



La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades

Eric Hershberg, Andrés Serbin y Tullo Vigevani

**El hemisferio en transformación: Regionalismo,
multilateralismo y políticas exteriores en un entorno
cambiante**

¿Una cartografía cambiante?

La presente edición especial de Pensamiento Propio tiene por propósito analizar las relaciones interamericanas en un sentido amplio, focalizando la atención sobre la emergencia de nuevas organizaciones multilaterales a nivel regional que pueden afectar el sistema hemisférico iniciado con la fundación de la Unión Panamericana en Washington en 1889 y continuado por la creación de la Organización de Estados

Americanos (OEA) en Bogotá en 1948, y analizar la formulación y la implementación de las políticas exteriores de algunos gobiernos en este marco. A partir de la primera década de este siglo y en continuidad con el desarrollo de algunas iniciativas regionales desplegadas en la década precedente, han surgido numerosas interrogantes en torno no sólo a la creación y persistencia de MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sino también a la emergencia —de más reciente data y en el marco de la cancelación en 2005 del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)— de la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), de la Alianza Bolivariana de América (ALBA), de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), y de la Alianza del Pacífico. El surgimiento de estas nuevas formas de regionalismo no sólo ha dado lugar a una transformación de la cartografía geopolítica del hemisferio y a la emergencia de nuevos enfoques en torno a la integración regional, sino que también afecta la formulación e implementación de las políticas exteriores de algunos de los principales actores de las Américas. La conjunción de factores exógenos como los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU y la crisis financiera global de 2008, entre otros, y de factores endógenos, como la elección de gobiernos de izquierda, centroizquierda y populistas en la región, entre otros, configuraron condiciones especiales para la conformación de esta nueva cartografía. Sin embargo, esta es una cartografía en pleno proceso de transformación cuya proyección futura está sujeta a numerosos condicionamientos, pero que sin embargo ha dado lugar a una serie de redefiniciones de las regiones y subregiones que configuran el continente¹.

En este marco, se desarrollan importantes transformaciones en las relaciones inter-americanas. Tradicionalmente, las Américas han sido percibidas como un ejemplo de un sistema con un Estado claramente hegemónico, con los Estados Unidos como la potencia principal que lideraba, sin mayores cuestionamientos y en el marco de significativas asimetrías, las relaciones hemisféricas. La hegemonía en la región estaba manifiestamente signada por un sistema inter-americano unificado, con la Organización de Estados Americanos (OEA) como núcleo institucional a través del cual se desenvolvían las relaciones multilaterales. Desde su creación en 1948, esta institución se constituyó en el principal foro de las relaciones políticas del hemisferio, generando un importante *corpus* de acuerdos internacionales en los

temas de seguridad, de promoción de la democracia, y de protección de los derechos humanos, entre otros aspectos importantes².

Sin embargo, este tradicional régimen *de facto* caracterizado por la predominancia política y económica de los Estados Unidos ha sido progresivamente desplazada en el siglo XXI por un orden caracterizado por un mayor pluralismo y una mayor multi-polaridad. Países como Brasil e inclusive México, pese a sus estrechos lazos con los Estados Unidos, han experimentado una dramática expansión económica y han comenzado a asumir roles de liderazgo tanto en asuntos regionales como globales, mientras que la influencia económica de los Estados Unidos ha ido declinando frente a la creciente importancia del comercio y de las inversiones de Asia en América Latina y frente al crecimiento del comercio y de las inversiones intra-regionales y de la cooperación Sur-Sur en un amplio conjunto de áreas que abarcan desde la seguridad y el medio ambiente a la asistencia al desarrollo³. La influencia de estos factores no es necesariamente homogénea, incidiendo sobre la dinámica hemisférica bajo modalidades fuertemente diversificadas que contribuyen tanto a su complejidad como a su fragmentación⁴.

Algunos analistas señalan en este sentido que durante los últimos lustros, cinco modelos de relación caracterizaron las relaciones de los países latinoamericanos con Washington —el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el asilamiento, todos los cuales primaron en las políticas de los gobiernos regionales sin ser excluyentes, ofreciendo básicamente tres opciones estratégicas— el multilateralismo vinculante, la contención acotada y la colaboración selectiva con los Estados Unidos; opciones que, en su conjunto, respondieron a la lógica propia de las muy asimétricas relaciones existentes⁵. Pese a que el referente principal sigue siendo, en este análisis, la relación con los Estados Unidos, es evidente que las diferentes opciones estratégicas señaladas han incidido asimismo sobre las modalidades que adquiere el regionalismo en las Américas y las diferentes formas de articulación multilateral, como veremos en la presentación de algunos casos de política exterior de gobiernos latinoamericanos en este volumen.

