



Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas

Eduardo Pastrana Buelvas

Los factores sistémico-globales

El derrumbamiento de la Unión Soviética produjo un cambio significativo en la distribución del poder mundial: el paso de un sistema internacional marcado por la bipolaridad a uno de carácter unipolar. Es evidente que desde el punto de vista militar existe una unipolaridad. Por tal motivo, Estados Unidos (EE.UU.) se mantiene como la única superpotencia (Nolte 2012: 46). Sin embargo, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente durante la última década,

generando que la estructura unipolar del orden mundial se vaya transformando en una multipolar. De esta manera, se comienzan a delinear paulatinamente los contornos del nuevo orden, que ocupará el lugar del que emergió luego del derrumbamiento del sistema bipolar (Cooper y Flandes 2013: 946-948). Así las cosas, la multipolaridad del siglo XXI se caracteriza por los cambios e innovaciones que han sido introducidos a través del establecimiento de una política exterior intergubernamental de estructura reticular. Las nuevas potencias emergentes, como Brasil, China e India han ganado un peso relativo en su estatus internacional, actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de coaliciones. Por tal motivo, son relevantes las redes de política exterior que se han ido conformado, tales como los BRICS (Flandes 2013: 1016). En dicho entramado se están entretrejiendo nuevas coaliciones, conformadas por las llamadas nuevas potencias regionales emergentes —*new emerging regional powers* (Flandes y Nolte 2010: 5).

En este orden de ideas, la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares. Primero, su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización económica, el nuevo orden es mucho más global, cuyos polos se extienden a África, Asia y América Latina. Segundo, los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado dramáticamente. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios. Se han producido, en las décadas pasadas, transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación, tanto formal como informal, así como también mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental. Tercero, la cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo cual el orden mundial reticular se caracteriza por un *multilateralismo informal*, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales (Flandes, op.cit: 1017). En dicho escenario, las potencias líderes regionales vienen implementando estrategias en materia de política exterior que tienden a algunas convergencias en medio de las diferencias. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de los EE.UU. a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, abordando de forma

multilateral la búsqueda de soluciones para los problemas globales (Nolte, 2012: 26-27; Pastrana y Vera, 2012^a: 614-617). Dos ejemplos concretos de esta convergencia son la constitución en 2014 del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y del Fondo de Garantías Mutuas por parte de los BRICS, que se interpretan como contrapesos institucionales al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Fondo Monetario Internacional (FMI).

A su vez, la concentración de la política exterior estadounidense pos-9/11, en términos de seguridad en Oriente Medio y en cuestiones económicas prevalentemente en Asia y Europa, fue acompañada de una cierta ausencia en el hemisferio americano, la cual generó un vacío estratégico. Dado el contexto global descrito previamente, tal repliegue relativo permitió que otros jugadores globales se acercaran más a los países americanos, entre los que es necesario subrayar: a China y Rusia.

Así pues, China se ha venido transformando en un importante prestamista, inversor y socio comercial de los Estados latinoamericanos, e incluso ha diversificado su relacionamiento hacia temas como los aeroespaciales. A su vez, Rusia se ha convertido en el proveedor de armamento y en un inversor clave en el sector energético, en especial en aquellos países que sostienen una retórica anti-imperialista, tales como Venezuela, Ecuador y Bolivia. En atención a lo anterior, para frenar el creciente debilitamiento de su preponderancia en el hemisferio americano, los EE.UU empiezan a desplegar una estrategia de contención a la expansión de la influencia de estos jugadores, la cual estaría orientada a que no se relativice su predominio regional.

Dicha estrategia de contención no se proyecta tan sólo para América Latina, sino que se ha desplegado también hacia la esfera de influencia de China en Asia y a la de Rusia en Europa del Este. En ese sentido, se puede interpretar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) como parte de ese intento de contrapesar al mismo tiempo la búsqueda de China de incrementar su importancia en la gobernanza regional asiática y de contrarrestar su influencia en los países latinoamericanos que hacen parte de las negociaciones del TPP. En el caso de Rusia, un ejemplo de contención es el aumento de la presencia militar de los EE.UU en Europa del Este, que pone en jaque la pretensión rusa de reconstruir su identidad imperial a través de la restauración de su esfera de influencia tradicional.

Los factores sistémico-regionales

Aunque en la década de 1990 parecía que tras el triunfo de EE.UU en la Guerra Fría, el desafío que le quedaba a la hegemonía estadounidense era profundizarse, y la mayoría de los países realizaron reformas neoliberales y se inclinaron por democracias liberales, la aceptación de la hegemonía estadounidense tuvo varios matices. Hubo Estados como Venezuela, Ecuador y Bolivia en los que proliferaron las actitudes críticas hacia el neoliberalismo y a la injerencia estadounidense. Hubo otros como Brasil en los que, si bien se acogieron ciertas reformas neoliberales, se cuestionaron ciertos rasgos del relacionamiento de la superpotencia con el resto del continente. Y hubo también un tercer grupo conformado por países como Colombia, Chile, México y Perú más dispuestos a aceptar la voluntad de la potencia del norte.

