado a principios de la década de 1960, en los primeros tiempos de la integración europea, justo después de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).<sup>27</sup> El eje de atención estuvo puesto allí, incluso cuando por aquellos tiempos en América Latina se ponían en marcha plataformas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) –1960– y, nueve años más tarde, la Comunidad Andina –1969–. Fue la experiencia europea la que atravesó esta construcción teórica.

Según Kang, esta tipología fue perdiendo vigencia en lo que respecta a la integración económica, quedando progresivamente obsoleta por cuatro razones principales: la disparidad en los acuerdos comerciales regionales; el cambio de paradigma en el comercio internacional; el incremento del número de esos acuerdos interregionales; y los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur. Respecto de la disparidad, se sostiene que establecer una unión aduanera no significa haber satisfecho todas las obligaciones impuestas por un acuerdo de libre comercio, algo que suele evidenciarse en la permanencia de cuotas, que se supone deberían ser suprimidas en una unión aduanera. En cuanto al cambio de paradigma en el comercio internacional, se explica que la tipología de Balassa está centrada en el antiguo paradigma de economías internacionales en las cuales se asumía que cada país producía bienes y oficios que intercambian con otros. Sin embargo, en el actual paradigma de la economía global, la inversión externa directa y las redes de producción de firmas multinacionales –vía cadenas de valor– juegan un papel cada vez más importante en un esquema regional. Complementariamente, el incremento del número de ACR interregionales entre países distantes geográficamente contrasta la monopolización de la idea de contigüidad. Finalmente, la visión clásica concibe, implícitamente, que los países involucrados en un ACR cuentan con similares niveles de desarrollo económico, aunque desde la década de 1990, un número de esos acuerdos ha sido concluido entre países con diferentes niveles de desarrollo, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En América Latina este tipo de iniciativas fueron interpeladas en los años ochenta por lo que se denominó “nuevas formas de concertación política”. Los procesos de democratización, la renegociación de la deuda externa y la conflictividad en América Central signaron la agenda regional de aquellos tiempos. La Declaración y el Plan de Acción de Quito; el Grupo Contadora; el Grupo de Apoyo a Contadora; el Consenso de Cartagena; el Grupo de los Ocho o los protocolos de integración bilateral que habían firmado Argentina, Brasil y Uruguay que motivaron documentos tales como el “Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y

---

reciprocidad a los productos originarios de países en desarrollo (como la aplicación de derechos nulos o bajos a las importaciones) (...)”. Esta información se encuentra disponible en [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/devel\\_s/dev\\_special\\_differential\\_provisions\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/dev_special_differential_provisions_s.htm) .

<sup>27</sup> Se encuentra integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

la Democracia”, eran ejemplos de estos “mecanismos informales de consulta y concertación” o “proceso de cooperación informales”.<sup>28</sup>

Desde una perspectiva estructuralista, Hettne identifica tres tipos de regiones: centrales, intermedias y periféricas.<sup>29</sup> Este enfoque ha sido ampliamente desarrollado en América Latina. Por los tiempos en los que se enmarcó esta primera generación, los teóricos de la dependencia, por ejemplo, venían trabajando activamente. Lo que cepalinos y dependentistas, economistas, sociólogos o estudiosos de la política seguían con mucha atención eran las tendencias dominantes en el orden mundial y las alternativas por las que atravesaba la vida política, en particular la puja entre el Este y el Oeste. Lo hacían con el entendimiento de que los objetivos latinoamericanos en materia de desarrollo económico o desempeño autónomo en medida determinante dependían de esas circunstancias. El esfuerzo de Cardoso y Faletto por rescatar la especificidad histórica de la “situación de dependencia” había representado un magnífico esfuerzo por aportar la dimensión interna –los aspectos político-sociales– al debate sobre la cuestión.<sup>30</sup> Mientras que hasta ese entonces el eje puesto en la dependencia se concentraba en el estudio de las funciones que desempeñaban las economías en el mercado global, ahora los autores asumían que no podían obviarse los vínculos existentes entre grupos sociales de los diferentes países en las relaciones de dependencia.

De alguna manera, iba de la mano de la crítica de Imaz, quien aludía que el externalismo que asumía la perspectiva de una dependencia que recaía siempre en la responsabilidad del otro –“otro” que podía ser el sistema, un Estado o una corporación– corría el riesgo de constituirse como una explicación “(...) tranquilizadora de conciencias, desligadora de responsabilidades (...)”.<sup>31</sup> En ese marco, en el análisis de Cardoso y Faletto existía una profunda relación entre el proceso económico, las condiciones estructurales y la situación histórica. Es decir, los aspectos económicos no podían ser disociados de los procesos políticos de dominación de países sobre países y de clases sobre clases. Eran justamente las redes de intereses entre diferentes grupos sociales, redes que trascendían las fronteras nacionales, las que determinaban las dinámicas de dominación. Los brasileños planteaban que los vínculos estructurales se perpetuaban, transformaban o fracturaban mediante la acción de clases, grupos, movimientos y organizaciones sociales de los países dependientes. “Hemos sido colonia y no hemos dejado de serlo, a pesar de la emancipación política (...) El genio nacional rara vez ha encontrado una expresión genuina e independiente; sólo en la selección de los elementos que asimila se manifiestan sus inclinaciones nativas (...)”, proclamaba Korn.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Tomassini, 1990, p. 20.

<sup>29</sup> Hettne, 2005.

<sup>30</sup> Cardoso; Faletto, 2001.

<sup>31</sup> Imaz, 1974, p. 42.

<sup>32</sup> Sánchez, 1983, s/n.

Esto da pie a una segunda generación de tipologías sobre regionalismo, que distingue entre tipologías "dicotómicas" o "tricotómicas". Las dicotómicas se subdividen en tres categorías principales: a) regionalismo "de jure" o "de facto"; b) "cerrado" o "abierto"; c) "superficial" o "profundo".<sup>33</sup>

Mientras que el regionalismo de jure se refiere a los ACR basados en regímenes de comercio preferenciales institucionalizados, el de facto se asocia a la regionalización motorizada por la intensificación del comercio y las inversiones en el nivel regional, sin necesariamente estar enmarcada en instituciones. En este sentido, Higgott distingue al regionalismo de jure y de facto como tipos ideales, el primero caracterizado por una orientación político-legal y conducido por el Estado y el segundo dirigido por el mercado.<sup>34</sup> Como sea, mientras que la versión de facto se refiere a esquemas informales, la de jure engloba plataformas formales.

