

Las relaciones transatlánticas y el nuevo regionalismo latinoamericano en un entorno global en transformación

Andrés Serbin

Presidente de CRIES



Introducción

Pese a los reiterados señalamientos de diversos analistas acerca del progresivo desplazamiento del eje de la dinámica internacional del Atlántico hacia el Pacífico, la cuenca del Atlántico sigue siendo un escenario central de la globalización y muestra importantes signos de reactivación, tanto en el plano económico como político. América del Norte, Europa Occidental, América Latina y África Occidental y del Norte constituyen los principales cuatro puntos referenciales, no necesariamente homogéneos, de un espacio que no termina de articularse como tal y que mantiene dinámicas diferenciales. Sin embargo, en la actualidad, se desarrollan numerosas experiencias y procesos de relaciones transoceánicas y han surgido nuevas iniciativas, principalmente desde el Sur, que contribuyen a modificar el mapa político del Atlántico. En este marco, el espacio Atlántico presenta un significativo potencial de cooperación, pero plantea al mismo tiempo grandes desafíos económicos, políticos, sociales y medioambientales, que requieren soluciones comunes (Ayuso y Viilup 2013:7).

El foco y el eje de las relaciones transatlánticas, ha tendido históricamente a centrarse en las relaciones entre América del Norte (en particular los Estados Unidos, pero también Canadá) y la actual Unión Europea, generalmente en torno a los temas de seguridad y, en especial, a la OTAN. La ampliación de esta relación bilateral ha tendido a darse coyunturalmente en el marco de una triangulación entre América del Norte, la Unión Europea y América Latina en base al hecho de compartir vínculos culturales, económicos y políticos¹, pero también en función de relaciones de poder asimétricas claramente definidas. No obstante, la emergencia de China y el creciente atractivo de la cuenca Pacífica, genera, a su vez, una serie de vínculos y complejizaciones en la dinámica geopolítica del mismo espacio atlántico.

En este contexto, el presente artículo analiza, partiendo de una caracterización de la dinámica actual de las relaciones transatlánticas, el rol que, en el marco del desarrollo de nuevas formas de regionalismo, puede desempeñar América Latina y el Caribe como región y sus actores más destacados, en la evolución de estas relaciones y abre interrogantes sobre la gestación futura de un espacio y de una comunidad atlántica.

Han surgido nuevas iniciativas, principalmente desde el Sur, que contribuyen a modificar el mapa político del Atlántico

Las relaciones transatlánticas: ¿nuevos vínculos y nuevas agendas en un entorno global cambiante?

Transformaciones y re-estructuraciones en el sistema internacional

Desde el siglo XVI, con la llegada de los europeos a las costas americanas y a lo largo de los siglos subsiguientes, el océano Atlántico ha tenido un papel protagónico, si no central, en el escenario internacional. La colonización europea de América y África supuso una dramática transformación en las sociedades y territorios de los tres continentes y generó vínculos que perviven hasta la actualidad, pese a responder a una dinámica de constante transformación y cambio. A su vez, significativos cambios estructurales en las relaciones internacionales a lo largo de los últimos años han generado una serie de transformaciones en las relaciones de poder y de dominación, a la vez de impulsar nuevas alianzas y vínculos de cooperación sobre diversos ejes en la cuenca atlántica (Este-Oeste; Norte-Sur; Sur Global; etc). No obstante estas transformaciones, ha sido poco frecuente que el océano Atlántico haya sido percibido como un espacio integral interrelacionado entre sus diversas regiones, prevaleciendo “una visión fragmentada de diversos espacios atlánticos en los que las potencias tradicionales se disputan áreas de influencia” (Ayuso y Viilup 2013:9).

¹ Cfr. Al respecto el número temático de la revista *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), No. 8. Segunda Época, 2011/1, dedicado a “Las relaciones triangulares. Estados Unidos, Unión Europea y América Latina”.