En este contexto, algunos gobiernos evidencian una diplomacia más proactiva, apuntando a convertir a las Américas en un referente significativo de sus políticas exteriores, con objetivos diferenciados, sin embargo, en el marco de acuerdos bilaterales, multilaterales y subre-

gionales. Junto con estos procesos de carácter predominantemente inter-gubernamental promovidos por los Estados a título individual, se ha ido generando un gran número de innovaciones en la esfera inter-gubernamental y en las relaciones multilaterales. En la más reciente década han sido creadas diferentes organizaciones en la región, basadas en enfoques políticos, económicos e ideológicos distintivos. En el año 2004, a partir del Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) entre Cuba y Venezuela, se conformó la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (posteriormente transformada en Alianza Bolivariana de los Pueblos de América) (ALBA) como un esquema de asistencia y de cooperación Sur-Sur, con un fuerte contenido ideológico anti-estadounidense. En mayo de 2008, en Brasilia y en continuidad con la experiencia de la Comunidad de Naciones de Sudamérica (CNS), se conformó la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), que incluyó a los 12 estados sudamericanos, incorporando a Guyana y Surinam, tradicionalmente vinculadas al Caribe no-hispánico y a la Comunidad del Caribe (CARICOM). Y en febrero de 2010 en Cancún se constituyó, con la participación de todos los gobiernos de América Latina y del Caribe, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en función de una propuesta de crear un organismo inter-americano que, al igual que el ALBA y UNASUR, excluyese a los Estados Unidos y a Canadá. La CELAC asimiló la experiencia del Grupo Río que había actuado, desde la década del ochenta con la conformación del Grupo Contadora y hasta ese momento, como un ámbito de coordinación y consulta política, con un significativo impacto en la prevención y superación de algunos conflictos, tanto intra como inter-estatales en la región.

De hecho, la UNASUR nace como resultado de un proceso previo de concertación política y de integración regional —la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), cuyos orígenes se remontan a la década del noventa, cuando en un intento de hacer converger a MERCOSUR y a la CAN se intenta desarrollar el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS o SAFTA, según sus siglas en inglés)— una iniciativa contrapuesta al ALCA, principalmente impulsada por Brasil. Sin embargo, su progresiva configuración a lo largo de la primera década de este siglo se articula más en torno a los temas políticos y sociales que comerciales. De hecho, luego de su fundación en 2008 sobre la base del proceso de la CSN, la UNASUR desempeña un papel fundamental

en la prevención y superación de conflictos, tanto inter como intra-estatales, y crea, como uno de sus mecanismos más relevantes y activos el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD)⁶. Sin embargo, la UNASUR —como un organismo eminentemente inter-gubernamental, no logra desarrollar una estructura institucional efectiva, con una Secretaría General eficiente, más allá del funcionamiento inter-ministerial de los diversos consejos constituidos en su seno⁷. Como consecuencia, luego del empuje significativo logrado a principios de este siglo, su VII Cumbre iniciada en Paramaribo el 30 de agosto de 2013, mostró tanto un debilitamiento de su capacidad de convocatoria (de los 12 mandatarios de los países miembros, sólo asistieron ocho) como serias dificultades para encontrar y designar un nuevo Secretario General que pudiera retomara el empuje que le dieron, en su momento, los liderazgos de Lula da Silva, Chávez y Kirchner.

El ALBA, en cambio, nace con un claro sesgo ideológico, primero como Alternativa Bolivariana al ALCA, y luego como Alianza Bolivariana que agrupa a once de países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, y que recoge parte de la agenda de los movimientos sociales anti-ALCA como la Alianza Social Continental (ASC), introduciendo un fuerte componente ideológico y social en la agenda regional. Bajo el liderazgo de Chávez y en base a la asistencia petrolera de Venezuela, despliega un gran activismo en los primeros lustros de este siglo, con una plataforma explícitamente anti-estadounidense y fuertemente orientada a la cooperación Sur-Sur. Concebida primero como el “núcleo duro” de la naciente UNASUR, con la incorporación de Venezuela a MERCOSUR, se transforma en un engranaje de la proyección revolucionaria de Venezuela y de sus países afines. La muerte de Chávez en marzo de 2013 y la actual crisis económica de Venezuela pone en suspenso su sostenibilidad y continuidad como un organismo inter-gubernamental que acuna a algunos movimientos sociales de la región en su Consejo de Movimientos Sociales, subordinado al Consejo de Mandatarios.

La CELAC, por su parte, luego de que la mayoría de los mandatarios de los países que la componen se resistiera a crear una estructura permanente que le diera sostenibilidad institucional, como lo había propuesto Chávez en un intento de reciclar tanto el foro más informal del Grupo Río como un mecanismo de consulta y concertación como el languideciente Sistema Económico Latinoamericano (SELA), ha

quedado bajo la conducción de una *troika* de países renovable cada año, a la que recientemente se ha agregado el “plus uno” de un mandatario del Caribe. A tres años de su creación y bajo la presidencia de Cuba hasta febrero de 2014, cuando este país será reemplazado por Costa Rica, son difíciles de evaluar sus perspectivas a futuro, aunque muchos analistas lo consideran, debido a la exclusión de Estados Unidos y de Canadá, como una alternativa o una competencia a la OEA.

Finalmente, la Alianza del Pacífico, entre Colombia, Chile, Perú y México, ha despuntado fundamentalmente como una reactualización de un acuerdo de libre comercio entre estos cuatro países, con la expectativa de incorporarse a los beneficios que pueda proporcionar el Tratado Trans- Pacífico promovido por los Estados Unidos que, sin embargo no termina de acordar, para el momento de escribir esta introducción, con Japón sobre los alcances del mismo.