En la otra tipología señalada, el regionalismo cerrado se refiere a la ola de proyectos de integración regional iniciados por países en desarrollo en América Latina y África durante la década de 1960, pero cuyo antecedente directo se remonta a la experiencia de la Gran Depresión. Impulsados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Con una evidente impronta keynesiana, el concepto de industrialización por sustitución de importaciones jugó, en estos esquemas, un papel central, lo que implicó desacoplar al mercado del mercado internacional. Allí primó el impulso de la planificación económica estatal, con un rol clave en la regulación de inversión externa directa (IED) y las empresas públicas en los sectores estratégicos.<sup>35</sup> Este estilo fue también denominado "viejo regionalismo",<sup>36</sup> un regionalismo concebido como un instrumento de la política de desarrollo.<sup>37</sup> Simplificando el modelo, ese regionalismo cerrado tenía por objeto:

"(...) eliminar las barreras al comercio y a la inversión entre los países que comerciaban entre sí, mantener e incluso elevar la protección contra terceros países, extender la planificación y la intervención estatal a nivel regional, regular la IED y respaldar todo esto con una arquitectura institucional colectiva cuyo punto claro de referencia era el naciente proyecto de integración europea."<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Kang, 2016.

<sup>34</sup> Higgott, 1997.

<sup>35</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

<sup>36</sup> Quiliconi, 2013.

<sup>37</sup> Bouzas, 2010.

<sup>38</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, p. 36.

La idea de "regionalismo abierto" se encuentra profundamente ligada al llamado "nuevo regionalismo" de los años noventa. Según un documento de la propia CEPAL el regionalismo abierto se caracteriza como un proceso cuyo objetivo radica en perseguir que "(...) las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen".<sup>39</sup> Esto se ve reflejado en "(...) los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región".<sup>40</sup> De esta forma, se busca que la integración constituya un cimiento que favorezca una economía internacional "(...) más abierta y transparente (...)".<sup>41</sup> Desde fines de los años ochenta, el regionalismo abierto fue la estrategia dominante para la integración económica de los países latinoamericanos. En un intento por reconciliar al regionalismo con la globalización, la interdependencia económica de los Estados de la región pasó a estar directamente vinculada a la liberalización y la desregulación. De hecho, en el regionalismo abierto la regionalización y la globalización de la economía constituyen un proceso inseparable. Para ello, se les asignó un papel fundamental a los mecanismos del mercado en la asignación de recursos en el proceso de producción.<sup>42</sup> Siguiendo esta lógica, muchos acuerdos regionalistas se han centrado principalmente en maximizar el poder de negociación en un mundo globalizado.<sup>43</sup> Esto trascendió la dimensión comercial e incluyó otras múltiples cuestiones, como la geopolítica y la seguridad.<sup>44</sup>

Finalmente, desde una mirada económica, el regionalismo superficial hace hincapié en los acuerdos comerciales regionales que solo se concentran en la reducción de barreras tarifarias. Por su parte, el regionalismo profundo tiene que ver con la generación de acuerdos de mayor alcance, que trasciendan la liberalización comercial. Suele involucrar cuestiones como negocios de servicios, inversiones, competencia, contratación pública, como partes de un mercado común.<sup>45</sup>

Esta perspectiva se puede contrastar desde ópticas multiaxiales.<sup>46</sup> Hurrell hace una distinción matizada entre cinco categorías diferentes de regionalismo: (1) regionalización social y económica; (2) conciencia e identidad regional; (3) cooperación regional interestatal; (4) integración regional promovida por el estado; y (5) cohesión regional.<sup>47</sup> Asimismo, la necesidad de abordajes más amplios

<sup>39</sup> CEPAL, 1994, p. 12.

<sup>40</sup> *Ibidem.* p. 13.

<sup>41</sup> *Ibidem.* p. 20.

<sup>42</sup> Jilberto y Hogenboom, 1996.

<sup>43</sup> Farrell, Hettne y Van Langenhove, 2005.

<sup>44</sup> Buzan et al., 2003.

<sup>45</sup> Lawrence, 1996.

<sup>46</sup> Comini, 2016.

<sup>47</sup> Hurrell, 1995.

motivó la búsqueda de conceptos que permitieran rescatar la complejidad del regionalismo actual. En esta línea, Tokatlian propone la expresión “complejo integracionista”, que es “(...) la manifestación de una dinámica de largo plazo que caracteriza a un área subalterna del sistema internacional y a través de la cual se aspira a superar, por medio de una amalgama de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa y los desequilibrios internos de dicha área (...)”.<sup>48</sup>

Es decir, desde un punto de vista más amplio el regionalismo profundo es aquel que va más allá de lo comercial y se presenta como una opción estratégica para fortalecer la inserción de los países en el mundo y su margen de negociación. Es el abordaje de múltiples cuestiones simultáneas el que garantiza la profundidad, en una agenda que puede abarcar desde la educación, la inclusión social, el desarrollo social y económico, la innovación tecnológica, el medio ambiente hasta la seguridad, los derechos humanos y la defensa, entre muchos otros.

Este tipo de regionalismo ha recibido distintas denominaciones. Algunos lo han llamado “regionalismo modular” (o regionalismo de tercera generación), concepto que, en su dimensión descriptiva, representa un dispositivo para capturar la interacción de múltiples actores, problemas y proyectos. Es un regionalismo que se basa en módulos (proyectos) y presupone una pluralidad de ellos, compitiendo por los miembros. Estos últimos pueden elegir a qué módulo unirse, dependiendo del problema, el tiempo y la oportunidad.<sup>49</sup> Otros lo han denominado “regionalismo poshegemónico”, el cual se manifiesta en una “(...) reorganización del escenario regional y la emergencia de nuevos esfuerzos con nuevas agendas de cooperación”.<sup>50</sup> El poshegemonismo asume que el regionalismo del siglo XXI en América Latina no debe interpretarse simplemente como respuesta subregional *ad hoc* a la crisis del neoliberalismo y el colapso del liderazgo hemisférico liderado por Estados Unidos, sino debe entenderse como la manifestación visible de una repolitización de la región.<sup>51</sup> También están quienes se refirieron a este regionalismo como posliberal, el cual estaba signado por: la primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial; el retorno de la “agenda de desarrollo”; un mayor papel de los actores estatales; y una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, entre otras cosas.<sup>52</sup> A este tipo de denominaciones podrían añadirse<sup>53</sup> las de regionalismo *segmentado*,<sup>54</sup> *inclusivo*,<sup>55</sup> *heterodoxo*<sup>56</sup> o

<sup>48</sup> Tokatlian, 2012, p. 477.