En la segunda mitad del siglo XX, la consolidación de los Estados Unidos como superpotencia en el marco de una alianza estratégica con Europa occidental, en su confrontación con el bloque soviético, dominó las dinámicas atlánticas. Simultáneamente, se consolidó el rol de los Estados Unidos como la potencia hegemónica en el hemisferio occidental, mientras que las potencias europeas vivieron la emancipación de la mayoría de sus territorios coloniales, a la vez de dar lugar a uno de los mayores experimentos de integración económica y política regional – la creación de la actual Unión Europea (UE). Para principios del siglo XXI, sin embargo, con el colapso de bloque soviético y con el fin de la Guerra Fría, la bipolaridad existente en el sistema internacional, con sus rasgos de estabilidad y previsibilidad, dio lugar crecientemente a una redistribución mundial del poder que impulsó su re-estructuración. Este re-estructuración, actualmente en curso, se asoció a la emergencia inicial de una unipolaridad estratégica en torno a los Estados Unidos y a un sistema internacional que, particularmente en lo económico y en lo comercial, se comenzó a caracterizar como multipolar y policéntrico, al sumarse nuevos actores, algunos de ellos potencias emergentes y otros de carácter no-estatal (Serbin 2013), a la dinámica global (Zakaria 2008). Estos cambios dieron lugar, a su vez, a la emergencia de nuevos desafíos para la gobernanza global (Serbin 2014b).

En este contexto, la dinámica del crecimiento mundial dominante en la última década, sobre todo en términos económicos y comerciales, pero también en lo referente a otras dimensiones como la demográfica, se sitúa crecientemente en el Pacífico, con China como actor protagónico en Asia, pero también con un protagonismo creciente, en términos de crecimiento económico, de países como la India y otras economías emergentes en la región. Este traslado progresivo del centro de poder hacia el Sur y hacia el Pacífico se ha acentuado por los efectos de la crisis financiera de 2008 que debilitó la economía estadounidense y, sobre todo, la de sus tradicionales socios europeos, a la par de contribuir a la emergencia de nuevas alianzas y bloques que exceden el ámbito noratlántico y que detentan un carácter trans-regional, tales como el G-20, el grupo de los BRICS, IBSA, MIKTA o de CAIRNS², en función de la emergencia y del desarrollo de nuevas economías fuera del ámbito occidental.

Consecuentemente, la interacción entre las distintas orillas del Atlántico ha evolucionado adecuándose a las tendencias predominantes en la reestructuración del sistema internacional. Es por ello que es pertinente proyectar una nueva mirada hacia las relaciones e

² G-20: Grupo de los 20 (los ocho países más industrializados y los once países con las principales economías emergentes); BRICS: Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica; CAIRNS: Es un grupo de negociación formado por algunos miembros de la OMC (Argentina, Australia [coord.], Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay); IBSA: una coalición de países del sur entre India, Brasil y Sudáfrica; MIKTA: conformado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía, a los que se sumó Australia.

interacciones a través del Atlántico e identificar los cambios y continuidades que se producen en función de las transformaciones del entorno global.

La dinámica atlántica

Frente al concepto tradicional de Comunidad Atlántica predominante hasta nuestros días, asistimos a una proliferación de iniciativas entre diferentes actores del Atlántico, tanto en el Norte como en el Sur. Sin embargo, la comunidad del Atlántico Norte sigue presentando las relaciones más importantes y desarrolladas como lo demuestra tanto la persistencia de los vínculos de seguridad en torno a la OTAN y la recientemente iniciada negociación del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones entre la UE y los EEUU (TTIP)³, tanto en términos económicos como políticos. Por otra parte, la conformación de un gran mercado trasatlántico que promueve el TTIP, como foco de dinamismo económico, no descarta una serie de consideraciones geopolíticas que contribuyen, entre otras, a impulsar un tratado similar en el Pacífico, a contener a China y, eventualmente, a aislar a Rusia, y a reactivar el Atlántico como el gran foco de la globalización.

El ámbito de la seguridad se ha convertido en una dimensión central de la gobernanza regional

En este contexto es de señalar que, por lo menos cuatro ámbitos reflejan una nueva dinámica emergente y una agenda transoceánica en el espacio atlántico⁴. En primer lugar, el ámbito de la seguridad que se ha convertido en una dimensión central de la gobernanza regional, particularmente en el Atlántico Norte, como ya ha sido señalado, en relación con la presencia histórica de la OTAN nacida al calor de la Guerra Fría, pero también en función de las crecientes convergencias conceptuales y doctrinarias en torno a la noción de seguridad humana, reflejada en documentos y posicionamientos estratégicos como la Estrategia Europea de Seguridad (EES)⁵, titulada *Una Europa segura en un mundo mejor* aprobada en 2003⁶ y contemporánea de la Declaración sobre la Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁷ aprobada el mismo año, que introdujo el concepto de seguridad multidimensional. Estas orientaciones se han reflejado asimismo en el diálogo interregional, particularmente en el marco de las relaciones entre la Unión Europea

³ *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Las estimaciones de la Comisión Europea prevén un crecimiento adicional del PIB de 0,5% en el caso de Europa y del 0,4% en Estados Unidos si el acuerdo llega a concretarse.