Esta fragmentada, compleja y cambiante cartografía del continente, a la que se suma la persistencia de la OEA como el único foro hemisférico, genera muchos interrogantes y variadas interpretaciones sobre sus alcances futuros y sobre su efectivo impacto en la reconfiguración política en curso en la región, como así también en el desarrollo de un proceso de integración regional que potencie las capacidades de los países del continente en el contexto internacional.

En este marco, tanto la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena en abril del 2012 como los preparativos para la próxima VII Cumbre en Panamá en el 2015 parecen haber generado un *impasse* en las relaciones inter-americanas, particularmente entre los Estados Unidos por un lado, y América Latina y el Caribe por otro, en especial en torno a la reincorporación plena de Cuba, entre otros temas.

El proyecto y sus alcances

Este cuadro de situación del hemisferio y el *impasse* político consecuente, fue objeto de análisis en dos seminarios organizados en octubre de 2011 en Washington y en noviembre de 2012 en Sao Paulo, y de un taller realizado en Buenos Aires en abril de 2013, en especial en referencia a la situación configurada a lo largo del tiempo, desde 1889, y continuado en 1948, primero por la Unión Panamericana y poste-

riormente por la OEA. Muchos de los análisis y de las conclusiones de los trabajos presentados en esos seminarios por investigadores de todo el hemisferio vinculados a las tres instituciones que impulsaron el proyecto “El hemisferio en transformación” han sido confirmados en el último año. Otros, sin embargo, han visto la necesidad de adecuarse a las nuevas realidades impuestas por una dinámica hemisférica caracterizada por su permanente transformación.

No obstante, la actual reconfiguración de las relaciones hemisféricas sigue desafiando nuestra capacidad de comprensión acerca de los asuntos de la región y abre nuevos interrogantes tanto para los académicos y para los decisores políticos, como para las organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuáles son los factores que determinan los cambios de estrategia de los gobiernos de las Américas? ¿Cómo diferentes actores —en los gobiernos y en la sociedad civil— influyen sobre las políticas hemisféricas adoptadas por los gobiernos y los actores intergubernamentales, y porque y como se producen estos cambios? ¿En qué medida objetivos comunes, como una mayor seguridad regional, un mayor desarrollo económico o una mayor capacidad de preservación ambiental, son propuestas por las actuales corrientes que actúan en el marco de las relaciones hemisféricas y qué es lo que podemos concluir en relación a esas corrientes en términos del fortalecimiento de la democracia o de la protección de los derechos humanos en la región? Estas cuestiones son importantes no sólo porque pueden servir de marco para una revisión de algunos conceptos fundamentales de los estudios de las relaciones internacionales con foco en las Américas, sino porque también, de una manera más significativa, acarrear consecuencias concretas para el bienestar de los pueblos del hemisferio.

En este contexto es que nos planteamos el objetivo central de las investigaciones que se desarrollaron en el marco del proyecto, algunas de las cuales son publicadas en esta edición especial de Pensamiento Propio. Este objetivo apunta a evaluar y a analizar el grado de erosión o de consolidación que ha sufrido el sistema interamericano, como también su organización de referencia —la OEA, a la vez de permitir construir nuevos escenarios a partir de una evaluación de los procesos en desarrollo en la región sobre la base de nuevas iniciativas regionales de carácter multilateral y de las políticas exteriores de algunos actores clave del hemisferio. En esencia, el objetivo es contribuir a la

comprensión de las transformaciones en curso en el continente y de las razones que las alimentan y nutren.

El proyecto “El hemisferio en transformación” (o “*Hemisphere in flux*”, de acuerdo a su versión en inglés), incluyó tres áreas principales de investigación que, pese a estar estrechamente relacionadas, posibilitaron una separación analítica a los efectos de facilitar su comprensión. Dos de estas áreas están reflejadas en el presente número de Pensamiento Propio, mientras que la tercera ha sido desarrollada específicamente en un número especial de la revista Lua Nova y parcialmente en el número 38 de Pensamiento Propio. Esta división del trabajo obedece más a condicionantes específicos de la publicación de resultados en tres lenguas diferentes que a una visión fragmentada del proyecto de investigación, ya que no ha sido fácil coordinar y articular los diferentes y enriquecedores aportes provenientes de las investigaciones en las tres áreas. Las opciones seleccionadas, sin embargo, son de entera responsabilidad de los coordinadores del proyecto y apuntan a hacer público y accesible un conocimiento generado colectivamente en el ámbito de un proyecto continental.

Las áreas prioritarias del proyecto: de presencias imprescindibles y de ausencias obligadas

