

Cuba, la proliferación institucional y el futuro de la política hemisférica

Thomas Legler y Eduardo Tzili

Introducción

En la Cumbre de las Américas, realizada en abril de 2015 en Panamá, el Presidente Barack Obama expresó su confianza en que el mejoramiento de la relación bilateral Cuba-Estados Unidos traería consecuencias positivas para las relaciones entre el país norteamericano y América Latina. En sus propias palabras: "...creo firmemente que si podemos continuar avanzando y aprovechar este ímpetu para perseguir intereses mutuos, entonces las mejores relaciones entre Estados Unidos y Cuba crearán nuevas oportunidades de cooperación en toda nuestra región, para la seguridad y la prosperidad y la salud y la dignidad de todos nuestros pueblos" (Obama, 2015). En este capítulo examinamos el potencial impacto del reaceramiento entre Cuba y Estados Unidos para la actual constelación institucional interamericana y latinoamericana. Nuestro análisis sugiere que las perspectivas para una renovada cooperación interamericana son más complicadas de lo que infieren las optimistas palabras de Obama.

El histórico anuncio de los presidentes de Cuba y de Estados Unidos para normalizar las relaciones entre sus países, del 17 de diciembre de 2014, ha fomentado la reflexión entre los estudiosos de las relaciones internacionales para evaluar el impacto que esto podría traer a la política hemisférica y/o latinoamericana. En este sentido ¿el mejoramiento de las relaciones supondrá un alto a la crisis y decadencia del sistema interamericano, o tendrá un impacto mínimo sobre la tendencia en marcha de la proliferación y complejidad institucionales? De manera similar, ¿el reaceramiento Cuba-Estados Unidos contribuirá a impulsar una mayor cooperación y complementariedad entre las instituciones hemisféricas y latinoamericanas?

En este capítulo planteamos que el desenlace positivo de la relación entre Cuba y Estados Unidos no necesariamente significará la revitalización de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el sistema interamericano como las instituciones clave para la gobernanza política en el hemisferio¹. Cabe destacar que las circunstancias adversas económicas y geopolíticas al inicio del aislamiento diplomático de Cuba, a principios de la década de 1960, situación que se exacerbó con la caída del bloque comunista a inicio de los años de 1990, crearon un imperativo para que el país diversificara y asumiera una posición pragmática en sus relaciones políticas y económicas internacionales. Gracias a este imperativo, Cuba se volvió un pionero en la práctica de *forum shopping* ("foros a la carta") (Busch, 2007; Maloy, 2005)² y *regime shifting* (desplazamiento entre regímenes) (Helfer, 2004); en la siguiente sección definimos éstos conceptos clave. Durante el nuevo milenio, la determinación para defender su autonomía frente a Estados Unidos ha coincidido con la aparición de un orden post-liberal o post-hegemónico (Sanahuja, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012) en América Latina. En este sentido, Cuba fue pionera en fomentar y en adherirse a instituciones y foros alternos a los interamericanos. Dadas la naturaleza y las acciones de la política multilateral cubana desde 1990 a la fecha, el acercamiento entre la isla y Estados Unidos influirá poco en el fortalecimiento del sistema interamericano; tal es la hipótesis que sostiene el presente trabajo. Debido a la proliferación regional y subregional en proceso, no hay un retorno al pasado. La OEA se ha convertido en una opción entre muchas otras alternativas que compiten entre sí, a la hora de elegir para los gobiernos de las Américas.

Nuestro análisis se divide en dos partes, más las consideraciones finales. En la primera parte, estudiamos la proliferación y complejidad institucional en América Latina. Debido a la amplia gama de opciones institucionales para la gobernanza regional³, los países latinoamericanos ya no sienten obligados a adherirse al sistema interamericano; es en el marco de este andamiaje institucional que tenemos que analizar las consecuencias de la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. En la segunda parte, evaluamos el potencial papel que Cuba podría desempeñar frente a la proliferación y complejidad institucional, planteando tres escenarios, de los cuáles sólo en uno Cuba accedería a integrarse al Sistema Interamericano, pero de una manera muy selectiva, dependiendo del tópico y de las necesidades del país caribeño. Finalizamos con una serie de conclusiones y probables futuras líneas de investigación y seguimiento sobre el fenómeno en cuestión.