En medio de estos matices, surgieron arquitecturas de gobernanza regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), originalmente liderada por Brasil, que expresaba la voluntad de construir una región suramericana autónoma y capaz de gestionar y resolver sus propios problemas. También emerge la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como producto del proyecto rupturista venezolano, desafiante de la superpotencia. El ALBA llegó a tener algún éxito, fomentado por el peso del liderazgo venezolano y la gran capacidad financiera con que contaba en un momento en el que los precios de los hidrocarburos alcanzaban picos históricos, aunque su sesgo ideológico impidió que ganara más adeptos. Por otro lado, la UNASUR se constituyó como una institución ideológicamente más pluralista, que logró congregar a los Estados suramericanos más críticos de la hegemonía de los EE.UU., así como aquellos que mantienen una relación más cercana con esta potencia. Dicha convergencia, como se destacó, nace con el objetivo de construir una región suramericana más autónoma en la gestión de sus problemas, pero sin desplegar un discurso abiertamente anti-hegemónico. En ese sentido, se puede mencionar que la UNASUR ha coincidido con algunos intereses de los EE.UU. para la región, por ejemplo, la búsqueda de que Suramérica se constituya como una zona libre de armas de destrucción masiva, donde se fomentan las medidas de construcción de confianza y una cultura de resolución pacífica de conflictos.

En ese orden de ideas, la UNASUR se convirtió en emblema de un modelo de regionalismo al que se le denominó post-hegemónico, que en términos generales aceptaba la hegemonía estadounidense, pero defendía formas autónomas de relacionamiento con dicha potencia y de gestión de los asuntos regionales.

El buen momento económico que vivían los países suramericanos, determinado por unos elevados precios internacionales de las materias primas, ayudó a financiar las iniciativas suramericanas impulsadas a través de la UNASUR, que se anotó éxitos en temas, tales como el desarrollo de infraestructura de interconexión, en la gobernanza multinivel en seguridad regional, entre otros asuntos. También ganó legitimidad conforme tuvo buenos resultados gestionando crisis como el intento de golpe de Estado a Evo Morales y la que tuvieron Colombia y Ecuador en 2008.

Paralelamente, la intransigencia estadounidense en los escenarios interamericanos en los que los países latinoamericanos empezaron a tener nuevas demandas, terminó restándole legitimidad a estas instituciones. Desde el sur del continente se pedía menos unilateralismo estadounidense, otros términos de intercambio comercial, trato digno a los migrantes que viven en el país del norte, y el fin de la exclusión de Cuba.

Con la llegada al poder de Obama en 2009 se especuló sobre una posible reaproximación a la región, pero el nivel de involucramiento en otras áreas del mundo, la ausencia de una proyección clara hacia América Latina en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la poca importancia dada a Brasil, la insuficiente consideración de las necesidades de la población latina radicada en los EE.UU, entre otros factores, llevaron a interpretar que, con respecto a la política externa para el continente, su primer período presidencial fue “decepcionante”.

Ahora bien, en la medida en que el regionalismo post-hegemónico ganó terreno frente al sistema interamericano, fortaleció los propósitos autonomistas, incentivó las alianzas de países suramericanos con potencias extra-regionales, y por lo tanto, terminó por convertirse en tema de preocupación de EE.UU. Por eso, este país se siente presionado a reaccionar y a buscar formas que le permitan acercarse al sur del continente y a reconstruir el interamericanismo.

Seguir excluyendo a Cuba, además de ser anacrónico, era contraproducente porque fortalecía el regionalismo post-hegemónico en detrimento del interamericanismo. Por eso, resultaba crucial impulsar medidas que evitaran que Cuba siguiera siendo un tema de discordia en los diálogos continentales. El regreso de Cuba fue una jugada estratégica de los EE.UU. Dado que se puede interpretar dentro del panorama regional y global planteado, que tener en cuenta las demandas latinoamericanas y demostrar que está abierto al diálogo, es parte de la estrategia estadounidense para reactivar sus relaciones con el continente y renovar los escenarios interamericanos.

El factor económico también constituye una de las motivaciones de EE.UU para buscar una reaproximación a Latinoamérica. Después de varios años de crisis económica, el país del norte, que viene en pleno proceso de recuperación, requiere nutrirse de las materia primas que producen sus pares del sur, y de mercados en la región para sus exportaciones. Además, el intercambio se facilita por los once TLC que EE.UU tiene con muchos países Latinoamericanos.

Si bien hasta 2013 las economías latinoamericanas pasaban por un muy buen momento, recientemente se han desacelerado. El mercado estadounidense resulta entonces particularmente atractivo, ya que tras una década de autonomismo, en este momento es prioritario para muchos tener socios económicos de peso.