⁴ Cfr. Al respect *A New Atlantic Community: Generating Growth, Human Development and Security in the Atlantic Hemisphere*. Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2014.

⁵ Cfr. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm

⁶ Cfr. la nueva versión actualizada en 2009 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI15-2009

⁷ Cfr. <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

y América Latina, y en la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad⁸ aprobada en 2009 por la Asamblea Parlamentaria Euro Latinoamericana.

Por otra parte, la creciente presencia de los Estados Unidos y de Brasil en África, junto con el desarrollo de vínculos bilaterales entre otros países latinoamericanos (Cuba, Venezuela y Argentina en particular) y los países africanos, refleja asimismo una visión comparativa de la dinámica de seguridad del espacio marítimo en el Atlántico Sur, particularmente en lo que se refiere a la piratería y su impacto sobre las rutas trans-océanicas, al narcotráfico, al comercio de armas, a la proliferación de armas pequeñas y ligeras, a los residuos perjudiciales para el medio ambiente y a la pesca ilegal, a la trata de personas e, inclusive, a las actividades terroristas.

África tuvo una baja prioridad en la agenda de seguridad de los Estados Unidos hasta épocas recientes, pero a partir de 2010, este país estableció mecanismos institucionalizados con socios líderes del continente. La Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos de 2011 considera como cuestiones fundamentales para la seguridad, la protección de los «dominios globales comunes y globalmente conectados», así como la protección del comercio marítimo (Seabra 2013). En el caso de Brasil, la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva puso énfasis en la revitalización de las relaciones con África como prioridad de su agenda de política exterior. El objetivo de esta agenda era establecer o consolidar la cooperación con América del Sur y avanzar hacia alianzas con otras regiones con el fin de posicionar a Brasil como actor global. Las alianzas con países africanos fueron fundamentales para ciertos objetivos de país, como las negociaciones comerciales o la consecución de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. La Estrategia Nacional de Defensa de Brasil aprobada en 2008 estableció que las preocupaciones de defensa de Brasil incluían el Atlántico del Sur, concediendo especial prioridad a los países de América del Sur y África, principalmente los de África Occidental y de lengua portuguesa (Ayuso y Viilup 2013:23).

Los nuevos riesgos de seguridad, incluyendo la persistencia de la disputa en torno a las islas Malvinas, han comenzado a requerir de la progresiva atención de los actores más importantes de la cuenca del Atlántico (Seabra 2013). Es de señalar que la preocupación de Europa por la seguridad en África viene de mucho tiempo antes. En el caso de la UE, la Asociación Estratégica UE-África, aprobada en Lisboa en 2007, reafirmó el compromiso europeo con África (Ayuso y Viilup 2013:24). Por otra parte, para los actores políticos regiona-

⁸ Cfr. www.parlamentodelmercosur.org/innovaportal/file/4707/1/Carta_eurolatinoamericana_para_la_paz_y_la_seguridad.pdf.

El espacio atlántico sigue constituyendo el primer polo de producción mundial, con aproximadamente la mitad de la producción económica

les, el nuevo compromiso de China con el Atlántico Sur ofrece oportunidades para el comercio, la inversión (incluidas las infraestructuras, tanto tiempo descuidadas en el área) y los alineamientos políticos alternativos con un país que se presenta a sí mismo como un país socio en el terreno del desarrollo, pero también apareja dimensiones de seguridad importantes (Seabra 2013).

En segundo lugar, el ámbito de las negociaciones comerciales que ha evidenciado significativos cambios en años recientes. El espacio atlántico sigue constituyendo el primer polo de producción mundial, con aproximadamente la mitad de la producción económica, y también el mayor mercado en términos de inversión extranjera directa. Estados Unidos continúa ubicándose como el principal foco del comercio que se lleva a cabo en el Atlántico Norte y en las Américas. Sin embargo, el crecimiento de los flujos comerciales es más lento, y estos se han visto afectados por la crisis financiera de 2008. La importancia relativa del Atlántico para las diferentes regiones varía mucho, sin embargo, en relación de cada una de ellas. La UE depende menos del comercio atlántico porque su comercio intrarregional es el más importante. América Latina, en cambio, es la región más dependiente de su comercio atlántico, ya que éste representa más de la mitad de su volumen comercial total, mientras que el intrarregional no pasa del 30%. Por otra parte, con el estancamiento de la ronda de Doha, los acuerdos de libre comercio a través del Atlántico en curso de negociación, como el acuerdo UE-Canadá, el acuerdo UE-Estados Unidos (TTIP) y el potencial acuerdo UE-Mercosur, cobran particular relevancia como instrumentos para estimular un conjunto de flujos de bienes en el espacio atlántico (Ruano 2013).