El reacercamiento cubano-estadunidense y la proliferación institucional en las Américas

Una posición sostenida, en línea con las palabras de Obama presentadas al inicio de este capítulo, es que el fortalecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos detendrá el reciente declive, y contribuirá a promover una renovación, del sistema interamericano. De acuerdo con esta lógica, la histórica exclusión de Cuba de la OEA y de otros foros interamericanos fue una persistente fuente de tensión en las relaciones Estados Unidos-América Latina. En la Cumbre de las Américas de 2009 en Trinidad y Tobago, los líderes latinoamericanos hicieron de la participación cubana una prueba decisiva del compromiso que había hecho Obama para promover una asociación más equitativa entre Estados Unidos y los gobiernos de la región (LeoGrande, 2015: 481). En la Cumbre de las Américas del 2012 en Cartagena, muchos países hicieron de la participación de Cuba una condición para asistir a la siguiente cumbre que se llevaría a cabo en Panamá, colocando el futuro de la Cumbre de las Américas en duda (Legler, 2013). Con el histórico anuncio de renovar y normalizar las relaciones diplomáticas entre ambos países, además de la asistencia del Presidente Raúl Castro a la Cumbre de las Américas en Panamá en abril de 2015, la administración de Obama mejoró drásticamente su credibilidad, y se eliminó un gran obstáculo para una mayor cooperación interamericana (Hakim, 2015; Long y Friedman, 2015; Shifter, 2015; Trinkunas, 2014). Sin embargo, estos mismos académicos enfatizaron que las perspectivas de una renovación de las relaciones interamericanas dependerían del apoyo del Congreso para el dramático giro de la política exterior de Obama hacia Cuba, y la superación de una desconfianza persistente hacia los Estados Unidos por parte de los tomadores de decisiones en América Latina y el Caribe.

No obstante, de acuerdo con Michael Reid (2015: 53), "... los Estados Unidos ya no son la 'única apuesta' (*only game in town*) en gran parte de América Latina". Por extensión, la OEA y el sistema interamericano, dominados por Estados Unidos por muchas décadas, ya no son las únicas opciones institucionales disponibles para estos gobiernos. Para evaluar las implicaciones del mejoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos para las relaciones hemisféricas y latinoamericanas, es importante analizar las recientes tendencias en materia de proliferación institucional en el hemisferio occidental.

Aún cuando las oleadas tempranas de regionalismo en el siglo XX resultaron en la formación de nuevas organizaciones regionales y subregionales que coexistieron de manera paralela a la OEA y al sistema interamericano (Briceño-Ruiz, 2013; Dabène, 2014), desde

la década de 1990 ha habido un incremento sin precedentes de instituciones regionales, subregionales y hemisféricas en las Américas. Durante los años noventa los principales y tradicionales pilares del sistema interamericano se expandieron para incluir reuniones cumbre de los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. En América Latina se crearon el Grupo de Río y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Durante la primera década del nuevo milenio surgieron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En años recientes se añadieron a la lista la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP). Cabe resaltar que esta proliferación, complejidad y traslape institucional ha sido concurrente con tendencias similares globales y regionales (Raustiala y Victor, 2004; Young, 1996).

Es fundamental tener en cuenta que esta proliferación institucional refleja algo más que sólo la tendencia recurrente entre gobiernos latinoamericanos y caribeños para inclinarse hacia lo que los realistas han llamado *soft balancing* (“equilibrio suave de poder”) o, en otras palabras, los esfuerzos intencionales de Estados débiles para ejercer un balance de poder frente a Estados más fuertes por medios no militares (Paul, 2005). Aunque la tradición del *soft balancing* ha sido históricamente fuerte en América Latina –en el sentido de crear organizaciones multilaterales para excluir intencionalmente a Estados Unidos– la proliferación institucional en recientes décadas ha implicado una transformación cualitativa en la política hemisférica y regional latinoamericana. Las organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales, y sus correspondientes regímenes, han creado nuevas oportunidades políticas y retos para los Estados. Los gobiernos encuentran numerosas posibilidades de llevar a cabo acciones de *forum shopping* (“foros a la carta”) (Busch, 2007), es decir, seleccionando entre distintas ofertas institucionales la particular opción institucional que mejor se adecúe a sus necesidades y que contribuya mejor a la realización de sus intereses en un momento determinado y en un área temática específica. De igual manera, también pueden optar por el *regime shifting* (el desplazamiento entre regímenes), que se define como la decisión intencional de desarrollar ciertas normas, principios y reglas en un régimen en lugar de, o en adición, a otro (Helfer, 2004: 6-7). En esta línea, la proliferación institucional ha conllevado al incremento de una *international regime complexity* (“complejidad en regímenes internacionales”) (Alter y Meunier, 2009), lo cual implica retos potenciales en materia de coordinación, competencia, duplicación y traslape de regímenes. Lo anterior también se ha asociado con lo que ha sido llamado como *contested multilateralism* (“multilateralismo cuestionado”) por Morse y Keohane (2014): el uso de estrategias,

por diversos actores internacionales y transnacionales, en las que nuevas o ya existentes instituciones multilaterales son usadas para desafiar a otras instituciones.