Los factores domésticos

Es posible encontrar factores domésticos que también inciden en su actual enfoque de relacionamiento. En primera instancia, las ideas y acciones del presidente Obama en torno a la construcción de un mundo más multilateral y de una gobernanza global más consensuada. Si bien el presidente Obama ha tenido algunos obstáculos domésticos institucionales para aplicar sus ideas en las relaciones hemisféricas, es relevante revisar algunas ideas, dado el importante rol del ejecutivo, que pueden contribuir a explicar el tono más dialógico y multilateral de su política exterior:

a) la mejor estrategia para defender los intereses estadounidenses y de seguridad nacional es mantener su liderazgo, pero basado en las normas internacionales y los derechos humanos; b) EE.UU., ante amenazas graves de sus intereses, podrá actuar unilateralmente, pero preferirá movilizar o participar de acciones colectivas y usar la fuerza como “último recurso”, c) el compromiso y la diplomacia serán los instrumentos prioritarios, entendiendo por compromiso no solo la búsqueda de apoyo de amigos y aliados sino también la de “centros de influencia” como Brasil, Rusia, India o Suráfrica, e incluso de países “hostiles” como Irán y Corea del Norte, y d) es necesario combinar la represión a las organizaciones criminales con los llamados instrumentos del “poder inteligente” (*smart power*).

Un segundo factor doméstico es la reelección del presidente Obama, que le ha permitido tomar decisiones que implican transformaciones más profundas de la política exterior estadounidense, en comparación con las de su primer mandato, al no estar limitado por la necesidad de mantener su capital político para las siguientes elecciones.

Un tercer factor es el mejoramiento de las condiciones económicas internas tras la crisis de 2008, elemento que le significó en su momento una mayor concentración en la política doméstica con respecto a la política exterior. Cuarto, el cambio generacional de los cubano-americanos, que ha significado, a su vez, un cambio de posición con respecto a las relaciones bilaterales, que promueve el fin de las sanciones económicas y que favorece mayoritariamente un vínculo más profundo entre ese país y Cuba. Ellos han hecho parte de un cambio demográfico causado por las oleadas migratorias sur y centroamericanas y por la tendencia de que las comunidades latinas tienen más hijos que los ciudadanos endógenos. En términos políticos esto ha significado que entre 1996 y 2012 el voto latino, asiático e insular (islas del Pacífico) aumentara en unos 9,8 millones de votos.

No obstante los cuatro factores mencionados, se debe mantener presente que Obama ha visto reducido, en cierta medida, su margen de maniobra interno y externo ante una doble mayoría republicana en Senado y Cámara. Sin embargo, al mismo tiempo se ha beneficiado de la actuación de fracciones de republicanos y demócratas que trabajan conjuntamente, promoviendo posturas más pragmáticas en temas de política externa. Como sucede con la coalición bipartidista llamada *Engage Cuba*.

La nueva estrategia de aproximación de los EE.UU al hemisferio Americano

Teniendo en cuenta los factores señalados en los tres acápite anteriores, se considera que es posible interpretar que hay un buen número de factores que han impulsado a los EE.UU a redefinir su relación con el sur del continente. En ese orden de ideas, el hecho que marca de manera decisiva el comienzo de una nueva estrategia de relacionamiento con la región, es el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba y el encuentro de los presidentes Obama y Castro en la Cumbre de las Américas en Panamá.

A continuación se destacarán tres dimensiones fundamentales en esa nueva estrategia:

a) En primer lugar, se nota un mayor acercamiento a Latinoamérica. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015, se realiza una mención mucho más amplia de los países latinoamericanos y de las intenciones de trabajar conjuntamente y de manera práctica con aquellos que tengan la voluntad de hacerlo. En particular, se plantea que la Casa Blanca procurará profundizar la cooperación económica y de seguridad en las Américas, reconociendo además que el hemisferio puede jugar un rol global mayor y que es un lugar clave de recursos energéticos.

Con Chile, Perú, México y Canadá, se habla del desarrollo de nuevos estándares para el comercio global, incluyendo la búsqueda de nuevos socios en la región para ampliar el TPP, lo cual se hace viable a partir del “puente” que puede tender la Alianza del Pacífico (AP) en la medida en que ingresen nuevos miembros. Con Brasil se plantea aumentar las relaciones económicas, así como trabajar conjuntamente para reducir la pobreza y lograr que en la región se cumplan estándares más altos de servicios públicos. Con Colombia se afirma que Washington apoyará la conclusión del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

También se proyecta fortalecer el sistema interamericano en cuanto a la promoción de DDHH y a la aplicación de las normas internacionales, incluyendo buscar una mayor colaboración para la consolidación de las democracias, para aumentar las alianzas público-privadas en edu-

cación, promover el desarrollo sostenible, el acceso a la electricidad, el cuidado climático, y contrarrestar el crimen organizado transnacional.

b) En relación con el segundo punto, se nota una actitud más proclive a la negociación y a la concertación. Desde hace varios años el regreso de Cuba al sistema interamericano venía siendo una de las demandas más importantes de los países latinoamericanos. El restablecimiento de las relaciones y la participación de Cuba en la Cumbre de las Américas de Panamá se convirtieron en puntos de importancia crítica para mejorar las relaciones con América Latina. De esta manera, muestra un mayor respeto por el principio de no intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos, y puede ser un primer paso hacia la construcción de unas relaciones de cooperación hemisféricas basadas más en la reciprocidad que en la imposición.

c) En tercera instancia, también se observa una mayor tolerancia a discutir temas como cuál es el enfoque más apropiado para enfrentar el problema de las drogas y el narcotráfico, o sobre cuál es el trato que se les da a los gobiernos críticos de los EE.UU. En ese sentido, aunque el decreto que declara a Venezuela como una amenaza a la seguridad de los estadounidenses puede ser interpretado como un paso atrás en términos de las relaciones diplomáticas con el hemisferio, también muestra un enfoque distinto al intervencionismo más directo de la Guerra Fría y al distanciamiento de la década anterior.