Es en el ámbito comercial donde la primacía de la relación transatlántica está más en cuestión, fundamentalmente por el crecimiento exponencial que ha experimentado la economía y el comercio de China en el mundo. Uno de los elementos comunes de los flujos comerciales vinculados al Atlántico es la creciente participación de China, lo que ha supuesto, como ya señalamos, una disminución relativa del comercio en el Atlántico en favor del Pacífico. En ambas orillas del Atlántico, China se proyecta como el actor extrarregional de mayor influencia, y esta es aún mayor en el Sur (ErthalAbdenur y Danilo Marcondes de Souza Neto 2013). En los últimos diez años, China ha desarrollado políticas regionales y ha fortalecido relaciones con los principales actores políticos del Atlántico Sur. En América Latina, la proliferación de gobiernos de izquierda (como en los casos de Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador) ha mejorado las relaciones políticas de China con la región. A su vez, la presencia china en América Latina y África está generando una nueva dinámica de competencia y sigue erosionando la influencia histórica de Occidente en el área, incluyendo la hegemonía estadounidense (Ayuso y Viilup 2013:15).

De esta forma, el comercio en el espacio atlántico se enfrenta a una serie de retos (incluyendo un crecimiento más lento), derivados de la creciente competencia china y de los efectos de la crisis económica que recién comienza a mostrar signos de recuperación en los Estados Unidos y, en menor medida, entre algunos miembros de la UE.

En este marco, el anuncio reciente del lanzamiento de las negociaciones para un futuro Acuerdo de Libre Comercio e Inversión (TTIP) entre Estados Unidos y Europa se plantea como un intento de revigorizar el declive de la relación comercial transatlántica frente a la creciente competencia de otros actores. La negociación en curso en torno a la creación de un gran mercado transatlántico (GMT) entre los Estados Unidos y la Unión Europea, pone en relieve una dimensión geopolítica que, según algunos críticos, adquiere más importancia que “los hipotéticos beneficios en términos de crecimiento, empleo y prosperidad” (Halimi, 2014:10-11). Esta iniciativa, con todas sus implicaciones positivas y negativas, abre una puerta hacia la profundización de una agenda comercial panatlántica, pero eventualmente también afecta las negociaciones multilaterales en curso en la OMC, actualmente paralizadas (Serbin 2014b).

En tercer lugar, el ámbito energético, en el cual se está desarrollando una transformación tecnológica que afecta la disponibilidad y la distribución de las reservas mundiales y en el cual el espacio atlántico ha pasado a ser un escenario estratégico. En el ámbito energético, la revolución del gas, las mejoras en la tecnología de exploración y explotación de petróleo, así como la presión por alcanzar objetivos de reducción de las emisiones ofrecen nuevas perspectivas y oportunidades para los actores en la cuenca atlántica, al punto de comenzar a rivalizar en términos de suministro de energía con Oriente Medio. La evolución actual y las tendencias futuras apuntan a un desplazamiento del centro de gravedad de la economía energética hacia la cuenca atlántica, que podría convertirse en el mayor repositorio de energía del mundo y en exportador neto de muchas fuentes de energía hacia las cuencas de los océanos Índico y Pacífico. Muchas de las nuevas reservas de energía fósil están surgiendo en el Atlántico Sur, en países como Brasil, Argentina, Sudáfrica y otros países del África Occidental, que se suman a los ya tradicionales exportadores como México, Venezuela o Nigeria. El Atlántico Sur consecuentemente, como proveedor de energía, puede desempeñar en el futuro un papel crucial en los ámbitos político y de seguridad (Isbell 2013)⁹.