Un debate ha surgido en términos del impacto global de la proliferación institucional sobre la gobernanza regional en América Latina. Por un lado, hay críticos que subrayan sus efectos negativos. Gómez-Mera (2015) argumenta que el “tazón de espagueti” (*spaghetti bowl*) de acuerdos comerciales regionales ha exacerbado la falta de compromiso y la fragmentación ideológica, entre los gobiernos de la región, respecto a la cooperación e integración regional. No obstante, esta autora plantea que el problema no es el número de instituciones *per se*, sino cómo los Estados las manipulan para sus propios fines. Aunque su enfoque no se ocupa estrictamente de las consecuencias de la complejidad institucional internacional, Malamud y Gardini (2012) sugieren que la continua proliferación de regionalismos, y sus correspondientes instituciones en América Latina desde los sesenta, no son indicativos de un éxito en la integración económica, sino de su desintegración, dilución y agotamiento. En consecuencia, estos autores consideran que la integración latinoamericana ha alcanzado ya su “punto cumbre” (Malamud y Gardini, 2012: 117).

Nolte (2014) y Tussie (2009), por otro lado, postulan que la proliferación institucional regional puede tener tanto efectos negativos como positivos en la gobernanza regional. Nolte propone una taxonomía de posibles y específicas interacciones entre organizaciones regionales en América Latina, incluyendo interacciones sinérgicas, cooperativas, conflictivas, o segmentadas. El trabajo de Nolte y Tussie recuerda el análisis de Biermann, Pattberg, van Asselt y Zelli (2009), quienes sugieren que la fragmentación institucional, implícita en todas las arquitecturas de gobernanza, puede ser ventajosa y desventajosa a la vez. En unos casos la fragmentación brinda oportunidades de sinergia o cooperación entre los actores participantes, mientras que en otros impulsa el conflicto. Betts (2009; 2013) asevera que la proliferación institucional puede reflejar distintos escenarios en los cuales algunas de las organizaciones internacionales establecidas se benefician como *reinforced institutions* (“instituciones reforzadas”), mientras que otras se vuelven *challenged institutions* (“instituciones cuestionadas”).

Es de destacar la evidencia de que la proliferación institucional en el Hemisferio Occidental ha estado asociada con episodios tanto de cooperación y complementariedad inter-institucional, como de competencia y conflicto. Durante la década de los noventa, el regionalismo hemisférico experimentó un dinámico momento en el cual las organizaciones interamericanas y latinoamericanas

frecuentemente trabajaron de manera conjunta, o compartieron valores y objetivos comunes. Un amplio consenso entre las élites hemisféricas, con respecto al liberalismo económico y político, en términos de la democracia, los derechos humanos y del Consenso de Washington, apoyó la construcción de un régimen interamericano de defensa colectiva de la democracia y la promoción de regionalismos abiertos por medio de organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales (Legler, 2013; 2014). De acuerdo con los conceptos de Betts, a pesar de la proliferación y el incremento de la complejidad institucional, la Cumbre de las Américas y la OEA jugaron el papel de *reinforced institutions* (instituciones reforzadas). Del lado político, la OEA, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR, y el Grupo de Río desarrollaron cartas y cláusulas democráticas mutuamente reforzantes, y frecuentemente coordinaron sus respectivas acciones durante los períodos de crisis que surgieron en la región. Del lado económico, aunque se desarrolló un *spaghetti bowl* de acuerdos de comercio e inversión en la región, por un tiempo estas organizaciones compartieron una aspiración común de un acuerdo hemisférico de libre comercio. El objetivo aquí no consiste en generar una nostalgia en torno a la década de los noventa, sino señalar que realmente existe el potencial para que la proliferación institucional se relacione con una genuina cooperación y complementariedad, y no sólo con competencia y conflicto.