<sup>49</sup> Gardini, 2016.

<sup>50</sup> Riggiozzi y Tussie, 2018, p. 17.

<sup>51</sup> Riggiozzi y Tussie, 2012; Legler, 2013.

<sup>52</sup> Sanahuja, 2009.

<sup>53</sup> Benzi y Narea, 2018; Nolte, 2014.

<sup>54</sup> Malamud y Gardini, 2012.

<sup>55</sup> Vázquez, 2011.

<sup>56</sup> Van Klaveren, 2018.

*contrahegemónico*.<sup>57</sup> En otro orden, las tipologías tricotómicas se inspiran en la “trinidad imposible” de Robert Mundell y Marcus Fleming, según la cual resulta imposible obtener al mismo tiempo los tres puntos del triángulo. En este caso, los tres puntos referidos al regionalismo son: a) autonomía de mercado (pro-mercado); b) soberanía de los Estados miembro; y c) cooperación institucionalizada entre los Estados miembro.<sup>58</sup>

Desde esta lógica, el regionalismo económico solo puede tomar dos de los tres puntos, lo que da lugar a tres tipos posibles de regionalismo: a) “regionalismo de regulación y sanción”, basado en autonomía de mercado y cooperación institucionalizada entre los miembros, que implica la existencia de instituciones supranacionales; b) “regionalismo de gestión de riesgos”, basado en la economía de mercado y el respeto a la soberanía de los Estados; c) “regionalismo de mercados regulados y de comercio organizado”, que implica respeto a la soberanía de los Estados miembro y cooperación institucionalizada a expensas de la libertad de mercado.<sup>59</sup>

### Los regionalismos en la administración Macri

Mauricio Macri ganó las elecciones de 2015 con un discurso arraigado en el cambio. La dimensión externa de ese cambio se vio expresada desde diferentes ópticas. En su plataforma electoral se planteaba la idea de “(...) no ver al mundo exterior como un enemigo (...)”, asumiéndose que la Argentina había perdido gravitación y credibilidad tanto regional como global. Asimismo, demandaba “normalizar” los vínculos con los países, fundamentalmente con los del MERCOSUR, único bloque mencionado en aquel documento.<sup>60</sup>

Lo regional cobraba un papel central en la política exterior que proclamaba Cambiemos. En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa de 2016 aseguró que “(...) lo primero que hicimos es dar una señal clara de la importancia que tiene el MERCOSUR para nosotros, reimpulsando conversaciones con Brasil, Uruguay y Paraguay”. También sostuvo que “(...) reafirmamos nuestro compromiso con la democracia y los derechos humanos en la región (...)”,<sup>61</sup> haciendo referencia al posicionamiento oficial frente a la situación en Venezuela. En este último sentido, vale la pena recordar que la administración Macri nunca nombró embajador en Caracas.

<sup>57</sup> Muhr, 2010.

<sup>58</sup> Kang, 2016.

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> Cambiemos, 2015.

<sup>61</sup> *La Nación* (24 de marzo 2016).

Una serie de principios constituyeron el corpus central del discurso en materia de inserción internacional. El primero de ellos fue la demanda de mayor *previ-sibilidad* para aumentar los niveles de inversión externa directa y de comercio. La reorientación de la inserción asumió como bandera la *desideologización* de la política exterior. Esto significa construir relaciones "(...) maduras y sensatas con todos los países del mundo (...)".<sup>62</sup> Otra noción enarbolada en la macroperspectiva oficial fue la *reconexión* de Argentina con el mundo. Según palabras de los principales responsables del diseño e implementación de la política de inserción nacional, el país estuvo en los últimos trece años aislado del mundo. Un tercer principio es el de la *retórica de los hechos*. Ello significa que el discurso se corresponda con hechos concretos. En cuarto orden, el eje estaba puesto en la necesidad de atraer inversiones externas y en aumentar el comercio. "Argentina está otra vez abierta a los negocios. Normalizamos la tasa de cambio, también el comercio, ahora es muy fácil exportar e importar (...)", solían repetir –y continúan haciéndolo– los funcionarios del gobierno.<sup>63</sup> Incrementar el financiamiento y el crédito externo se tornaban elementos esenciales para apaciguar las problemáticas emanadas de la economía. Finalmente, el gobierno hizo hincapié en la concetricidad, una constante en la política exterior argentina a la que cada gobierno le imprime diferente significancia. Asumiendo al mundo como un tablero de ajedrez de múltiples niveles, la vinculación con ese tablero debe ejecutarse a partir de círculos concéntricos, siendo el primero América Latina; el segundo Estados Unidos, Europa, China y Rusia; el tercero –y último– abarca a África, los países árabes y demás países asiáticos y el resto del mundo.<sup>64</sup>

Este conjunto de ideas sería definido como "inserción inteligente", primero por Susana Malcorra y luego por Jorge Faurie. Según este último, inteligente es "(...) la inserción que genera oportunidades; una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que –sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo– consolide la presencia de la Argentina en el mundo (...)". Esto implica, además, mantener un diálogo que "(...) procura generar resultados tangibles, que no subordine nuestro interés nacional a prejuicios de orden ideológico (...)".<sup>65</sup>

### **Microrregionalismo, una dimensión olvidada**

En términos retóricos, el regionalismo cumple un rol central en la estrategia de inserción inteligente. Cuando se habla de regionalismo, se hace hincapié en su dimensión macro, incluso cuando el país se halla inmerso, directa o indirectamente, en diferentes iniciativas micro. Es por ello que, antes de adentrarse en

<sup>62</sup> Casa Rosada, 2016.