Por otra parte, el ámbito de la gestión de los recursos naturales oceánicos cobra cada vez mayor relevancia en el espacio atlántico (Ayuso

⁹ Cfr. Al respecto Biato, Marcel Fortuna (2011) “Políticas nucleares y regímenes de no proliferación”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 8, 2011/1, pp. 151-173, donde se analizan las posturas de los Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina, con especial énfasis en la postura de Brasil, en ocasión de la Conferencia de Examen del TNP, celebrada en mayo de 2010.

y Viilup 2013:18). El océano Atlántico en sí plantea problemas comunes relacionados con el cambio climático que comparte con los otros océanos del mundo, tales como la degradación de los ecosistemas marinos y costeros, la contaminación o la reducción de la biodiversidad marina. Pero en el Atlántico existen además cuestiones que son específicas del propio océano - la gestión sostenible de la pesca, ya que contiene las zonas de las poblaciones pesqueras más sobreexplotadas del mundo; y el aumento de las temperaturas del agua, situación que está provocando cambios en los organismos marinos e impulsando corrientes de aguas más cálidas hacia los polos, alterando la trayectoria y la fuerza de la corriente del Golfo y del Atlántico Norte, con graves impactos sobre los ecosistemas marinos, las zonas de pesca, la calidad de las aguas costeras, así como el reciclaje de nutrientes (Hamilton 2013).

Finalmente un ámbito importante a considerar en las relaciones transatlánticas, es la persistencia de una comunidad de valores –como la democracia y los derechos humanos– que tiene su impacto, no necesariamente uniforme, en el ámbito normativo tanto en el espacio transatlántico como en el global, pero que refiere marcadamente al triángulo EEUU, UE y América Latina, en particular en función de la consolidación de los sistemas democráticos en esta última región (Tovar 2013).

La cooperación Sur-Sur ha adquirido un nuevo dinamismo favorecido por los mayores márgenes de autonomía que permite el actual contexto de multipolaridad para las potencias emergentes

La dinámica del Atlántico Sur y la cooperación Sur-Sur

En este marco, a pesar de la importancia que sigue teniendo la relación estratégica entre Estados Unidos y Europa, surgen crecientes cuestionamientos, tanto en el Norte como en el Sur, al concepto de Comunidad Atlántica restringido. Las prácticas más innovadoras, que pueden sentar las bases de un nuevo atlantismo, proceden, aunque no de forma exclusiva, sobre todo del Sur. Potencias emergentes como Sudáfrica o Brasil ven su creciente papel en África como una forma de ampliar su influencia y adquirir un mayor peso en asuntos mundiales y en los foros multilaterales (Brunelle 2013), particularmente en el marco de los BRICS.

En esta perspectiva, la cooperación Sur-Sur ha adquirido un nuevo dinamismo favorecido por los mayores márgenes de autonomía que permite el actual contexto de multipolaridad para las potencias emergentes (Lechini 2009). En este sentido, se plantea que las relaciones que se han venido desarrollando entre ambas orillas del Atlántico Sur han sentado las bases para poder desplegar en los años venideros un vínculo más estrecho. En la actualidad, el espacio del Atlántico Sur ya cuenta con varias *plataformas institucionales* como la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), el foro

América del Sur-África (ASA) o las cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA), entre otras, que a la larga podrían configurar la base de una comunidad y de una gobernanza atlántica (Freres 2013: 127-129).

ZOCAPAS es uno de sus organismos birregionales más antiguos, creado en 1986 por iniciativa de Brasil. Se compone de 33 países miembros de las dos regiones. Uno de los logros más importantes de este organismo ha sido la desnuclearización del Atlántico Sur, aunque la agenda va ampliándose a otros ámbitos (Freres 2013:128; Gonçalves de Amorim 2013:12). A su vez, en 2006, y también por iniciativa brasileña, se estableció el foro de cooperación América del Sur-África (ASA), que reúne a los miembros de la Unión Africana (UA) y la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur). En febrero de 2013 se celebró la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ASA en Malabo, Guinea Ecuatorial (Freres 2013:129). Y otro foro importante que reúne líderes de las dos regiones es la Cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA), un foro de coordinación política y de cooperación. Su primera edición fue realizada en Brasilia en 2005, y la última se celebró en Lima en noviembre 2012. En dicho encuentro se aprobó un plan de acción bastante extenso y amplio (ASPA, 2012), a pesar de las limitaciones de los actores de ambas regiones que, en opinión de un autor, frena el acercamiento genuino (Freres 2013: 129).