Durante el nuevo milenio, así como ha sido documentado ampliamente en otros lados (Legler, 2013; 2014), la cooperación hemisférica y el consenso han dado paso a la confrontación ideológica y a la competencia inter-institucional, asociado lo anterior con un cambio de regionalismos abiertos a regionalismos post-liberales o post-hegemónicos (Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2012; Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012). Desde su posición de instituciones reforzadas durante la década de 1990, la OEA y la Cumbre de las Américas se han vuelto *challenged institutions* (“instituciones cuestionadas”). Si bien es cierto que en la segunda década del nuevo siglo hubo planteamientos sobre un posible debilitamiento de la OEA y del sistema interamericano (Legler, 2013; 2015), el ALBA, la CELAC y el MERCOSUR aparecieron para incrementar su autoridad a expensas de los anteriores. Con una nueva carta democrática en la forma del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia –que no hace ninguna referencia a la Carta Democrática Interamericana de la OEA–, la UNASUR y sus Estados miembros, al parecer, crearon un régimen nuevo, independiente y rival para la defensa de la democracia en América Latina, que gradualmente asumió la responsabilidad de responder a las crisis políticas en Bolivia, Ecuador y Paraguay, y al momento del resurgimiento de la crisis en Venezuela en 2014, efectivamente

excluyendo a la OEA, a Estados Unidos y a Canadá de la protección a la democracia y el monitoreo de elecciones en dicho país. Como es bien sabido, con la “muerte” del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que data de la Cumbre de las Américas del 2005 en Mar del Plata, el impulso interamericano para la liberalización del comercio e inversión fue neutralizado en favor de iniciativas predominantemente subregionales y bilaterales.

Finalmente, se puede argumentar que diversos gobiernos y en menor grado redes de sociedad civil, a lo largo de América Latina, especialmente en América del Sur, han fomentado los regionalismos autónomos y un correspondiente movimiento regional de *norm subsidiarity* (subsidiariedad normativa) en un número de diferentes áreas temáticas regionales con la expresa intención de dejar fuera a la OEA, al sistema interamericano, a los Estados Unidos y a Canadá del proceso de toma de decisiones sobre la gobernanza regional. De acuerdo con Acharya (2011: 9), *norm subsidiarity* es el proceso por el cual “actores locales crean reglas con el objetivo de preservar su autonomía de la dominación, la negligencia, violación o abuso de actores centrales más poderosos”. En los regionalismos post-hegemónicos, la subsidiariedad normativa ha sido evidente en los esfuerzos de la UNASUR para construir un régimen rival sudamericano de defensa de la democracia, en la creación del Consejo Sudamericano de Defensa y de los mecanismos autónomos para lidiar con el narcotráfico y el crimen organizado; con el resurgimiento de normas de soberanía, solidaridad, y la no-intervención a expensas de intervenciones internacionales; con el renacimiento del desarrollismo, y con la priorización de la integración política y social sobre la integración económica.

En años recientes la dinámica cooperación interamericana de la década de 1990 fue sustituida por una aparente y cada vez mayor falta de relevancia del sistema interamericano en áreas temáticas como protección de la democracia, derechos humanos, seguridad, comercio e inversión, y desarrollo. Es en esta coyuntura que los gobiernos de Cuba y Estados Unidos dieron su histórico paso hacia el fortalecimiento y renovación de vínculos diplomáticos. En la siguiente sección examinamos el papel crucial que Cuba puede desempeñar en influir ya sea sobre la fragmentación y complejidad institucional en las Américas que se realizan en dirección a una renovada cooperación y coordinación interinstitucional, o ya sea sobre la continuación en el declive interamericano y una creciente autonomía en la gobernanza regional latinoamericana.

La reinserción de Cuba: ¿Cooperación o conflicto institucional?

Para reiterar, y de acuerdo con muchos observadores, la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, aunada a la participación de Cuba en foros interamericanos como la Cumbre de las Américas, despejó un obstáculo clave para mejorar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, por lo que se podría esperar ver un sistema interamericano nuevamente fortalecido. No obstante, como ya mencionamos en la sección previa, la fragmentación institucional a lo largo de las Américas llegó para quedarse. La verdadera pregunta, recordando el análisis de Betts (2009; 2013), es: ¿el mejoramiento de las relaciones entre Cuba y América Latina con Estados Unidos conducirá a un resurgimiento de la OEA, de la Cumbre de las Américas, y del Sistema Interamericano, como instituciones reforzadas o cuestionadas? En este sentido, Cuba tiene el potencial de desempeñar un papel clave en determinar si las instituciones regionales interamericanas y latinoamericanas trabajarán en conjunto o continuarán su competencia, o incluso si podrán generar conatos de un conflicto entre ellas.