<sup>63</sup> *Página 12* (24 de febrero de 2016).

<sup>64</sup> Comini; Tussie, 2016.

<sup>65</sup> Faurie, 2018.

el *macrorregionalismo*, no está de más mencionar algunos proyectos propios del "microrregionalismo", que se dan entre los niveles nacional o municipal.

El microrregionalismo suele estar asociado al fenómeno de la "paradiplomacia", un concepto ampliamente explorado y sin una clara definición. Diplomacia paralela, diplomacia pública, diplomacia convergente, microdiplomacia, diplomacia identitaria o protodiplomacia, han sido múltiples las acepciones. También han proliferado los intentos por revertir esa situación,<sup>66</sup> aunque puede argumentarse que la paradiplomacia "(...) es exclusiva del poder político federal y no de entidades privadas, la paradiplomacia es una actividad reservada a los gobiernos intermedios".<sup>67</sup> Algunas de las plataformas microrregionales vigentes en las que participa Argentina son la Zona de Integración de Centro Oeste de América del Sur (Zicosur), la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (Crecenea Litoral) y Atacalar.

Según el artículo 124 de la Constitución argentina "(...) las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (...)", al mismo tiempo que asegura que "(...) podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional".<sup>68</sup> En Zicosur participan las provincias de Jujuy, Salta, Chaco, Tucumán, Catamarca, Corrientes, Formosa y Misiones, junto a las regiones chilenas de Arica, Iquique, Tocopilla, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, el Estado de Mato Grosso Do Sul de Brasil, todos los Departamentos de la República del Paraguay y de Bolivia –con excepción de La Paz– y los Departamentos bolivianos de Arequipa, Tacna, Puno y Moquegua. Creada en 1997 y orientada inicialmente a incrementar el comercio con Asia Pacífico, su objetivo principal es "(...) lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo". Zicosur se convierte, de esa forma, en un espacio para coordinar posiciones conjuntas de las 46 regiones involucradas "(...) para luego canalizarlas hacia los gobiernos nacionales y regionales".<sup>69</sup>

Desde noviembre de 2016 Zicosur está presidido por Juan Manzur, gobernador de la provincia argentina de Tucumán y ministro de Salud entre 2009 y 2015. Al momento de su asunción, Manzur manifestó que "(...) en el caso del norte argentino, tenemos una región pobre que tiene un camino importante por recorrer para equiparar la media nacional de nuestro país. Pero la manera de mejorar nuestra condición es integrándonos y sumando esfuerzos con nuestros

<sup>66</sup> En tal sentido, se recomienda la lectura de Duchacek, 1984; Kincaid, 2003; Kuznetzov, 2015.

<sup>67</sup> Zeraoui, 2016, p. 16.

<sup>68</sup> *Infoleg* (s/f).

<sup>69</sup> *Zicosur* (s/f).

hermanos de Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil y Perú”.<sup>70</sup> Desde esta perspectiva, la regionalización no requiere del Estado nacional. Por su parte, este último parece no darle relevancia a aquella iniciativa, algo que se evidencia en su virtual ausencia en el relato habitual de las principales instituciones vinculados a la política exterior a nivel nacional. Esto no es una cuestión menor, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de las provincias argentinas miembro del bloque están gobernadas por el peronismo –no solo la propia Tucumán, sino también Catamarca, Salta, Chaco y Formosa–. Esto se da al punto tal que en la última cumbre de Zicosur de mayo de 2018, los gobernadores peronistas empezaron a discutir el “gran acuerdo nacional” propuesto por Cambiemos. Sin embargo, esto excluye protocolos. De hecho, previo a ser designado presidente del bloque, en marzo de 2016, Manzur se reunió con la entonces canciller Susana Malcorra, en una época en la que Tucumán se convertía en un eje neurálgico de las negociaciones entre Argentina y Estados Unidos, que incluían la apertura del mercado del limón fresco. En la agenda de Jorge Faurie no parece ocupar un espacio.

Por otro lado, la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino (Crecenea Litoral), está conformada por Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, con el propósito de traccionar la integración del noreste argentino y del litoral con los Estados fronterizos vecinos. Originada en la Declaración de Resistencia de 1984 y arraigada en el Protocolo Regional Fronterizo N° 23 del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil de 1988, este acuerdo precede al propio MERCOSUR, asumiendo el Consejo Federal de Inversiones (CFI) su secretaría técnica. El trabajo conjunto con el Consejo de Desarrollo e Integración Sur (Codesul) –que comprende a los estados brasileros de Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul– adquiere un valor estratégico, algo que se expresa, entre otras cosas, en la elaboración de planes de trabajo conjuntos. A su vez, conforma un bloque sensible subregional dentro del MERCOSUR y es el único pacto subregional que lo precede.

Pero lo cierto es que Crecenea ha perdido gravitación y hace tiempo no sesiona. Su último encuentro –el X Forum de Gobernadores de Crecena y Codesul– fue en Porto Alegre en 2008, ocasión en la que los gobernadores presentes “(...) reafirmaron la voluntad política de sustentar y fortalecer este ámbito de integración regional fronteriza, impulsar obras de infraestructura para la integración física y energética de la región, teniendo en cuenta la preservación del medio ambiente y el Acuífero Guaraní”.<sup>71</sup> La prolongada situación de “inactividad política y administrativa”<sup>72</sup> parece correr el riesgo de perpetuidad, en una coyuntura signada por gobiernos nacionales y provinciales que no tienen la intención de fogonearlo.

<sup>70</sup> *Tucumán hoy* (2 de noviembre de 2016).

<sup>71</sup> Crecenea (s/f).

<sup>72</sup> Ippolito, 2017, p. 10.