Impactos de la reaproximación en las estructuras de Gobernanza Regional y Hemisférica

El sistema interamericano se construyó sobre la base de unas ideas y valores promovidos por los EE.UU, que dieron forma a unos regímenes en los que se promovían sus intereses. La Organización de Estados Americanos (OEA) en el ámbito político, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID) en cuestiones de seguridad y defensa, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en asuntos económicos, formaron por décadas la arquitectura que institucionalizó la hegemonía estadounidense.

Ante su exclusión de las demás instituciones de gobernanza regional del continente, para los EE.UU es fundamental hacer una reingeniería del sistema interamericano para convertirlo nuevamente en el cuerpo institucional más importante de la gobernanza hemisférica. En ese sentido, la administración Obama ha identificado cinco temas clave que se deben trabajar con los países latinoamericanos, a saber: la relación bilateral con Cuba, las relaciones bilaterales con Venezuela y los demás países bolivarianos, el narcotráfico y la seguridad ciudadana, las migraciones, y finalmente, la economía. Definida por estos ejes, la nueva estrategia de relacionamiento de EE.UU con los países latinoamericanos está compuesta por temas que se trabajan bilateralmente dependiendo de cada socio, y otros en los que lo multilateral es clave. En el tratamiento de estas cinco problemáticas, un sistema interamericano renovado puede ser un escenario complementario para abordarlas, siempre que se llegue a consensos mínimos. Esto ya se ha notado en el abordaje que se le ha dado a la cuestión cubana, dado que la Cumbre de las Américas de Panamá fue considerada el espacio idóneo para ratificar el restablecimiento de relaciones y una nueva dinámica de aproximamiento al continente.

Las cuestiones del narcotráfico y la seguridad ciudadana pueden tener a la OEA como uno de los escenarios de concertación más importantes si se logra construir multilateralmente una estrategia que no sea percibida como impositiva por parte de los países latinoamericanos. Lo cual es considerado como algo deseable especialmente por parte de México, Perú, Colombia, Chile y varios países de América Central y del Caribe. De momento, ya existe la propuesta de construir la Comisión Interamericana contra el Delito Organizado Transnacional (CIDOT), para el establecimiento del esquema hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional.

En cuanto a lo económico, el BID sigue promoviendo un modelo de relación mercado-Estado acorde con patrones liberales, aunque han sido desafiados por algunos países. Al menos en cuanto a competitividad, buen gobierno, cambio climático e infraestructura, algunos jugadores regionales como Chile, Colombia, Perú, Paraguay y México han intensificado sus vínculos con el BID, con apoyo de la cooperación de EE.UU, Canadá y España. Paralelamente, ALBA y UNASUR intentaron edificarse como alternativas más simétricas de diálogo y

cooperación, excluyendo explícitamente a los países del NAFTA y presentando algunas diferencias de principio frente a OEA. No obstante, hay que tener en cuenta que las recientes crisis económicas y políticas que viven Venezuela y Brasil han llevado a que el ALBA y la UNASUR sufran un cierto debilitamiento. Aunque se debe reconocer que el impacto negativo ha sido más notorio para el primer bloque, dado que el mayor peso financiero lo ha llevado Caracas, mientras los costos de la coordinación en UNASUR se encuentran más distribuidos.

Curiosamente, pese a que ambas organizaciones abogaron por el regreso de Cuba al hemisferio, la concreción de este acontecimiento las ha puesto en aprietos. La UNASUR y el ALBA se pronunciaron a favor de la participación de Cuba en el sistema interamericano y rechazaron el bloqueo impuesto por EE.UU. Pero aunque en primera instancia pareciera que el regreso de Cuba no hace más que darle la razón a UNASUR y parece estar acorde con los intereses allí representados, la realidad es mucho más compleja.

Primero, el discurso liderado por Brasil consistía en mostrar que la institucionalidad regional que defendía significaba un cambio en el relacionamiento de Suramérica con EE.UU, y lo volvía cordial pero autónomo. El éxito de este discurso radicó en que aunque la mayoría de países no estaban interesados en confrontar a EE.UU, sí consideraban que en el contexto actual el diálogo se debía privilegiar sobre la imposición. Una superpotencia más abierta al diálogo, que sigue estando en el primer renglón de prioridades de la política exterior de la mayoría de países, y con la que se pueden encontrar en la OEA y en las Cumbres de las Américas, puede generar cierta competencia en términos de concertación política regional a la UNASUR. Segundo, Brasil había delimitado geopolíticamente a Suramérica para construir su propuesta de gobernanza regional, lo que le permitía excluir intereses como los de México y, principalmente, de EE.UU. El incremento en las relaciones de cooperación entre los países suramericanos de la AP y la administración Obama, tiene el potencial de relativizar esa delimitación de región.