Observamos, al menos, tres posibles escenarios para la diplomacia cubana en relación con las instituciones hemisféricas y latinoamericanas. En el primero, consistente con el histórico imperativo de diversificación y pragmatismo en sus relaciones políticas y económicas internacionales (Sanahuja, 2012), es muy probable que Cuba continúe con la práctica de *forum shopping* ("foros a la carta"), afectando las perspectivas para la plena recuperación de la OEA y el sistema interamericano como *reinforced institutions*. Tal como Domínguez (2001) ha observado, Cuba ha perseguido una estrategia institucionalista flexible para asegurar la supervivencia del régimen. De manera similar, Serbin (2011; 2013) enfatiza los esfuerzos internacionales del país caribeño para superar el aislamiento diplomático y los efectos del embargo económico estadounidense vía la reinserción multilateral en una serie de círculos concéntricos, yendo desde el Caribe a América Latina y de ahí a organizaciones globales.

Por un lado, considerando la real posibilidad de una reducción en el apoyo de su aliado bilateral, Venezuela –actualmente en plena crisis económica–, además de la caída económica brasileña –otra fuente de asistencia económica y de inversiones–, el gobierno cubano bien podría contemplar sacar ventaja de sus renovadas relaciones diplomáticas con los Estados Unidos para buscar el apoyo de su gobierno en la búsqueda de facilitar préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Piccone, 2015). Sin duda, el

gobierno cubano continuará obteniendo ventajas de su participación en la Cumbre de las Américas, donde puede disfrutar de una interacción directa con el presidente estadounidense mientras se apoya en la unidad latinoamericana y caribeña cuando los gobiernos estadounidense y canadiense cuestionen al régimen cubano sobre su situación democrática o de derechos humanos.

Por otro lado, con la excepción de un dramático cambio de régimen, el bagaje histórico permite afirmar que es muy improbable que Cuba regrese al Consejo Permanente de la OEA, o a la Asamblea General, en un futuro próximo. Cabe mencionar que desde su creación en 1948, simultánea al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, y el “Bogotazo” en Colombia, la OEA siempre ha sido percibida por Fidel Castro y el gobierno cubano como un “ministerio de colonias” para la intervención, dominación e imperialismo estadounidense en América Latina. También es importante recordar que la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959, fue una respuesta a la Revolución Cubana y, así, tuvo como uno de sus fines desacreditar al gobierno cubano. De manera más reciente, en 2001, la Declaración de la Ciudad de Quebec y la Carta Interamericana codificaron la norma de la democracia como criterio de participación en el sistema interamericano; obviamente una regulación dirigida en parte contra Cuba. Un retorno al Consejo Permanente o a la Asamblea General, tarde o temprana forzaría a escrudinar los logros en materia de derechos humanos y políticos de Cuba por otros Estados miembro y/o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por lo que para el gobierno cubano probablemente haya más pérdidas que ganancias al regresar a éstas instituciones de la OEA.

También cabe señalar que Cuba difícilmente apoyará un regreso a iniciativas de comercio e inversiones hemisféricas. Al ser un cofundador del ALBA en 2004, se opuso al del Área de Libre Comercio de las Américas, a la globalización neoliberal y a los esquemas de comercio e inversión Norte-Sur que, invariablemente, beneficiarían a los intereses imperialistas del Norte a expensas de los socios meridionales. Cuba, por supuesto, no está en contra de acuerdos sobre comercio e inversiones horizontales Sur-Sur. Por lo tanto, la reinserción cubana al sistema interamericano será de una naturaleza altamente selectiva, conforme a los intereses cubanos que están en juego.

En un segundo escenario, Cuba tiene el potencial de desempeñar un importante papel como “puente” entre las instituciones latinoamericanas e interamericanas. Por ejemplo, en el área de resolución de conflictos, su papel como facilitador de diálogo entre el gobierno de Colombia y las FARC, y el ELN, además de sus esfuerzos para reducir las tensiones entre los gobiernos de Colombia

y Venezuela, le han ganado el reconocimiento y la credibilidad internacional. En esta línea es previsible que Cuba pudiera participar en asambleas especiales de la OEA para tratar con conflictos específicos en las Américas, contribuyendo a coordinar los esfuerzos interinstitucionales entre la OEA, la CELAC y la UNASUR. Cabe destacar que el Presidente Raúl Castro invitó al secretario general de la OEA a la reunión cumbre de la CELAC en la Habana en 2014, cuando la isla caribeña ocupó la presidencia *pro t mpore* de dicha organización (Cubaminrex 2014; 2015b; Cubanet, 2014). En este sentido, es evidente que la diplomacia de Cuba puede ser pragmática y flexible *vis-à-vis* la OEA. Aunado a esto, y desde hace ya varias décadas, el país se ha apartado de su política exterior previa –caracterizada por su rigor ideológico y orientada a la promoción y exportación de la revolución– a favor de un mayor respeto al pluralismo ideológico en sus asuntos internacionales. Esto se refleja claramente en su defensa de la “diversidad dentro de la unidad” en el marco de CELAC. Esto, ciertamente, también mejora sus perspectivas para desempeñar un papel puente entre las instituciones latinoamericanas e interamericanas.