Finalmente, las provincias argentinas de La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe y la región chilena de Atacama conforman Atacalar. Se trata de una instancia de coordinación binacional, que basa su accionar en comisiones y subcomisiones: Facilitación Fronteriza–Sub Comisión de Temas Aduaneros; Minería y Medio Ambiente; Sub-Comisión de Deporte; Sub-Comisión de Educación; Sub-Comisión de Fito y Zoosanitaria; Comisión de Industria y Comercio; Comisión de Prevención y Drogadicción; Subcomisión de Género; Sub-Comisión de Cultura; Sub-Comisión de Turismo; Sub-Comisión de Salud; Comisión Ciencia y Tecnología; Comisión de Infraestructura, Transporte, Comunicación; Subcomisión de Coordinación y Cooperación Policial; y Comisión Cooperación Judicial.

Así, el Comité de Integración Atacalar tiene como fin de diagramar una “organización política binacional para apuntalar el intercambio comercial, cultural, tecnológico y social, desplegando sus esfuerzos tras la búsqueda de satisfacer demandas regionales y locales alejadas de los intereses de los gobiernos centrales o nacionales”.<sup>73</sup> La apertura y mantención de los pasos fronterizos que comunican a ambas regiones es fundamental. En julio de 2017 se llevó a cabo la XX Reunión del Comité de Integración ATACALAR, en la cual participaron las autoridades de las regiones miembro, además de los embajadores de Chile y Argentina. El principal eje de trabajo fue el llamado “Corredor Bioceánico Ferroviario, Agroalimentario y Minero”. Este sí es un tema que resulta de interés del gobierno nacional, fundamentalmente porque es percibido como una potencial herramienta para incrementar las inversiones y el comercio, sobre todo por su utilidad en términos de salida hacia el Océano Pacífico. Al respecto, el ministro riojano de Planeamiento e Industria, Rubén Galleguillo, explicó que “(...) China es el norte de la economía mundial y la provincia está tratando de redireccionar sus políticas tradicionales para comenzar a apuntar con claridad hacia el Pacífico”.<sup>74</sup>

### **Macrorregionalismo, en clave macrista**

Si el *macrorregionalismo* se refiere a grandes unidades territoriales o subsistemas que existen entre el nivel “Estado” y el nivel “global”, podríamos decir que, *de jure*, Argentina participa del MERCOSUR, la Unasur, la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Sistema Económico Latinoamericano (Sela) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras tantas instituciones. Cada una de ellas es sujeto de diferentes niveles de priorización por parte del gobierno nacional. Tanto en el campo del discurso como en el de las acciones, el MERCOSUR y la OEA forman parte del círculo priorizado, mientras que la Unasur, la Aladi y el Sela –cada uno por diferentes razones– son consideradas barreras para la inserción y proyección internacional del país.

<sup>73</sup> Atacalar (s/f).

<sup>74</sup> Bairespost, 2017.

Esto tiene que ver con la propia estrategia ponderada por la actual administración. Lejos de pensar en un regionalismo cerrado, desde el inicio de la campaña electoral de 2015 se ha promulgado la necesidad de avanzar en un regionalismo abierto. La articulación con la Alianza del Pacífico y la reactivación de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea fueron centrales desde el inicio. “El MERCOSUR necesita definitivamente un vehículo de salida hacia el Pacífico, tenemos que hacer un proyecto de integración y de infraestructura que nos vincule (...)”, sostenía Malcorra.<sup>75</sup> En cuanto a la UE, el secretario de Comercio, Miguel Braun, fue claro cuando sostuvo que “(...) las partes tienen que hacer concesiones. Argentina está dispuesta y desde ya buscaremos si hay sectores de la economía argentina que eventualmente puedan tener algún perjuicio, ver cómo se puede compensar”.<sup>76</sup> La demanda por abrir el MERCOSUR fue radicalizada cuando el propio presidente Macri aseguró que “(...) el MERCOSUR es el bloque más aislado y proteccionista que existe en el mundo (...)”, mientras que, refiriéndose al acuerdo con la UE, sostenía “(...) nosotros hemos entendido que queremos pertenecer al mundo global y tenemos aquí un buen puente”.<sup>77</sup>

La “inserción inteligente” supone no mantener vínculos excluyentes. “No se trata de profundizar los vínculos con Latinoamérica o con los mercados asiáticos, con la Unión Europea o con los Estados Unidos, con China o con Rusia: es con todos y cada uno de ellos y con futuros nuevos socios (...)”, asegura Faurie. El regionalismo abierto es traducido por el canciller de la siguiente forma: “(...) tener relaciones fecundas con un país no significa no hacerlo con otro. En un mundo interdependiente y en constante evolución, establecer socios únicos implicaría incrementar nuestra vulnerabilidad (...)”.<sup>78</sup>

El acercamiento con la Alianza del Pacífico se materializó rápidamente cuando en junio de 2016 Argentina se convirtió en país observador del bloque. Tiempo más tarde, Faurie comentaría que “(...) acordamos una hoja de ruta concreta: facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial e integración física”.<sup>79</sup> La transición que la elección de Andrés López Obrador en México representa para aquella plataforma abre múltiples interrogantes sobre el destino de este tipo de regionalismo.

La estrategia abierta implicó, inicialmente, cierta aquiescencia de las nuevas formas de concertación política del inicio del siglo XXI. Malcorra había sostenido que “(...) hay que trabajar muchísimo en la construcción con nuestros vecinos, esto significa trabajar MERCOSUR, esto significa trabajar UNASUR, CELAC y OEA”. Desde esta mirada, “(...) todos estos mecanismos tienen su valor y su uso

<sup>75</sup> Cámara de Senadores de la Nación, 2016.

<sup>76</sup> *Clarín*, 2016.

<sup>77</sup> *Clarín*, 2017.

<sup>78</sup> Faurie, 2018.