Algo similar ocurre en el caso del ALBA, ya que el argumento de oposición al aislamiento cubano pierde fuerza. Es un espacio en el que Cuba ha participado activamente y en él se consolidó una estrecha relación con Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Bolivia. Una de las caracte-

terísticas distintivas del ALBA –además de su énfasis en lo social- ha sido su fuerte retórica anti EE.UU, y aunque por mucho tiempo la fuente de financiación fue Venezuela, la experiencia revolucionaria y anti-hegemónica cubana era una de sus principales inspiraciones. Las nuevas relaciones Cuba-EE.UU sacuden uno de los principales símbolos del ALBA, pues implican que pese a las enormes diferencias, el diálogo con el hegemón es importante y puede ser cordial.

Adicionalmente, la AP puede salir ganadora tanto en su calidad de organismo regional como en lo que implica para sus Estados miembros. Pese a la insistencia de los países de la Alianza en afirmar que no están compitiendo contra UNASUR y que su carácter comercial no choca con la proyección más política del organismo liderado por Brasil, el hecho de proponer otro tipo de regionalismo –abierto- ciertamente es un desafío frente a la noción de regionalismo –post-hegemónico- de la potencia líder regional. En un contexto en el que se debilita UNASUR, la Alianza se entrona como una alternativa, que además de sus cuatro miembros fundadores, despierta interés de otros países interesados en estrechar sus relaciones con EE.UU. Sus cuatro integrantes han reafirmado la intención de tener una relación estrecha con EE.UU, lo que concuerda con lo que la superpotencia está buscando en Suramérica. Esto los coloca en una posición ventajosa como interlocutores y aliados del país del norte en un contexto en el que el interés en estrechar los lazos, los ayuda a posicionarse como actores regionales relevantes.

Además, es necesario adicionar a lo anterior que, si bien la UNASUR y el ALBA se encuentran en un momento de relativo estancamiento o crisis, la identidad colectiva autonomista que han construido se mantiene vigente. Es decir, la idea de que ni los EE.UU ni ninguna otra potencia extra-regional, deben intervenir en los asuntos internos de los países suramericanos, la cual se encuentra interiorizada y se ha ratificado por medio de estos foros. Un ejemplo en este sentido son las declaraciones unánimes de los miembros de estas instituciones en contra del decreto que estableció las sanciones de los EE.UU contra algunos funcionarios públicos venezolanos. Considerando que con dicha acción se está vulnerando el derecho a la soberanía y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, entre otras disposiciones del derecho internacional que gozan de mucho arraigo en la región.

Las respuestas de los países suramericanos ante la reaproximación

La reaproximación de los EE.UU ha generado diversas reacciones en la política exterior de jugadores clave de la región, mayoritariamente positivas, aunque con distinto grado de priorización de la proximidad con Washington.

a) En el caso de Brasil, las administraciones da Silva y Rousseff se han apartado totalmente de actitudes estadounidenses hacia un “desequilibrio unipolar” (como Irak y Afganistán) y, por ello, sus decisores buscan que la UNASUR contribuya al tránsito hacia un mundo multipolar. Pero aún con las distancias existentes entre los EE.UU y Brasil, cabe añadir que la cooperación en múltiples temas entre ambos no ha cesado. La presión creciente del empresariado brasileño, sobre todo paulista, contra el acentuado proteccionismo del PT, la presión ciudadana contra el alza inflacionaria y el desgaste político de Dilma al inicio de su segundo mandato con una caída de su popularidad al 13%, por asuntos como los escándalos de Mensalão y de Petrobras, y dos años seguidos de déficit comercial -2013 y 2014-, parecen estar incidiendo en un leve “giro pragmático” de la presidenta en política exterior. Expresado, por ejemplo, en la superación de las quejas por el espionaje de la NSA y en la realización del encuentro Obama-Rousseff pospuesto por más de dos años. Con respecto a los EE.UU, Dilma busca el “relanzamiento” de las relaciones, la duplicación del comercio bilateral, trabajar conjuntamente para finalizar las negociaciones en la OMC y aumentar las metas sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para la conferencia COP 21 de finales de 2015 en París. Movimientos de Washington como las decisiones positivas sobre Cuba, las declaraciones de Obama sobre renunciar al espionaje y el impulso a reformas internas en sectores como el algodón y ganadero para resolver disputas comerciales anquilosadas con Brasil, hacen parte de las percepciones positivas de las élites brasileñas para respaldar una reaproximación bilateral.

b) En el caso de Venezuela, su política exterior rupturista frente a Washington y su liderazgo en el ALBA, a través de Petrocaribe, resultan en balance deficitario a pesar de las relativas victorias de Nicolás Maduro en la OEA y en UNASUR para evitar un “acorralamiento diplomático”, en concordancia con las denuncias de la oposición

venezolana sobre el maltrato del régimen a las movilizaciones y la detención arbitraria de líderes como Leopoldo López y Antonio Ledezma, alcalde de Caracas. La triple crisis política, económica y de seguridad ciudadana que experimenta el régimen bolivariano no logra ser sorteada con la búsqueda de mayor cooperación y préstamos por parte de jugadores como Rusia y China, pero le han dado algo de oxígeno momentáneo al país bolivariano. Ahora bien, las posturas que viene adoptando Obama frente a Cuba y la presencia de Raúl Castro en la Cumbre de las Américas en Panamá son movimientos de EE.UU que en cierta medida le quitan argumentos al discurso anti-imperialista bolivariano, a pesar de las acciones contradictorias con esta estrategia emprendida por los EE.UU, como el precitado decreto sancionatorio.