Finalmente, Cuba continuará siendo un importante actor en las instituciones latinoamericanas y en la construcción de regionalismos latinoamericanos que excluyan intencionalmente a los Estados Unidos. No se debe olvidar que las posiciones anti-hegemónicas continúan siendo una característica definitoria en la política exterior cubana (Alzugaray, 2015). La expansión de la participación de Cuba en organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas en donde no participa Estados Unidos le ha otorgado un número de beneficios tangibles; éstos incluyen el *soft balancing* frente a Estados Unidos, la superación del aislamiento diplomático y la obtención de recursos de organizaciones como el ALBA. Cuba también es consciente del potencial de organizaciones como la CELAC para avanzar en la proyección extra-regional de voces latinoamericanas, y en la construcción de inter-regionalismos con la Unión Europea, China o Asia, que pueden traer importantes beneficios materiales. Tal como ha señalado Serbin (2015), las organizaciones regionales latinoamericanas, tales como ALBA, CELAC y UNASUR fueron también instrumentos para presionar a los Estados Unidos para modificar su política exterior hacia Cuba, y para demandar su participación en la Cumbre de las Américas. Los vínculos de Cuba con estas instituciones tienen un gran valor simbólico y material, lo cual debe ser tomado en consideración para explorar cualquier resurgimiento del sistema interamericano en torno a la OEA.

Cuba, innegablemente, ha desempeñado un liderazgo como una potencia normativa en la construcción de regionalismos post-hegemónicos vinculados al ALBA y a la CELAC, en los cuáles un

movimiento de subsidiariedad normativa impulse el resurgimiento de las normas regionales de soberanía, de no intervención, autodeterminación y desarrollismo más tradicionales, de manera tal que estos regionalismos e instituciones son representativos de *regime shifting*, que han acrecentado la autonomía regional frente a la hegemonía tradicional. Lo anterior implica que cualquier futuro incremento en la cooperación interamericana-latinoamericana se enfrentará a barreras normativas. La tensión y competencia normativas invariablemente ocurrirá entre las instituciones interamericanas y latinoamericanas. Las normas interamericanas de derechos humanos, democracia representativa, protección de normas democráticas, inevitablemente chocarán con las normas regionales latinoamericanas, con Cuba probablemente atrapada en medio de este proceso. Al corto plazo este factor no favorecerá una renovada influencia del sistema interamericano. Finalmente, se debe subrayar que, no obstante su orientación ideológica, todos los gobiernos de América Latina y el Caribe valoran la autonomía regional, los cuáles aprecian más que nunca sus beneficios, además de que dicha autonomía es algo que tradicionalmente se ha puesto en riesgo en las relaciones interamericanas.

Consideraciones finales

Varios académicos han señalado que la OEA y el sistema interamericano han atravesado por lo que se conoce como “el Fenómeno Sísifo”: así como la figura mitológica griega, por muchas décadas estas instituciones han sufrido altibajos cíclicos en sus fortunas, atados al estado de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina (Corrales y Feinberg, 1999; Mace y Thérien, 2007). Siguiendo esta lógica, aparentemente existe una verdadera oportunidad para que, después del empeoramiento de las relaciones Estados Unidos-América Latina dado hasta ahora, las instituciones interamericanas puedan recuperar su predominio previo en el hemisferio, gracias al giro positivo en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, así como por la inclusión de Cuba en la Cumbre de las Américas.

Sin embargo, tal como hemos enfatizado en este capítulo, la continua proliferación institucional en el hemisferio, tanto en el sistema interamericano como en las instituciones regionales y subregionales latinoamericanas, ha resultado en una diplomacia y una política inter-institucional mucho más compleja. La proliferación y complejidad institucionales han sido acompañadas de fenómenos como *forum shopping*, *regime shifting*, *contested multilateralism*, además de *reinforced* o *challenged institutions*, alterando cualitativa

y permanentemente la dinámica diplomática en el hemisferio occidental. Los Estados Unidos y el sistema interamericano ya no son la única apuesta (*only game in town*) y, por lo tanto, no hay posibilidades de una recuperación sisifiana como en décadas previas.