<sup>79</sup> *Idem*.

y hay que maximizar la complementariedad del uso de estos instrumentos (...)”, con lo cual era necesario evitar los principismos de unos versus los otros dado que “(...) en algunas circunstancias una plataforma puede ser más útil que la otra o, en otras circunstancias, sumar dos plataformas puede maximizar la posibilidad de resultados”.<sup>80</sup>

Pero, aplicando la retórica de los hechos, el paso del tiempo demostró que las políticas adoptadas fueron adquiriendo otras dinámicas, encontrando su máxima expresión en el accionar ante Unasur, que nunca fue mencionada como parte de la inserción inteligente del gobierno. Desde abril de 2017 hasta abril de 2018 Argentina presidió el bloque, año en que aquel espacio fue prácticamente desactivado, algo evidente en la ausencia de actividad en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Con la excepción de reuniones técnicas, el bloque fue neutralizado por la administración Macri. La decisión –junto con Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú– de suspender “temporalmente” su participación en esa organización llevó a este organismo a la terapia intensiva o a una fase terminal.<sup>81</sup> Existe, por supuesto, una excepción: aquella vinculada a la infraestructura. Es decir, si bien para el gobierno “(...) la Unasur se creó para generar una mayor interconexión regional. Pero se la está usando como una tribuna de discusión política (...)”,<sup>82</sup> en diciembre de 2017 se llevó a cabo una reunión de ministros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), con la presencia de altos funcionarios de los países de América del Sur, y del BID, CAF y FONPLATA, instituciones que conforman el Comité de Coordinación Técnica (CCT) del Consejo. La integración física sí es relevante para la gestión Cambiemos, jugando un papel destacado la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Integración física implica inversiones, comercio y, por supuesto, desarrollo de infraestructura, todos ejes ponderados por el macrismo. “Esto es lo malo de que un organismo que se creó a nivel regional para generar una mayor interconexión y una mayor integración física y energética, haya pasado a ser un escenario de discusión de posiciones políticas o ideológicas (...)”, manifiesta Faurie.<sup>83</sup>

Este panorama expresa una visible predisposición hacia el regionalismo superficial, en detrimento del profundo. Un nuevo ciclo en el que se vuelve –como en el pasado– a optar por formar parte de clubes de amigos en lugar de profundizar la arquitectura institucional regional existente y ejecutar los planes de acción y proyectos en marcha. Existen al menos dos factores que impactan sobre el regionalismo actual y que pueden apreciarse en este caso.<sup>84</sup> El primero de ellos es la influencia de la crisis financiera global, algo que ha llevado a que los gobiernos

<sup>80</sup> Cámara de Senadores de la Nación, 2016.

<sup>81</sup> Sanahuja y Comini, 2018.

<sup>82</sup> *Clarín*, 2018.

<sup>83</sup> *Idem*.

<sup>84</sup> Kang, 2016.

se concentren en las problemáticas del nivel doméstico, a que se incrementen las medidas proteccionistas, a que se aceleren las dinámicas de bilateralidad y a que cobren importancia algunos foros y proyectos regional. A esto apuntó el gobierno cuando se expresó, desde el inicio de su mandato, en favor del trunco Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) o cuando decidió asumir la presidencia del Grupo de los 20 (G20) y organizar la cumbre de 2018 en Buenos Aires, en plena guerra comercial entre Estados Unidos y China.<sup>85</sup>

En la actualidad, Argentina percibe la Alianza del Pacífico como un modelo a seguir, tanto por efecto amenaza como por efecto demostración. Por un lado, es una amenaza ya que se asume que estar excluido del bloque puede afectar los intereses del país –o, mejor dicho, de los sectores privilegiados en un momento dado–. Por otro, la AP se presenta como un esquema a seguir por otros países, resultado de un efecto de demostración. En este sentido, y siguiendo a Kang, si un subsistema regional es atractivo y abierto a membresía puede erosionar a otros subsistemas regionales, algo que evidentemente viene sucediendo entre la AP y la Unasur.

El segundo factor se refiere al número de participantes de los acuerdos. El Estado nacional participa tanto en acuerdos plurilaterales –que incluyen a más de dos países, como todo los mencionados– como en gravitacionales –que involucran a un bloque comercial ya existente y un país individual, tales como los acuerdos de complementación económica del MERCOSUR con Chile, México o Cuba– y bilaterales –como los vigentes en múltiples sectores, con una amplia gama de países–. Pero lo cierto es que el eje central de la inserción inteligente no está puesto en la región, sino en los principales mercados internacionales, destacándose Estados Unidos, la Unión Europea, China, Rusia, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, India y los países de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés).

## Conclusiones

A lo largo del artículo pudo apreciarse la manera en la que la administración Macri se inserta en el marco de los principales debates sobre el regionalismo. Articular armónicamente las plataformas regionales con los proyectos de alcance extrarregional, se torna un desafío ineludible. Un déficit se manifiesta abiertamente: cómo promover con una visión integral, concertada con los países vecinos y viable en su aplicación ante las condiciones que ofrece el complejo e inestable sistema global. Es decir, cómo compatibilizar los procesos regionales con las dinámicas de articulación externas.

<sup>85</sup> *The Economist*, 2018.

En ese contexto, el orden económico mundial constituye un marco de referencia ineludible para identificar adecuadamente las opciones con las que se cuenta en el entorno hemisférico y regional. Frente al inmovilismo complaciente del *establishment*, el traumático triunfo electoral de Donald Trump, el Brexit y el ascenso de la extrema derecha populista en varios países de la Unión Europea han puesto en cuestión la estabilidad de las democracias avanzadas y realidades hasta entonces consideradas sólidas e inamovibles, como la propia existencia de la UE, el vínculo de seguridad noratlántico o el respaldo estadounidense al orden liberal.<sup>86</sup> A pesar de ello, el gobierno argentino sigue apostando a la favorable apertura de los mercados mundiales y a la desregulación vía un regionalismo abierto y superficial, algo que parece estar dissociado de los principales procesos que atraviesan la estructura global.

Un interrogante crítico se refiere al papel que les corresponderá desempeñar a los esquemas regionales en el actual contexto de polaridad y tensión internacional. En las sucesivas etapas de negociación con los Estados centrales pudo determinarse con claridad y crudeza los desequilibrios latentes entre las partes con respecto a sus intereses, las situaciones concretas que se vivían, las metas a obtener y las formas y posibilidades de alcanzarlas.

Ante este escenario, surge la reflexión de que Argentina continúa otorgando mayor relieve a los ejes externos, los cuales, a su vez, condicionan, en gran medida, la orientación y profundidad del regionalismo. Este último parece funcionar entonces como una "variable de ajuste" ante los problemas de la inserción extrarregional. El regionalismo se convierte, así, en un medio funcional a fin de negociar con el "otro" externo.<sup>87</sup> Algo que, en el pasado, ya ha mostrado sus limitaciones.