En perspectiva, es posible que, con el regreso de Cuba al escenario interamericano, se dé una mediación por parte de dicho Estado, para que el gobierno de Venezuela tenga una mayor participación en las instituciones interamericanas. Lo anterior debido también al reducido margen de maniobra que le presenta su situación interna y a la posición favorable de algunos de sus principales socios con respecto a un mayor relacionamiento con los EE.UU.

c) El gobierno colombiano, por su parte, consecuente con su cercanía histórica a los EE.UU es partidario de un mayor aproximamiento de Washington a la región, así como de una revitalización de las instituciones del sistema interamericano, para lo que ha propuesto, entre otros puntos, la creación de un sistema interamericano de educación. A su vez, dado que una de sus estrategias de política exterior es la de proyectarse como un ‘país puente’ entre diversas geografías, ideologías e intereses, está dispuesto a servir como mediador en escenarios que faciliten el acercamiento de los estadounidenses con los países y las instituciones suramericanas. Tal como lo declaró mientras fue organizador de la Cumbre de las Américas de Cartagena en 2012. Asimismo, para Colombia es importante que los EE.UU se involucren más en la región, puesto que tal situación puede favorecer el interés que mantiene el país de insertarse en las negociaciones de los mega-bloques comerciales como el TPP.

Todo lo anterior, hace posible afirmar que jugadores clave de la región suramericana como Brasil, Venezuela y Colombia, se encuentran en un contexto en el que podrían identificar oportunidades hacia una cierta actualización de las instituciones interamericanas y de la presencia es-

tadounidense en la región, si bien para cada uno es preferible un grado mayor o menor de cercanía dependiendo de las ideas, identidades y valores propios de su política exterior.

Conclusiones

Los elementos anteriormente discutidos representan tendencias regionales abiertas y no necesariamente definitivas, ya que dependen de los procesos políticos propios y situaciones económicas de algunos países que podrían, entre otras cosas, moderar el tono rupturista de algunos discursos. Como ejemplo, se encuentran los casos de las elecciones legislativas en Venezuela donde puede ampliarse el anti-oficialismo, las elecciones presidenciales en Argentina en medio de un kirchnerismo debilitado, el avance de la oposición en Ecuador contra una nueva reelección de Correa en 2017, y los esfuerzos de concertación entre el PT y la oposición política y empresarial en Brasil.

Un factor para formular futuros escenarios de evolución de las dinámicas regionales suramericanas y entrever si se afirmará o no en el mediano plazo esta “nueva” aproximación con EE.UU, será el resultado de las próximas elecciones presidenciales en ese país. Es pertinente considerando que un presidente republicano podría revertir o endurecer algunas posturas en temas sensibles como la migración, el fin del embargo contra Cuba, la discusión sobre el enfoque antidrogas predominante, las sanciones moderadas contra Venezuela por su panorama interno de DDHH y el papel que hoy juega la CIDH frente al debilitamiento de las libertades democráticas en países como Ecuador y Bolivia.

Un segundo aspecto a considerar es el próximo desarrollo de los acercamientos entre la AP y el Mercosur. Dependiendo de los puentes políticos y comerciales que encuentren, podría menguarse el relativo tono competitivo entre ambos bloques, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de dinamización exportadora que tienen las economías del Cono Sur. De hecho, en el Mercosur ya se oyen voces internas que solicitan a los mandatarios reticentes a considerar la posibilidad de un TLC con EE.UU, buscar mecanismos para acelerar las negociaciones con la UE y estimar qué tan conveniente es marginarse de los megabloques comerciales como el TTP y el TTIP.