Por otra parte, la cooperación Sur-Sur en el espacio Atlántico sigue representando todavía un volumen relativamente modesto de intercambios y está protagonizada por la dominación de pocos países, entre los que destaca especialmente el liderazgo de Brasil en su relación con África, para el cual la cooperación Sur-Sur, forma parte de una estrategia más amplia de proyección global (Stolte, 2012). Cuba y Venezuela manifiestan también cierto interés pero su capacidad de influir sobre otras naciones latinoamericanas en la profundización de las relaciones con África es mucho menor. Por el lado africano, por otra parte, no se asoman interlocutores y liderazgos claros, pese al creciente peso de Angola, Nigeria y Sudáfrica. Sudáfrica tiene protagonismo en el sur del continente africano y ha sido el impulsor de proyectos regionales como el *New Economic Partnership for African Development (NEPAD)*, pero su peso e influencia es menor que el de Brasil y no se encuentran –al menos de manera muy evidente– socios de segundo nivel que compartan su ambición internacionalista.

La actual dinámica del Atlántico Sur se parece mucho a la diversidad y heterogeneidad de esquemas de integración y de diálogo político que existen actualmente en América del Sur. Cada entidad es impulsada y liderada por uno o pocos estados sin que haya un alto grado de apropiación por parte de los demás países.

Las dinámicas de relación interregional siguen fragmentadas, con un predominio manifiesto de la relación transatlántica del Atlántico Norte

El Atlántico Sur se encuentra, pues, en una disyuntiva de importancia histórica. Para dejar atrás su situación de marginalidad internacional y convertirse en un eje relevante en el sistema global y del eje transatlántico, sus países deben definir un proyecto más consistente y buscar formas de aunar esfuerzos. Sin embargo, dicho proyecto no se presenta para ninguna de las partes como un esfuerzo excluyente, pues los países de África y de América Latina y el Caribe detentan múltiples identidades e intereses. Lo que está en cuestión es si existe una verdadera voluntad más allá de las potencias regionales de ambos lados del Atlántico Sur. Eso dependerá de muchos elementos, entre los cuales la cooperación Sur-Sur puede tener un papel destacado en tanto se fundamenta en la generación de iniciativas de interés y beneficio mutuo (Freres 2013: 142-143).

No obstante, en la actualidad no existe en el espacio atlántico en general ningún mecanismo de cooperación panatlántico comparable al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y otras agrupaciones de la cuenca del Pacífico. Las dinámicas de relación interregional siguen fragmentadas, con un predominio manifiesto de la relación transatlántica del Atlántico Norte. Al punto que Brunelle (2013) afirma que la ampliación de la comunidad del Atlántico Norte en dirección al Sur está bloqueada tanto en el ámbito económico como en el político por cuestiones de seguridad.

La presencia de los Estados Unidos y de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el Atlántico Sur es vista con suspicacia por los países del Sur, que tratan de velar por la protección de sus recursos naturales marítimos y de prevenir o eliminar planteamientos neocoloniales. No obstante, recientemente se han puesto en marcha importantes iniciativas que pueden ayudar a superar estas suspicacias. En este sentido, cada vez cobran mayor importancia los múltiples enlaces trans-regionales como, por ejemplo, entre la UE y la actual Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Estas iniciativas no se limitan a las relaciones entre gobiernos; las diferentes comunidades del Atlántico se vinculan a través de iniciativas parlamentarias, como la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat); las relaciones entre gobiernos locales; proyectos de investigación interuniversitarios; y otras plataformas como el Foro Atlántico, organizado anualmente por el German Marshall Fund de los Estados Unidos y la Fundación OCP en Marruecos (Ayuso y Viilup 2013: 17).

Sin embargo, no obstante los cambios recientes en el sistema internacional y la emergencia de nuevos actores, la tendencia habitual es a analizar los esquemas de gobernanza emergentes a la luz de la dinámica del Atlántico Norte. El creciente papel de América Latina, ha dado pie, en algunos casos, a una percepción triangular de la dinámica atlántica. Al punto de que, para algunos analistas, se planteaba

a principios de la década que el futuro de las relaciones transatlánticas depende en gran parte del papel que asuma el cuarteto estratégico Brasil, España, EEUU y México, como el posible surgimiento de un espacio nuevo calificado como “transibeuroamericano” (Gratius, 2011: 3-21).