Fecha de recepción: 10 de agosto de 2018

Fecha de aprobación: 16 de enero de 2019

<sup>86</sup> Sanahuja y Comini, 2018.

<sup>87</sup> Moneta, 2002.

## Bibliografía

- Comité Atacalar (s/f). "¿Qué es el comité Atacalar?" Recuperado de [http://www.comiteatacalar.cl/articulos\\_ver.php?id=88](http://www.comiteatacalar.cl/articulos_ver.php?id=88)
- Ba, A. (2009). *(Re) Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*. Stanford: Stanford University Press.
- Bach, D. (2008). Beyond parochialism: cross-border regionalism as a gateway. En D. Bach et al, *Afro-Regions: The Dynamics of Cross-Border Micro-Regionalism in Africa* (pp. 171-180). Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Redacción *Bairespost* (29 de abril de 2017). Se espera que Macri incluya el proyecto del corredor Bioceánico en su visita a China. *Bairespost*, recuperado de <http://www.bairespost.com/nota/8623-economia-se-espera-que-macri-incluya-el-proyecto-del-corredor-bioceanico-en-su-visita-a-china.html>
- Balassa, B. (1965). *Economic, Development and Integration*. México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Balassa, B. (2013). *The Theory of Economic Integration*. New York: Routledge.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*. Washington DC.
- Benzi, D. y Narea, M. (2018). El regionalismo latinoamericano, más allá de los «pos». *Nueva Sociedad*, 275 (mayo-junio), 106-120.
- Bouzas, R. (2010). Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. Recuperado de [http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/DT\\_10\\_BOUZAS\\_WWC\\_2009%20\\_1\\_.pdf](http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/DT_10_BOUZAS_WWC_2009%20_1_.pdf)
- Breslin, S. y Higgott, R. (2000). Studying regions: learning from the old, constructing the new. *New political economy*, 5(3), 333-352.
- Breslin, S. y Hook, G. (2002). Micro-regionalism and World Order: Concepts, Approaches and Implications. En S. Breslin y G. Hook (eds), *Microregionalism and World Order* (1-22). Basingstoke: Macmillan.

Buzan, B. y Wæver, O (2003). *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (4 de mayo de 2016). *Cámara de Senadores de la Nación*. Versión taquigráfica recuperada de <http://www.senado.gov.ar/upload/18153.pdf>

Cambiamos (2015). "Plataforma Electoral", Buenos Aires, recuperado de <https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/1916-1-Anexo%20I%20-%20Plataforma%20cambiamos%20on.pdf>

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (2001). *Dependencia y subdesarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Casa Rosada (2016), "Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso", Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1 de marzo, recuperado de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

CEPAL [Comisión Económica para América Latina] (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

Redacción de *Clarín* (16 de marzo de 2016). Braun y el acuerdo UE-MERCOSUR: Argentina está dispuesta a hacer concesiones. *Clarín*, recuperado de <https://www.clarin.com/tema/miguel-braun.html>

Gosman, Eleonora (21 de diciembre de 2017). Macri: El MERCOSUR es el bloque más proteccionista y aislado del mundo. *Clarín*, recuperado de [https://www.clarin.com/economia/mauricio-macri-mercosur-bloque-aislado-proteccionista-existe\\_0\\_S1deeBYGf.html](https://www.clarin.com/economia/mauricio-macri-mercosur-bloque-aislado-proteccionista-existe_0_S1deeBYGf.html)

Niebieskikwiat, N. (5 de mayo de 2018). Jorge Faurie: "Nuestra política exterior no es ideológica, pero sí tenemos ideas. *Clarín*, recuperado de [https://www.clarin.com/politica/jorge-faurie-politica-exterior-ideologica-ideas\\_0\\_rJC3F5s6z.html](https://www.clarin.com/politica/jorge-faurie-politica-exterior-ideologica-ideas_0_rJC3F5s6z.html)

Comini, N. M. (2016). *Suramericanizados: la integración regional desde la Alianza al kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.

- Comini, N. y Tussie, D. (2016). Argentina: reconfigurando el regionalismo en la ola conservadora. En *Observatorio de regionalismos de América Latina y el Caribe*, Informe de Coyuntura, 2.
- Crecenea (s/f). Carta de Porto Alegre. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/120600/597161/file/Carta%20de%20Porto%20Alegre.pdf>
- Duchacek, I. (1984). The international Dimension of Subnational Self-Government. En *Publius: The Journal of Federalism*, (14)4, 5-31.
- Farrell, M.; Hettne, B. y Van Langenhove, L. (2005). *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*. London: Pluto Press.
- Faurie, J. (26 de febrero de 2018). La inserción inteligente. En *Clarín*, recuperado de [https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente\\_0\\_ryxrHqxdf.html](https://www.clarin.com/opinion/insercion-inteligente_0_ryxrHqxdf.html)
- Fawcett, L. (2004). Exploring regional domains: a comparative history of regionalism. En *International Affairs*, 80(3), 429-446.
- Fernández Jilberto, A. y Hogenboom, B. (1996). Latin American Experiences with Open Regionalism: Introduction. *International Journal of Political Economy*, 26(4), 3-13.
- Fishlow, A. y Haggard, S. (1992). The United States and the Regionalization of the World Economy (documento técnico). *OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]- Development Center, Research Programme on Globalization and Regionalization*.
- Gardini, G. L. (2016). Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. En U. Engel, H. Zinecker, F. Mattheis, A. Dietze, T. Plötze, *The New Politics of Regionalism* (pp. 39-56). London: Routledge.
- Grugel, J. (2004). New Regionalism and Modes of Governance: Comparing US and EU Strategies in Latin America. *European Journal of International Relations*, 10(4), 603-626.
- Haggard, S. (1997). Regionalism in Asia and the Americas. En E. Mansfield y H. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism* (pp. 20-48). New York: Columbia University Press.