La primera de las áreas consideradas en el proyecto se refleja en los tres trabajos de la primera sección de la revista y aborda los procesos de multilateralismo y regionalismo en el marco de la nueva dinámica hemisférica, tomando en cuenta tanto las particularidades del multilateralismo en América Latina⁸, como los cambios en torno a las concepciones de regionalismo y las tensiones que se desarrollan consecuentemente en una fase post-neoliberal y post-hegemónica, temas que también han sido tratados con anterioridad en otras publicaciones de CRIES⁹. En este marco, hay un énfasis especial en el papel de las organizaciones intergubernamentales - tanto en las previamente existentes como la OEA y MERCOSUR, con sus respectivas transformaciones y adecuaciones, como en las recientemente surgidas, como el ALBA, la UNASUR, la Alianza del Pacífico y la CELAC —en tanto consideramos que el análisis de sus potencialidades y limitaciones es crucial para la actual coyuntura hemisférica. En este sentido, los trabajos publicados en esta sección apuntan a comprender el significado de

las viejas y de las nuevas instituciones y cómo se relacionan en función de los temas tratados históricamente por la OEA, incluyendo la agenda establecida en relación a la seguridad, la democracia y los derechos humanos, y la nueva agenda de temas vinculada a una dinámica más eminentemente política y estado-céntrica del nuevo regionalismo emergente —desarrollo de una infraestructura regional, cooperación energética y financiera, desarrollo y agenda social, medio ambiente, defensa colectiva¹⁰. Uno de los objetivos analíticos de los trabajos de investigación de esta sección apunta a despejar las interrogantes en torno a cómo los temas que fueron paulatinamente decantados como temas centrales de la agenda del sistema interamericano a partir de los años 80, mantienen su vigencia fuera del contexto de la OEA en el marco de la actual dispersión y fragmentación de instituciones que eventualmente compiten por el espacio y la agenda de la misma OEA. En este contexto, otro de los objetivos considerados apunta a evaluar la capacidad de este organismo para sostener las prioridades de su agenda en un entorno crecientemente competitivo generado por el surgimiento de estas nuevas instituciones. Todos temas que requieren de una investigación sistemática y que se reflejan en los análisis y las conclusiones de los artículos de Carlos Portales con las interrogantes que abre sobre el multilateralismo en las Américas, de José Antonio Sanahuja con su énfasis en los cambios de ciclo del regionalismo y los enfoques diferenciados a que ha dado lugar, y en el Diana Tussie, enfocado en las tensiones que generan estos cambios en el marco de lo que denomina regionalismo post-hegemónico.

En este sentido, la primera sección de este volumen, bajo el título de “La nueva dinámica hemisférica”, con los tres aportes ya mencionados de Portales, Sanahuja y Tussie, de hecho nos permite presentar el complejo cuadro de organismos regionales que, más allá de la OEA, excluyen en su mayoría a los Estados Unidos. Es indudable, en consecuencia, que junto con las transformaciones en el tratamiento de las relaciones hemisféricas evidente en la conducta y desempeño de varios gobiernos, estamos en presencia de una amplia reconfiguración de las relaciones multilaterales del hemisferio, proceso que abre varias interrogantes. Por un lado, existen evidentes ambigüedades en relación a las competencias, a veces conflictivas, de los foros regionales de diálogo, concertación política, resolución de controversias y de mediación. Simultáneamente, los procesos de decisión en el marco de

estas nuevas instituciones —algunas de las cuales está en proceso de construcción y de consolidación— no han dado lugar a formulaciones y reglas de juego distintivas, fuera del siempre presente énfasis en las decisiones consensuadas. Asimismo las prioridades de las respectivas agendas establecidas en el marco de los diversos procesos regionales no terminan de articular equilibradamente los intereses económicos y comerciales, con las preocupaciones políticas, sociales y de seguridad de algunos de los esquemas emergentes, dando lugar no sólo a una fragmentación de diversos alcances institucionales sino también a una diversidad de objetivos y prioridades frente a la dinámica regional y frente al sistema internacional.

La segunda área del proyecto —focalizada sobre las “Estrategias y potencialidades de las políticas exteriores de los países en relación a la OEA y a las organizaciones regionales”, tiene por objetivo comprender y analizar cómo algunos de los gobiernos relevantes del hemisferio han estado desarrollado políticas dirigidas a la región, especialmente en función de los factores que los motivan a formular e implementar estrategias en el plano bilateral, subregional y multilateral. Es en relación con este objetivo que la segunda sección de la revista presenta un conjunto de trabajos de investigación sobre las políticas exteriores de los Estados Unidos, Brasil, México, Colombia, Argentina y Venezuela, y sus continuidades y cambios recientes, sobre los que abundaremos más adelante.

Mientras que muchos observadores condenan la existencia de una cierta “negligencia” de los Estados Unidos en relación a América Latina, particularmente luego del fin de la Guerra Fría y del 11 de septiembre de 2001, éstos siguen siendo el principal socio comercial de la región, su mayor proveedor de armamento (a pesar de la creciente exportación rusa y china) y de tecnologías de seguridad, la principal potencia militar con más influencia en el área y su principal fuente de remesas y de asistencia directa e indirecta, como un actor clave en innumerables campos, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como multilaterales¹¹. La discusión en los Estados Unidos se ve centralizada en la crítica a las diversas administraciones recientes por su incapacidad en reconstruir vínculos actualizados en las relaciones regionales, particularmente con algunos países¹². A pesar del fracaso de algunas de las últimas administraciones del país del Norte, espe-