Este contexto demanda una revisión de la emergente gobernanza regional y de su potencial papel en la configuración del futuro espacio transatlántico. En este sentido, es fundamental analizar el desarrollo de las nuevas formas de regionalismo en América Latina y el Caribe y de su incidencia panatlántica a la luz de la reconfiguración de las relaciones de poder en el ámbito regional, en tanto puedan o no convertir a la región en un interlocutor válido para la construcción de un espacio atlántico, que vaya más allá de la triangulación, frecuentemente subordinada y asimétrica, con los EEUU y con la UE.

El nuevo regionalismo latinoamericano y su impacto en las relaciones hemisféricas y transatlánticas

El nuevo regionalismo latinoamericano

Desde la década del cincuenta, tres etapas claramente diferenciadas caracterizan la evolución del regionalismo en América Latina. Una primera fase, entre los sesenta y los ochenta, se desarrolló en torno a la aspiración de adquirir una creciente autonomía regional a través de la creación de mercados regionales y del desarrollo de estrategias regionales de industrialización y de sustitución de importaciones. Una segunda etapa cobra impulso entre la década de los ochenta y la del noventa, al introducirse un enfoque neoliberal en los procesos regionales focalizados sobre la liberalización comercial, la apertura económica y la erradicación de barreras comerciales, fuertemente influido por el llamado “Consenso de Washington” y por la concepción de “regionalismo abierto” de la CEPAL. El comercio, las inversiones y los temas económicos se convirtieron en temas predominantes de la nueva agenda regional.

Sin embargo, con la cancelación del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA-FTAA) luego de la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005, comenzaron a surgir nuevas modalidades de cooperación política regional y de integración social y económica. Estas nuevas formas de regionalismo son calificadas como “post-neoliberales” o “post-hegemónicas” en el marco del establecimiento de nuevas organizaciones regionales como la UNASUR, el ALBA y la CELAC, con la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá. Varios autores argumentan sobre la emergencia de un nuevo ciclo de regionalismo latinoamericano surgido de la crisis del

regionalismo abierto y determinado más por variables políticas que económicas. Así, el surgimiento de estas nuevas iniciativas política sllevan a hablar de la emergencia del denominado regionalismo posliberal (Sanahuja, 2012; da Motta y Ríos, 2007; Serbin 2012b), posthegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012; Riggirozzi 2012) o «heterodoxo» (Van Klaveren, 2012), que pone el acento en agendas regionales más políticas y sociales y no estrictamente comerciales.

En esta etapa, los grandes cambios que ha experimentado el sistema internacional se han reflejado marcadamente en la región. Luego del fin de la Guerra Fría y, particularmente, de 11-S, Estados Unidos ha reorientado sus prioridades estratégicas y, fuera de las regiones vecinas más cercanas (México, Centroamérica y Caribe), ha prestado menor atención a América Latina en general, dando lugar a un debilitamiento de las relaciones con esta región y del mismo sistema interamericano.

La crisis europea acentuó la disminución de la presencia europea en el área. Los vínculos entre los propios países latinoamericanos se incrementaron, pero no el marco de un proceso único y coherente de integración regional. China, India, Corea y otros países asiáticos se agregan a la presencia tradicional de Japón en la región, pero hasta ahora limitan sus vínculos predominantemente al área económica.

Los países latinoamericanos muestran una mayor autonomía de los Estados Unidos

Otros actores como Rusia e Irán establecen vínculos más estrechos con la región. Y América Latina busca también nuevos socios en un mundo que se caracteriza por el «ascenso del resto» que plantea Fareed Zakaria (2008). Pese a que la economía de los Estados Unidos se ha recuperado mayormente de su crisis financiera, la eurozona no corre peligro inmediato y China ha evitado un aterrizaje forzoso de su economía, mientras que las tasas de interés siguen relativamente bajas y la aparición de nuevas formas de energía han apaciguado momentáneamente el mercado del petróleo, el sistema internacional, aunque parezca más estable, muestra mayores evidencias de una multipolaridad y de un policentrismo, y los países latinoamericanos, particularmente en América del Sur, muestran una mayor autonomía de los Estados Unidos (van Klaveren 2012: 148-149).

En este marco, en la última década han sido creadas diferentes organizaciones en la región, basadas en enfoques políticos, económicos e ideológicos distintivos que marcan esta creciente autonomía de los países latinoamericanos con respecto a los Estados Unidos. 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 incorporó a los 12 estados sudamericanos, incluyendo a Guyana y Surinam, tradicionalmente vinculadas 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, formalmente establecida en 2011, 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, pero también impulsó una serie de iniciativas de relacionamiento extra-regional que apuntan a un diálogo con actores atlánticos referenciales, particularmente con la Unión Europea, y con nuevos actores emergentes en la estructura multipolar del sistema internacional, como China, India y Rusia. (Portales 2014).