- Hettne, B. (2005). Regionalism and World Order. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove, *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice* (pp. 269-286). London: Pluto Press.
- Hettne, B. (2008). *Regional Actorship and Regional Agency: Comparative Perspectives*. Paper presented at the 6th Garnet PhD School Global Governance and Regionalism: The Institutional Dimension, Brussels, Belgium.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, (5) 3, 457-474.
- Heymann, D. (2004). Notas sobre comportamientos macroeconómicos, interdependencias y problemas de crecimiento. En B. Kosacov et al. (coords.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos* (pp. 13-38). CEPAL: Buenos Aires.
- Higgott, R. (1997). De Facto or de Juré Regionalism: The Double Discourse of Regionalization in the Asia-Pacific. *Global Security*, 11(2), 65-83.
- Hurrell, A. (1995). Regionalism in theoretical perspective. En L. Fawcett y A. Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order* (pp. 38-73). Oxford: Oxford University Press.
- De Imaz, José Luis de (1974). ¿Adiós a la teoría de la dependencia? Una perspectiva desde la Argentina. *Estudios Internacionales*, 7(28), 49-75.
- Infoleg (s/f). "Ley N° 24.430. Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994)", recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ippolito, D. (2017). Revisitando viejos esquemas de cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: un análisis de la institucionalidad de CRECENEA y su proyección hacia los Estados del Sur de Brasil (CODESUL). *Pampa (Santa Fe)*, 15, 9-29, recuperado de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/PAMPA/issue/view/621>
- Jönsson, C.; Tägil, S. y G. Törnqvist (2000). *Organizing European Space*. London: Sage Publications.

- Kang, Y.-D. (2016). Development of Regionalism: New Criteria and Typology. *Journal of Economic Integration*, (51) 2, 234-274.
- Kincaid, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units. Constituent diplomacy in Federal Systems. En R. Blindenbacher y A. Koller, *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other* (pp. 74-96). Quebec: McGill-Queen's University Press.
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in International Affairs*. Nueva York: Routledge.
- La Nación* (1 de marzo de 2016). Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa>
- Lawrence, R. Z. (1996). *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Nueva York: The Brookings Institution.
- Legler, T. (2013). Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. *Contexto Internacional*, 35(2), 325-352.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Malamud, A. y Gardini, G. L. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), 123-140.
- Misiones online* (21 de julio 2017). El presidente Macri llamó a los países del MERCOSUR a dar muestras al mundo del 'valor de la integración?' Recuperado de <https://misionesonline.net/2017/07/21/presidente-macri-llamo-los-paises-del-mercosur-dar-muestras-al-mundo-del-valor-la-integracion/>
- Moneta, C. (2002). Integración, Política y Mercados en la era global: MERCOSUR y ALCA. En G. Couffignal y A. Jozami (eds.), *América Latina. El inicio de un nuevo milenio*. Buenos Aires: EDUNTREF.

- Muhr, T. (2010). Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA. *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 39-57.
- Nolte, D. (2014, marzo). *La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa*. Ponencia presentada en el Foro de reflexión "América Latina y el Caribe en un contexto de cambios: oportunidades y desafíos para la UE", Panel I: Integración regional e inserción internacional de América Latina y el Caribe, EU-LAC y SEGIB, Berlín, Alemania.
- Nye, J. (1971). *Peace in parts: Integration and conflict in regional organization*. Boston: Little, Brown and Company.
- Oyarzún Serrano, L. (2008) Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 95-113.
- Página 12 (24 de febrero de 2016). Aprendimos de los 90. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-293116-2016-02-24.html>
- Quiliconi, C. (2013). Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 102-103, 147-168.
- Riggirozzi, P. (2012). Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *New Political Economy*, 17(4), 421-443.
- Riggirozzi, P. y D. Tussie (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie (eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism* (pp. 1-16). Springer: Dordrecht.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2018). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas*, 5(enero-junio), 6-21.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 12-54.
- Sanahuja, J. A. y N. Comini (2018). Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, 275(mayo-junio), 32-46.

- Sanahuja, J. A. y N. Comini (4 de mayo de 2018). Unasur: ¿'Sudamexit' o la estrategia de la silla vacía? *ESGlobal*, recuperado de <https://www.esglobal.org/unasur-sudamexit-o-la-estrategia-de-la-silla-vacia/>
- Sánchez, N. H. (1983). El estudio de las influencias filosóficas en el pensamiento argentino. Alejandro Korn. *Cuyo*, (5), s/n.
- Schmitt-Egner, P. (2002). The Concept of 'region': Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction. *Journal of European Integration*, 24(3), 179–200.
- Söderbaum, F. (2005). Exploring the links between micro-regionalism and macro-regionalism. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove, *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice* (pp. 87-103). London: Pluto Press.
- Söderbaum, F. (2009). Comparative regional integration and regionalism. En *The Sage handbook of comparative politics* (pp. 477-496). California: Sage Publications.
- Solís, M. and Saori, K. (2008). Permeated Regionalism in East Asia: Cross-Regional Trade Agreements in Theory and Practice. In N. K. Saori y M. Solís, *Cross Regional Trade Agreements. Understanding Permeated Regionalism in East Asia* (pp. 1-26). Berlin and Heidelberg: Springer-Verlag.
- The Economist* (1 de junio 2018). The Trump administration imposes tariffs on Americas closest allies. Recuperado de <https://www.economist.com/finance-and-economics/2018/06/01/the-trump-administration-imposes-tariffs-on-americas-closest-allies>
- Tokatlian, J. G. (2012). Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 51(204), 475-492.
- Tomassini, L. (1990). Introducción: el contexto internacional y la concertación regional. En Tomassini, L. (comp.). *Nuevas formas de concertación regional en América Latina* (pp. 18-33). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Tovias, A. (2008). The Brave New World of Cross-Regionalism. *CEPII Working Paper, Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales*, 3(abril), recuperado de <http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/wp/abstract.asp?NoDoc=1087>

*Tucumán hoy* (2 de noviembre de 2016). Manzur es el nuevo presidente de la ZICOSUR. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2016/11/03/el-gobernador-tucumano-juan-manzur-es-el-nuevo-presidente-de-la-zicosur/>

Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 275(mayo-junio).

Vázquez, M. (2011). El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur. En G. Caetano (ed.), *MERCOSUR 20 años* (pp. 165-185). Montevideo: CEFIR.

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.

Zicosur (s/f). Portal institucional. Recuperado de <http://zicosur.co/acerca-de-zicosur/>