Un tercer factor, de índole global con efectos regionales es la desaceleración de China en cuanto a crecimiento económico y demanda de bienes primarios, esencialmente suramericanos. Es decir, el contexto macroeconómico y comercial que les dio confianza y margen de maniobra a los mayores escépticos de propuestas “hegemónicas” como el ALCA a mediados de la década pasada, no es el contexto actual. Además, con una OMC bloqueada, y una Rusia con grandes restricciones para comprar o continuar en el rol de prestamista de los países contestatarios frente al “Primer Mundo”, el TPP y el TTIP pueden ir apareciendo como opciones menos descartables de multilateralización comercial e inserción internacional. Empero, para matizar este punto es necesario considerar qué repercusiones pueden tener los movimientos de China anti-TPP tales como las negociaciones en curso que lidera para construir el *Regional Comprehensive Economic Partnership*, con el que busca atraer a los 10 miembros de ASEAN y a Australia, India, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur. Así, tal alternativa china podría funcionar como “tabla de salvación” en América del Sur para la inserción de las economías críticas de los estándares de EE.UU.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arévalo, Alejandro (2014). “Crimen organizado y nuevas perspectivas en el diseño de políticas de cooperación en las Américas”, *Estudios de Seguridad y Defensa* No. 4: 17-43.
- Arroyave, Mario (2012). “La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil”, en Pastrana, Eduardo, Stefan Jost y Daniel Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: 239-282.
- Betancourt, Ricardo (2014). “¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado”, *Papel Político* vol.19 No.2: 691-719.
- Betz, Joachim (2012). “Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt”, en Flandes, Daniel, Dirk Nabers y Detlef Nolte, *Macht, Führung und Regionale Ordnung*. Baden-Baden: Nomos: 209-235.

- Cervo, Amado (2010). “Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World” en *Revista Brasileira de Política Internacional, Special Edition*: 7-32.
- Cooper, Andrew y Daniel Flemes (2013). “Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: and Introductory Review”, en *Third World Quarterly*, vol. 34 No.6: 943-962.
- Pfeifer, Alberto (2012). “Nova confirmação de poder”, en *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: 57-66.
- Díaz, Elaine. “Cumbre de las Américas: El impacto de las relaciones Cuba-EE.UU en las dinámicas hemisféricas”. 6 de abril de 2015. <https://medium.com/@elainediaz2003/el-impacto-de-las-relaciones-cuba-estados-unidos-en-las-din%C3%A1micas-hemisf%C3%A9ricas-d757cd5135cd> (último acceso: 17 de julio de 2015).
- Ewing, Walter, y Guillermo Cantor (2014). “New Americans in the Voting Booth: The Growing Electoral Power of Immigrant Communities”. http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/new_americans_in_the_voting_booth_the_growing_electoral_power_of_immigrant_communities_final.pdf (último acceso: 15 de Mayo de 2015).
- Flemes, Daniel (2013). “Network Powers: Strategies of Change in the Multipolar System”, *Third World Quarterly* 34, n° 6: 1016-1036.
- Flemes, Daniel, y Michael Radseck (2012). “Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur”, *Papel Político* vol 17: 203-238.
- Flemes, Daniel y Detlef Nolte (2010). “Introduction”, en Flemes, Daniel, *Regional leadership in the global system: ideas, interests, and strategies of regional powers*. Surrey: Ashgate Publishing Limited: 1-14.
- Förig, Albert (2007). “Resistencias y equilibrios regionales”, en Tokatlián, Juan, *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal: 35-54.
- Gray, Christine (2011). “President Obama’s 2010 United States National Security Strategy and International Law on the Use of Force”, en *Chinese Journal of International Law* 10, n° 1: 35-53.
- Hernández, Jorge, Antonio Romero; Andrés Serbin, y Michael Shifter (2015). “Después de Panamá ¿comienza una nueva política estadounidense hacia la región?” *Cuba Posible*. 23 de Junio. <http://www>

cries.org/wp-content/uploads/2015/06/Dossier-Cumbre-de-Panama.pdf (último acceso: 25 de Junio de 2015).

Hershberg, Eric; Andrés Serbin, y Tullo Vigevani (2014). “La Nueva Dinámica Hemisférica: Desafíos y Potencialidades”, en *Pensamiento Propio* 39 (Enero-Junio): 11-31. Buenos Aires: CRIES.

Kotkin, Joel (2010). “The Changing Demographics of America”. <http://www.smithsonianmag.com/40th-anniversary/the-changing-demographics-of-america-538284/?no-ist> (último acceso: 30 de Marzo de 2015).

Malamud, Carlos (2013). <http://www.realinstitutoelcano.org/>. 17 de enero. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Comentario_Malamud_America-Latina_Barack-Obama_segundo_mandato (último acceso: 17 de julio de 2015).

Nolte, Detlef (2012). “Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen”, en Flandes, Daniel, Dirk Nabers y Detlef Nolte *Macht, Führung und Regionale Ordnung*. Baden-Baden: Nomos: 17-52.

Nolte, Detlef, y Laurence Whitehead (2012). “The Obama Administration and Latin America: a Disappointing First Term?” en *GIGA Focus International*.

Pastrana, Eduardo (2014). “Colombia de cara a una multipolaridad creciente y el auge del Asia Pacífico”, en Tremolada, Eric, *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia: 79-114.

Pastrana, Eduardo, Ricardo Betancourt, y Rafael Castro (2014). “Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara la multipolaridad creciente”, en Pastrana Eduardo y Hubert Gehring, *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*. Bogotá: Javeriana: 173-205.

Pastrana, Eduardo y Diego Vera (2012). “Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global”, en Jost, Stefan, *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer: 613-642.

Pastrana, Eduardo, y Diego Vera (2015). “La política exterior y el proceso de paz”, en *Foreign Affairs Latinoamérica- Volumen 15, No. 3*.