cialmente durante la presidencia de George W. Bush (2001-2008), en establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) bajo el liderazgo estadounidense —fracaso que responde tanto a los intereses económicos y estratégicos de los países de MERCOSUR (y particularmente de Brasil y Argentina), a la resistencia ideológica de Venezuela y a la movilización de la sociedad civil de las Américas expresada en la Alianza Social Continental (ASC), como a la falta de respaldo interno en los Estados Unidos, este país firmó varios acuerdos bilaterales de libre comercio con países de la región y posiblemente podrá promover la firma de nuevos acuerdos y mantener un liderazgo en una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en áreas que abarcan desde la cooperación para el desarrollo hasta los acuerdos de seguridad, como lo ilustra tanto su especial relación con Colombia, la Iniciativa Mérida y los acuerdos de seguridad con Centroamérica y el Caribe, como la emergencia de la Alianza del Pacífico al calor de los estímulos que pudiera ofrecer el Tratado Trans-Pacífico (TTP). En este marco, es fundamental la comprensión de la dinámica política interna que puede promover u obstaculizar estas iniciativas, y las formas de articulación de su política exterior, en particular en relación a la región y en el marco de la administración de Barack Obama, como lo abordan en detalle Brenner y Hershberg en el capítulo inicial en la segunda sección de esta edición. Sin embargo, el aporte fundamental, en articulación con las restantes contribuciones a este volumen, es la creciente visión de que las relaciones interamericanas existentes al final del siglo XXI están sufriendo una profunda transformación, tanto en función de la nueva configuración del sistema internacional, como en función de la nueva estructura de relaciones entre los países latinoamericanos y las de algunos de éstos con los Estados Unidos¹³.

Simultáneamente, afirmaciones sobre el ascenso en el sistema internacional de Brasil, se convierten en lugares comunes en el discurso académico y diplomático, e incluso en los circuitos económicos internacionales, como fenómeno específico y como parte del ascenso de las economías emergentes en el sistema internacional, más allá de los altibajos de sus economías. La magnitud de este proceso y las implicaciones regionales, tanto en el ámbito sudamericano y latinoamericano en general, como en el marco del sistema interamericano, aún no quedan claras, particularmente por la ambigüedad de los roles global y regional a los que apunta a desempeñar este país. La importancia

creciente de Brasil en la escena global, a medida que su estrategia de “autonomía a través de la diversificación”¹⁴ y su peso económico impactan tanto en la región como fuera de ella, son datos cruciales de este problema, que abordan, respectivamente los capítulos de Tullo Vigevani y Juliano A. S. Aragusuku, con énfasis en sus percepciones e impacto sobre las organizaciones hemisféricas, y de Maria Regina Soares de Lima, con su foco en las relaciones interamericanas y la nueva agenda sudamericana de Brasil.

En la medida que los Estados Unidos y Brasil mantienen, impulsan, modifican o profundizan sus políticas hacia el resto del hemisferio, focalizando sus intereses en algunas subregiones —EEUU en América del Norte y Centroamérica, y más recientemente en los países del Pacífico; Brasil en América del Sur pero también en el ámbito del Caribe, los gobiernos de otros países también buscan ejercer su influencia sobre una dinámica hemisférica en proceso de transformación en el campo político, económico, institucional e inclusive ideológico¹⁵. El “vacío estratégico” dejado inicialmente por los Estados Unidos en la región a partir de la última década del siglo XX, con todas sus implicaciones posteriores y su reflejo en muchas de las coyunturas complejas vívidas por la OEA en las últimas décadas, no sólo ha sido parcialmente cubierto por el liderazgo creciente de Brasil y la promoción de un espacio sudamericano de creciente autonomía¹⁶. Otros actores se suman para llenar este vacío, más allá de que éste se encuentre en proceso de progresiva contracción, con efectos sobre el sistema interamericano en general, pero también sobre el nacimiento de las nuevas organizaciones regionales. Pese a la reducida presencia en el ámbito latinoamericano, particularmente durante los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN), México comienza a reactivar su papel hemisférico, más allá de sus vínculos con América del Norte, y a flexionar sus músculos en el ámbito latinoamericano, como lo ilustra el rol más proactivo que ha asumido la política exterior mexicana desde la elección de Peña Nieto a la presidencia, tanto en el caso del rol asumido, desde la administración anterior, en la reactivación del Grupo Río como un foro político regional alternativo a la OEA, y en la creación de la CELAC, con la exclusión de sus socios del NAFTA —Canadá y los EEUU, como en la reactivación de los vínculos con Cuba. En el marco de las relaciones interamericanas, este creciente peso se evidencia asimismo en la OEA, como lo analiza, desde una perspectiva histórica, Natalia

Saltalamacchia Ziccardi en su capítulo en este número, —peso que eventualmente comienza a incidir sobre las transformaciones de este foro, restaurando la consistencia de una política exterior sostenida de este país y ampliando su influencia regional, más allá de sus aspiraciones a desempeñarse como un actor global.