No obstante, como hemos subrayado anteriormente, aunque el giro positivo de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos no asegure una renovación del predominio del sistema interamericano en el hemisferio, coloca al gobierno de la isla en una importante posición en términos de la redefinición de interacciones entre las instituciones interamericanas y sudamericanas. Hemos sugerido que hay tres posibles escenarios para la influencia cubana en este aspecto: 1) una continuación a la tendencia de *forum shopping*; 2) un potencial papel vinculador para Cuba entre interamericanismo y latinoamericanismo; y 3) una continua atracción por la opción latinoamericana. Cualquiera que sea la dirección que adquieran las políticas interinstitucionales, se vislumbran tiempos fascinantes para América Latina y el Hemisferio Occidental.

Notas

1. Los pilares institucionales del Sistema Interamericano, o instituciones hemisféricas claves, son: la OEA; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (prácticamente difunto); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (la Comisión y Corte); y las Cumbres de las Américas.
2. La traducción de *forum shopping* como “foros a la carta” proviene de Arturo Sotomayor (2009).
3. Ver al respecto el número especial de *Pensamiento Propio*, No. 42, julio-diciembre 2015, dedicado a “La arquitectura de gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones”, editado por Wolf Grabendorff, en www.cries.org

Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav (2011). “Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World”, en *International Studies Quarterly*, 55, pp. 95-123.
- Alter, Karen J., y Meunier, S. (2009). “The Politics of International Regime Complexity”, en *Perspectives on Politics*, 7(1), pp. 13-24.
- Alzugaray, Carlos (2015). “Cuba’s External Projection. The Interplay between International Relations Theory and Foreign Policy Analysis”, en Domínguez, Jorge I., y Covarrubias, Ana (eds.). *Routledge*

- Handbook of Latin America in the World*. Londres: Routledge, pp. 180-196.
- Betts, Alexander (2009). "Institutional Proliferation and the Global Refugee Regime", en *Perspectives on Politics*, 7(1), pp. 53-58.
- Betts, Alexander (2013). "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution", en *Global Governance*, 19, pp. 69-81.
- Biermann, Frank; Philipp Pattberg; Harro van Asselt and Fariborz Zelli (2009). "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis". *Global Environmental Politics*, 9(4), pp. 14-40.
- Briceño Ruiz, J. (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", en *Estudios Internacionales*, 45 (175), pp. 9-39. Santiago de Chile.
- Busch, Marc L (2007). "Overlapping Institutions, Forum Shopping and Dispute Settlement in International Trade", en *International Organization*, 61(4), pp. 735-761.
- Corrales, Javier y Richard E. Feinberg (1999). "Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions", en *International Studies Quarterly*, 43(1), pp 1-36.
- Cubaminrex (2014). "CELAC: espacio de confluencia entre gobiernos y pueblos" (+Video). CELAC/Cuba. 24 de enero. Disponible en: <http://celac.cubaminrex.cu/articulos/celac-espacio-de-confluencia-entre-gobiernos-y-pueblos-video>
- Cubaminrex (2015). "Celac deberá reemplazar a la OEA, asegura presidente de Ecuador. CELAC/Cuba", 28 de enero. Disponible en: <http://celac.cubaminrex.cu/articulos/celac-debera-reemplazar-la-oea-asegura-presidente-de-ecuador>
- Cubanet (2014). "Secretario general de OEA estará en Cuba para la CELAC", Cubanet, 18 de enero. Disponible en: <https://www.cubanet.org/internacionales/secretario-general-de-oea-estara-en-cuba-para-la-celac/>
- Dabene, Olivier (2014). "La cuarta ola de regionalismo", en Quenan, Carlos; Sebastien Velut y Eric Jourcin (eds.) *Los desafíos del desarrollo en América Latina*. Paris: Institut des Amériques y AFD, 2da Ed., pp. 64-95.
- Domínguez, Jorge I. (2001). "Cuban Foreign Policy in the International System", en Tulchin, Joseph S. y Ralph H. Espach (eds.) *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 183-206.
- Gómez-Mera, Laura. "International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas", en *Global Governance*, 21, pp. 19-42.
- Hakim, Peter (2015). "Cuba & the US Rejoin the Hemisphere", en *The Dialogue: Leadership for the Americas*, 16 de Julio. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/resources/cuba-and-the-us-rejoin-the-hemisphere/>