- Riggirozzi, Pía, y Diana Tussie (2012). “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en Riggirozzi, Pía y Diana Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Nueva York: Springer Dordrecht: 1-16.
- Serbin, Andrés (2015). “Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China’s Growing Influence In Latin America”, *Forbes*, 16 de Abril.
- Soreanu, Cristina (2013). “O Brasil e as Relações Sino-Americanas: Triangulações e Percepções” en *Global Governance. Crossed Perceptions: Discussion Papers*. Río de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão: 56-71.
- Sullivan, Mark (2015). “Latin America and the Caribbean: key issues for the 114th congress. Congressional research service” 28 de Enero. <http://fas.org/sgp/crs/row/R43882.pdf> (último acceso: 28 de Junio de 2015).
- The White House. (2010). “National Security Strategy 2010”. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (último acceso: 12 de Marzo de 2015).
- The White House (2015). “National Security Strategy 2015”, en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (último acceso: 20 de Mayo de 2015).

RESUMEN

Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas

Complejas dinámicas políticas, económicas y sociales le van dando contornos a un nuevo contexto hemisférico, en el que los Estados intentan redefinir sus estrategias de política exterior. Una de las claves para interpretar el nuevo contexto continental es el reciente impulso que le ha dado Estados Unidos a su relación con los países latinoamericanos. Para entender dicha reaproximación es indispensable considerar los factores globales, regionales y domésticos de los Estados Unidos, que han incidido en dicho proceso. Asimismo, se hace necesario abordar las reacciones que los actores suramericanos más importantes han tenido de cara a dichas transformaciones.

En ese sentido, el presente artículo interpreta la estrategia de reaproximación de los Estados Unidos a América Latina y el Caribe, tras un período de relativa ausencia. Igualmente, busca comprender las reacciones de los actores suramericanos clave frente a dicha estrategia. En ese orden de ideas, las tres primeras secciones están dedicadas al análisis de los factores sistémico-globales, sistémico-regionales y domésticos, que vienen impulsando un aumento del relacionamiento de los estadounidenses a los países del hemisferio occidental. En cuarto lugar, se interpretan los rasgos característicos de dicha estrategia de reaproximación. En un quinto punto, se proyectan algunos escenarios para las instituciones de gobernanza regional suramericanas, ante el regreso de los Estados Unidos. Para finalizar, frente a la reciente reaproximación de los Estados Unidos, se interpretan las posiciones, de algunos de los países suramericanos más importantes en el impulso de los procesos de regionalización de la última década.

ABSTRACT

The Dilemma of Regional Governance in South America in the Context of Current Hemispheric Transformations

Complex political, economic and social dynamics are shaping a new hemispheric context, in which the States are trying to redefine their foreign policy strategies. One of the keys to interpret the new continental scenario is the recent boost given by the United States to their relationship with Latin American countries. In order to understand this rapprochement, it is critical to take into consideration global, regional and US domestic factors that had an impact in the process. Furthermore, the reactions of the main South American actors to such transformations should be addressed.

In this sense, this article interprets the US strategy of rapprochement with Latin America and the Caribbean after a period of relative absence. Also, it seeks to understand the reactions of the key South American actors to that strategy. In this spirit, the first three sections of the paper analyze the systemic-global, systemic-regional and domestic factors that have contributed to the strengthening of the relations between the United States and the countries of the western

hemisphere. Fourthly, the salient features of this rapprochement strategy are analyzed. Fifthly, some scenarios are envisioned for South American regional governance institutions upon the return of the US. To conclude, in the light of the recent rapprochement of the US, the positions of some of the principal South American countries are interpreted, within the framework of the momentum of regionalization processes in the past decade.

SUMMARIO

Dilemas da governança regional na América do Sul em face das atuais transformações hemisféricas

Um dinamismo político, econômico e social complexo está traçando os contornos de um novo contexto hemisférico, no qual os Estados procuram redefinir suas estratégias de política exterior. Uma das chaves para interpretar o novo contexto continental é o recente impulso que os Estados Unidos (EUA) deram à sua relação com os países latino-americanos. Para entender tal reaproximação, é indispensável considerar os fatores globais, regionais e domésticos dos EUA que incidiram nesse processo. Do mesmo modo, torna-se necessário abordar as reações que os atores sul-americanos mais importantes tiveram em relação a tais transformações.

Nesse sentido, o presente artigo interpreta a estratégia de reaproximação dos EUA com a América Latina e o Caribe, após um período de relativa ausência. Também procura compreender as reações dos atores sul-americanos chave diante dessa estratégia. Nessa ordem de ideias, as três primeiras seções são dedicadas à análise dos fatores sistêmico-globais, sistêmico-regionais e domésticos que vêm impulsionando um maior relacionamento dos norte-americanos com os países do hemisfério ocidental. Em quarto lugar, faz-se uma abordagem dos aspectos característicos da estratégia de reaproximação. Em um quinto ponto, são projetados alguns cenários para as instituições de governança regional sul-americanas em face do regresso dos EUA. Para finalizar, diante da recente reaproximação dos EUA, são interpretadas as posições de alguns dos países sul-americanos mais importantes no avanço dos processos de regionalização da última década.