En contraposición, un actor cuya política exterior de los últimos quince años se ha caracterizado por un activismo sobredimensionado y por una alta carga ideológica¹⁷—la República Bolivariana de Venezuela, después de liderar la creación de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) en diciembre de 2004 y de sostenerla a través de la asistencia petrolera y de la progresiva incorporación de países con posiciones afines en cuanto a su actitud anti-hegemónica y anti-estadounidense, tanto de América del Sur y de Centroamérica, como del Caribe, tiende a perder la influencia que marcó, en su momento, el liderazgo de Hugo Chávez Frías. Con la desaparición física de Chávez y luego de un protagonismo destacado en el ámbito regional e internacional durante la primera década de este siglo, bajo la presidencia de Nicolás Maduro Venezuela comienza a perder peso en su rol de liderazgo regional, tanto por las dificultades económicas por las que está atravesando el país como por las complejidades inherentes al reemplazo de un liderazgo carismático como el de Chávez. Sin embargo, la influencia de Venezuela a nivel regional, no sólo en el ámbito intergubernamental sino también, en forma especial, en el ámbito societal y político, no termina de desvanecerse y persiste, manteniendo, como lo analizan en su capítulo Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont, el desgarramiento de una política exterior marcada por la contraposición de una estrategia de *soft-balancing* tendiente a restarle fuerza a la presencia hegemónica estadounidense y de una creciente militarización tanto en el ámbito de su política exterior como en su dinámica política y social doméstica¹⁸. La más reciente decisión —tomada aún en vida de Chávez, de denunciar la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y de abandonar el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) vinculado a la OEA, como su participación crítica en el debate sobre la reforma de este sistema en este organismo, son una muestra ilustrativa de su cuestionamiento permanente a la institucionalidad interamericana, junto con una persistente vocación regional orientada a la creación de una Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas, tanto a través del ALBA como en la constitución de UNASUR y de la CELAC y la incorporación a MERCOSUR¹⁹.

Junto a estos actores, dos países que han vivido significativas transformaciones en las dos últimas décadas, mantienen una presencia y, como en el caso de Colombia, una influencia en el escenario regional y en las relaciones interamericanas que no es dable descartar. Por un lado, como lo muestra el capítulo de Sandra Borda G., Colombia ha comenzado a desplegar sus potencialidades en el ámbito regional e interamericano, a partir de dos situaciones distintivas —su crecimiento económico, que lo ha ubicado en el tercer lugar de las economías latinoamericanas, y el proceso de paz encarado por el Presidente Santos con la guerrilla de las FARC, con destino promisorio pero incierto. Por otra parte, la política exterior de Argentina, como lo evidencia el capítulo de Federico Merke, pone de manifiesto una contracara a este proceso, en el marco de una desinversión institucional en el ámbito hemisférico y regional y una decreciente presencia de su política exterior que, en el camino, ha tendido a un mayor aislamiento y a la pérdida de algunos de sus rasgos distintivos como la defensa de los derechos humanos. Mientras que la Argentina tuvo, en su momento, un destacado papel en la creación de la UNASUR, Colombia, manteniendo su “relacionamiento especial” con los Estados Unidos, buscó sin embargo también desempeñar un papel activo en esa organización²⁰.

Otros actores que merecen la atención en este marco por su tradicional o por su creciente relevancia e incidencia en las relaciones interamericanas, como Canadá y Ecuador no han podido ser incluidos entre los análisis de este volumen, carencia que, por diversas razones, no los deja fuera del espectro de actores importantes en la coyuntura actual. En este sentido, tanto en el seminario de Washington D.C. como en el de Sao Paulo ambos casos han sido merecedores de sendos análisis. Otros Estados también van buscando ejercer una influencia en determinadas esferas e instituciones, con concentración en el foco del interés regional en una perspectiva externa a la OEA.

En su conjunto, no todos estos países presenten políticas convergentes, no sólo en el marco hemisférico, sino también en el regional latinoamericano, aunque en el caso de estos últimos lo que se puede afirmar como un rasgo común, con mayores o menores diferencias, es su mayor autonomía frente a los Estados Unidos. En cada caso, persisten los intereses nacionales y el principio de la soberanía nacional que guían su actuación en el campo internacional²¹. Sin embargo, a

la vez, en cada uno de los países mencionados, incluyendo a los Estados Unidos, existe una compleja gama de espacios institucionales en cuyo marco son definidas e implementadas las prioridades en política exterior, espacios que inexorablemente padecen el impacto de una constelación de múltiples intereses domésticos que acotan el debate sobre esta política y sus alcances²². En el contexto de las instituciones interamericanas esta cuestión reviste una importancia significativa y es útil para explicar algunas dificultades que encuentra la OEA, al menos a partir de la crisis de Honduras en julio de 2009 y más recientemente del debate sobre la reforma del SIDH, de continuar siendo una referencia institucional importante en el continente

Consecuentemente, la cartografía hemisférica ha vivido, en la dos últimas décadas, una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo en la región, a nuevas modalidades y enfoques en el desarrollo del regionalismo y de la integración regional, y a nuevas articulaciones entre las tensiones y luchas que se estructuran en una nueva arquitectura de poder que algunos analistas no dudan en calificar como post-neoliberales o post-hegemónicas. En este marco, es importante analizar tanto la reconfiguración política de la región y el posicionamiento respectivo de algunos actores relevantes frente a los foros tradicionales y, en particular frente a la OEA, como frente a las nuevas estructuras regionales emergentes. Asimismo, es fundamental comprender, en el marco de esta dinámica de reconfiguración en curso, los rasgos distintivos —en términos de prioridades nacionales, mecanismos de toma de decisiones y convergencias y divergencias con otros actores— de las políticas exteriores de algunos Estados del hemisferio.