- Helfer, Laurence R. (2004). "Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking", en *Yale Journal of International Law*, 29(1), pp. 1-83.
- LeoGrande, William M. (2015). "Normalizing US-Cuba Relations: Escaping the Shackles of the Past", en *International Affairs*, 91(3), pp. 473-488.
- Legler, Thomas (2013). "The Rise and Decline of the Summit of the Americas", en *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2), pp. 179-193.
- Legler, T. (2014). "The Organization of American States and Effective Multilateralism", en *Routledge Handbook of Latin America in the World*. London: Routledge, pp. 311-328.
- Long, Tom y Friedman, Max P. (2015). "U.S.-Cuba relations will pay dividends in W. Hemisphere", en *Orlando Sentinel*, 14 de Agosto. Disponible en: <http://www.orlandosentinel.com/opinion/os-ed-cuba-benefits-081415-20150813-story.html>
- Malamud, Andrés y Gian Luca Gardini (2012) "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), pp. 116-133.
- Malor, Richard (2005). "Forum Shopping? What's Wrong With That?", en *QLR*. 24(25), p. 28.
- Morse, J., y R. O. Keohane (2014). "Contested multilateralism", en *The Review of International Organizations*, 9(4), pp. 385-412.
- Nolte, Detlef (2014). *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* Badia Fiesolana: European University Institute. EUI Working Paper RSCAS 2014/89, pp. 1-26.
- Obama, Barack (2015). "Palabras del Presidente Barack Obama en la primera sesión plenaria de la Cumbre de las Américas", Panamá: Organización de los Estados Americanos. VII Cumbre de las Américas, 10 y 11 de abril.
- Paul, T.V. (2005). "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy", en *International Security*, 30(1), pp. 46-71.
- Piccone, T. (2015). *United States-Cuba Normalizations: Strategic Implications for U.S. National Security*, Miami: Florida International University-Latin America and Caribbean Center. 09 de febrero (<https://lacc.fiu.edu/research/publications/ted-piccone-final-paper.pdf>)
- Raustiala, Kal, and David G. Victor (2004). "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", en *International Organizations* 58, no. 02, pp. 277-309.
- Reid, Michael (2015). "Obama and Latin America: A Promising Day in the Neighborhood", en *Foreign Affairs*, Septiembre/octubre, pp. 45-53.
- Riggirozzi, Pía y Diana Tussie (eds) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Nueva York: Springer.

- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR*. EUI Working Paper RSCAS 2012/05. European University Institute.
- Serbin, Andrés (2011) "Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de 'actualización'" en Luis Fernando Ayerbe, (ed.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial.
- Serbin, Andrés (2012) "La Política Exterior de Cuba en un mundo multipolar", en Mesa, Manuela (coord.). *Cambio de ciclos: crisis, resistencias y respuestas globales (Anuario 2012-2013)*. Madrid: Fundación Cultura de la Paz, CEIPaz, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp. 187-220.
- Serbin, Andrés (2013) "Cuba: a atualização do modelo econômico e a política externa em um mundo multipolar", en *Política Externa*, 21, pp. 177-208.
- Serbin, Andrés (2015) "Onstage or Backstage?: Latin America and U.S.-Cuban Relations", en Hershberg, Eric (ed.) *Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations*, AU SSRC Web Forum. Washington D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, disponible en: <http://www.american.edu/clals/Implications-of-Normalization-with-SSRC.cfm>
- Serbin, Andrés, Laneydi Martínez, y Haroldo Ramanzini Júnior (eds.) (2012). "El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos", *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2012*, pp. 7-18.
- Shifter, Michael (2015). "Shift in US-Cuba Policy: Implications for US-Latin American Relations", en *Georgetown Journal of International Affairs*. Verano/otoño: 102-110.
- Sotomayor, Arturo C. (2009). "¿Foros a la carta o difusión de políticas? Algunas líneas teóricas sobre la resolución de disputas territoriales en América Latina a través de procedimientos judiciales y arbitraje internacional", en *Pensamiento Propio*, 14 (29), pp. 127-52. Buenos Aires: CRIES.
- Trinkunas, Harold (2014). "New U.S.-Cuba Policy Will Revitalize Hemispheric Relations". Brookings Institution. 18 de diciembre. Disponible en: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/12/18-cuba-policy-will-revitalize-hemispheric-relations-trinkunas>
- Tussie, Diana (2009). "Latin America: contrasting motivations for regional projects", en *Review of International Studies* 35, pp. 169-188.
- Valdés, N. (2015). "Normalizing Relations With Cuba: Has the U.S. Learned Its Lesson?", en *Counterpunch*, 13 de agosto. Disponible en: <http://www.counterpunch.org/2015/08/13/normalizing-relations-with-cuba-has-the-u-s-learned-its-lesson/>
- Young, Oran R. (1996). "Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives.", en *Global Governance*, pp. 1-23.