La tercera área de investigación considerada en el proyecto, focalizada sobre “Los mecanismos regionales en el tratamiento de temas claves de las Américas”, aborda el papel de la sociedad civil en la formulación de las políticas hemisféricas, tanto en el ámbito nacional como intergubernamental, especialmente en relación a la protección de los derechos humanos y a la profundización de la democracia. En este sentido, la literatura existente en la región sobre los determinantes domésticos de la política exterior en las Américas es relativamente escasa y presta poca atención, con algunas notables excepciones²³ a la influencia y al impacto de diversos sectores de la sociedad civil sobre las políticas impulsadas por los gobiernos de las Américas. Los resultados

de la investigación en esta área han sido publicados tanto en el citado número de Lua Nova, como en el número precedente de Pensamiento Propio, dedicado a la reforma del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH)²⁴ y en numerosas publicaciones de CRIES, pero también entrarán en consideración en el próximo número de Pensamiento Propio dedicado a la sociedad civil y a la democracia, y al rol de la primera en la formulación de agendas regionales y de política exteriores previsto para el próximo semestre. Aunque éstos últimos trabajos son producto de otro proyecto de investigación, complementan analíticamente gran parte de los interrogantes planteados en torno a la consolidación y profundización de la democracia en las Américas y los desafíos que presentan ante una aparente desmovilización y declive de los movimientos sociales orientados a promover y defender algunos de los logros y a corregir algunas de las falencias de más de tres décadas de democracia en la región, señalando tanto el imperante “déficit democrático” que caracteriza a gran parte de los procesos regionales como la importancia de catalizadores políticos como los derechos humanos desde la década del ochenta, el movimiento anti-ALCA en los noventa por una mayor inclusión social, y los nuevos movimientos que cuestionan el desarrollismo neo-extractivista que caracteriza a muchas de las políticas gubernamentales actuales²⁵.

Pese a que esta última área temática no está incluida en la compilación de trabajos de la presente edición especial de Pensamiento Propio —quedando desplegada a lo largo de las publicaciones ya citadas, el presente número recoge fundamentalmente los trabajos que abordan las estrategias y potencialidades de los países en relación a una nueva cartografía de organizaciones y procesos regionales. Tanto los formuladores y decisores políticos, como los académicos y analistas, necesitan comprender mejor como la dinámica de poder se está transformando en las Américas y como cada uno de los países considerados contribuye y, al mismo tiempo, responde a las reconfiguraciones de poder emergentes. La comprensión de esta dinámica en base a los aportes de destacados especialistas y analistas constituye el propósito último de esta edición especial de Pensamiento Propio, en ocasión del 30mo Aniversario de CRIES.

Finalmente, el proyecto de investigación fue desarrollado con el apoyo de tres instituciones distintivas del ámbito hemisférico —el Center for

Latin American and Latino Studies (CLALS) de la American University de Washington D.C.; el Instituto Nacional de Ciencia e Tecnologia de Estudios sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), constituidas por la Universidad Estadual Paulista (UNESP), la Universidad de Campinas (UNICAMP), la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (PUC/SP), el Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) y otras universidades brasileñas, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), cuya Secretaría General está basada en Buenos Aires. Los trabajos publicados en este volumen proceden, una vez actualizados, de los dos seminarios que articularon la columna vertebral del proyecto. Cada uno de estos trabajos, sin embargo, y de acuerdo a las normas establecidas por la revista, ha sido evaluado externamente por el sistema de doble dictamen ciego, de manera de garantizar su calidad y solidez académica, amén de haber sido evaluados oportunamente en dos etapas previas por los editores del presente número. Queremos expresar nuestro agradecimiento a estas tres instituciones por el respaldo otorgado para la realización de los seminarios mencionados, que posibilitaron un enriquecedor intercambio entre investigadores de diversos países y regiones, y a éstos por sus contribuciones y aportes, como así también a los evaluadores anónimos que evaluaron y comentaron los trabajos publicados en tiempo y forma.

NOTAS

1. Ver relatoría del Seminario Internacional “Regiones y regionalismo en el marco de la nueva dinámica hemisférica: la coyuntura actual y los escenarios posibles”, organizado por CRIES y CARI en Buenos Aires el 8 y 9 de abril de 2013, en www.cries.org
2. Cfr. Serbin, Andrés (2009). *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos*, Buenos Aires: Documento CRIES No. 11, y (2010) OEA y UNASUR: *Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Buenos Aires: Documentos CRIES no. 14. Ambos pueden ser consultados en www.cries.org
3. Cfr. Velasco e Cruz, S. C. (2007). *Trajetórias. Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp/Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações

- Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP; Bitar, S and Hershberg, E. (2012). “North-South relations in the Western Hemisphere”, paper presented at the Mid-Atlantic Council of Latin American Studies. Washington: American University, y Sabatini C. (2012) “Rethinking Latin America”, in *Foreign Affairs*, March/April 2012.
4. Cfr. Lagos, Ricardo (comp.) (2008). *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: Fundación Grupo Mayán/EDHASA.
 5. Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2008). “Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos”, en Lagos, op. cit., pp. 217-228. A lo que estos autores añaden que esta lógica, a su vez, ha dado lugar históricamente a cuatro objetivos permanentes de política exterior: la búsqueda de autonomía, la diversificación de las relaciones exteriores, la definición del interés nacional en términos de desarrollo económico y la restricción del poder estadounidense (ibidem, p. 211).
 6. Cfr. Rodrigues, Gilberto y Thiago Rodriguez (2011). “La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil”, en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-GPPAC-Icaria Editorial, pp. 207-238, y Sanahuja, José Antonio y Francisco J. Verdes-Montenegro (2013). “Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR”, en prensa en *América Latina y la integración regional frente a los desafíos globales. Anuario de Integración de América Latina y el Caribe 2014*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Icaria Editorial.
 7. Cfr. Serbin (2010), op. citada y Borda, Sandra (2012). *Desafíos y oportunidades de la UNASUR*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 18.
 8. Cfr. *Pensamiento Propio* (Buenos Aires) No. 33, enero-junio 2011, año 16, dedicado a Los desafíos del multilateralismo en América Latina y editado por Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz; Serbin, Andrés (2010) “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (2010). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires: CRIES, pp. 7-37, y Serbin, Andrés (2010b). “De despertares y anarquías”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol 10, No. 3, pp. 6-11.

9. Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (2010). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires: CRIES, y (2012) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES.
10. Ibidem (2012).
11. A esto cabe agregar que de los 20 acuerdos de libre comercio que los EEUU tienen con diversos países del mundo, la mitad fueron firmados con naciones latinoamericanas y del Caribe. Alrededor del 85% de los bienes que comercia Washington entran libres de impuesto a Chile, Colombia, Costa Rica, república Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y Perú. Adicionalmente, como lo denunció en su momento Julián Assange, el 98 % de las telecomunicaciones desde América Latina hacia el resto del mundo pasan por los Estados Unidos, “incluidos mensajes de texto, llamadas telefónicas, correos electrónicos”, en Hernández Navarro, Luis (2013) “La reinención de Latinoamérica”, en *América Latina en Movimiento*, No. 490-491, noviembre-diciembre 2013, <http://www.alainet.org/active/70177>
12. Cfr. Lowenthal, A. F.; Piccone, T. J.; and Whitehead, L. (2011). *Shifting the balance: Obama and the Americas*. Washington D.C.: Brookings Institution.
13. Bitar and Hershberg (2012), op. cit. y Velasco e Cruz S.C (2012). “Obama ficaria agradecido se o Brasil lograsse operar como fator de estabilização e facilitação na região”. Entrevista concedida ao blog Brasil no Mundo. 5 outubro. 2012. <http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2012/10/05/obama-ficaria-agradecido-se-o-brasil-lograsse-operar-como-fator-de-estabilizacao-e-facilitacao-na-regiao/>
14. Vigevani, T. and G. Cepaluni (2009). *Brazilian foreign policy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishing Group.
15. Giardini G. L. and P. Lambert (2011). *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.
16. Serbin, Andrés (2009). “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en Mesa, Manuela (coord.) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Madrid: CEIPAZ,-Icaria Editorial, , pp. 127-140.

17. Serbin, Andrés (2011). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI – Plataforma Democrática.
18. A finales de diciembre, luego de una breve visita a La Habana, Maduro ordenó la promoción al grado superior de todos los militares que participaron en los golpes de Estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992, incluyendo a Diosdado Cabello, ex teniente y actual presidente de la Asamblea Nacional. Para ese mismo mes, ya había nombrado a 368 militares en distintos cargos de la administración pública y creado un canal de televisión de la Fuerzas Armadas Bolivarianas de la Nación (FABN). Cfr. Lozano, Daniel (2013) “Profundiza Maduro la militarización de su gobierno”, en *El Nacional* (Caracas), lunes 30 de diciembre de 2013. P. 4.
19. Cfr. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013^a). “Si los derechos humanos se oponen ...”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol 13, No. 4, octubre-diciembre, pp. 39-45, y (2013^b) “La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 38, julio-diciembre, pp. 235-354.
20. Cfr. Dominguez J. I. y Rafael Fernández de Castro (eds.) (2010). *Contemporary U.S.–Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century*. New York: Routledge.
21. Cfr. Serbin, Andrés (2010b). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 15.
22. Cfr. Ayerbe, Luis Fernando (org.) (2011) . *Cuba, Estados Unidos y América Latina ante los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires - Barcelona: Icaria Editorial - Ediciones CRIES, 2011
23. Una de estas excepciones es el volumen colectivo editado por Tussie, Diana y Pablo Trucco (eds.) (2010) *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires: Teseo-FLACSO-LATN. Y en el análisis de la izquierda en el gobierno, con algunos aportes sobre la formulación de políticas exteriores, dos perspectivas diferenciadas en Cameron, Maxwell and Eric Hersshber (eds.) (2010) *Latin America´s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Boulder-London: Lynne Rienner, y en Regalado, Roberto (2012) *La izquierda latinoamericana en el gobierno. ¿Alternativa o reciclaje?*, México: Ocean Sur.

24. *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 38, julio-diciembre 2013, dedicado al “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos”. Editores invitados: Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi. Ver www.cries.org
25. Serbin, Andrés (2011c). *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 17. Cfr. También al respecto Cannon, Barry and Peadar Kitby (eds.) (2012) *Civil Society and the State in Left-Led Latin America*, London: Zed Books.