Finalmente, la **Alianza del Pacífico**, entre Colombia, Chile, Perú y México, con la inclusión reciente de algunos otros países como observadores y potenciales miembros, 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 (Hershberg, Serbin y Vigevani 2014; Serbin 2014b).

En el surgimiento y desarrollo de estos organismos –y en particular en el de los tres primeros– junto con el despliegue y decantación de rasgos particulares y distintivos, es de señalar el rol desempeñado por algunos países líderes.

Las nuevas formas de regionalismo emergentes en las recientes décadas en la región, con la probable excepción de la Alianza del Pacífico, no sólo han priorizado el papel del Estado, de la política y del desarrollo, sino que también han introducido una nueva agenda regional caracterizada por la priorización de nuevos temas (Serbin 2012b; Serbin, Martínez, Ramanzini 2012) en el marco de iniciativas predominante o exclusivamente intergubernamentales, con un significativo peso de la presencia del ejecutivo y una restringida participación de otros actores (Serbin 2012b; 2013; Legler 2013). Estos nuevos temas de la agenda regional privilegian los temas de seguridad, energéticos, financieros, de infraestructura, medio ambientales, y sociales.

La emergencia de nuevas amenazas específicas de carácter transnacional como el narcotráfico, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, y las actividades del crimen organizado

Tanto en América del Sur a través del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) de la UNASUR, como en Centroamérica a través de la Estrategia Regional de Seguridad (ERS), los temas tradicionales de seguridad no han perdido su relevancia, pero cada vez se complementan con la emergencia de nuevas amenazas específicas de carácter transnacional como el narcotráfico, la trata de personas, el comercio ilegal de armas, y las actividades del crimen organizado en general. Algunos de estos temas se vinculan con los nuevos temas de seguridad de la agenda atlántica, otros mantienen su especificidad regional.

Asimismo, los temas comerciales siguen estando presentes, no sólo a través de una iniciativa específica como la Alianza del Pacífico, sino también a través de la persistencia de los intentos de convergencia entre MERCOSUR y la CAN, pese las dificultades por las que atraviesa la primera y al debilitamiento significativo de la segunda. El tema de la infraestructura, particularmente en el marco de UNASUR, es un tema prioritario que se canaliza a través del IIRSA con el propósito de desarrollar las comunicaciones a nivel regional, particularmente entre el área atlántica y la pacífica, mientras que los temas de una agenda social se reflejan en los diversos consejos de este organismo. Más relegados en su desarrollo quedan los temas de coordinación energética, el desarrollo de organismos financieros distintivos como el Banco del Sur o una moneda común como el SUCRE, o la coordinación en el ámbito de los temas medioambientales (Serbin 2012a).

Pero surge además, como un tema relevante de la agenda regional el tema de la cooperación Sur-Sur, que abre el debate entre las posiciones que la conciben como un complemento a la cooperación Norte-Sur y como tal, parte de una cooperación triangular de convergencia con eje en América del Norte, Unión Europea y América Latina, y aquéllas que la perciben en términos propios, en función de que el espacio de la cooperación debería consolidarse en sí mismo en el Sur Global, antes de avanzar en una cooperación triangular (Suarez-Fernández 2011:75-77). Es importante señalar, en este contexto, que la reunión de los BRICS en Brasil en julio de 2014, no sólo dio pie a la creación de un banco de desarrollo y a un fondo de reserva entre sus miembros, sino que también agilizó la interlocución política – más allá de Brasil – con organismos como la UNASUR y, particularmente en el caso de China, con la CELAC¹⁰.

Sin embargo, un patrón convergente, independientemente de la filiación política de los gobiernos – con una clara predominancia de los gobiernos de izquierda y de centro-izquierda en la última década y media – es la persistencia de un marco normativo común, en tanto en los países de la región prevalecen mayoritariamente democracias

¹⁰ Cfr. González, Alicia (2014) "Los BRICS se rebelan contra el FMI", en *El País*, 14 de julio de 2014, p. 2.

estables y procesos democráticos efectivos y se plantean, en mayor o menor medida, la vigencia del estado de derecho y la promoción de los derechos humanos, con el aditamento, quizás, de la emergencia y desarrollo reciente de un constitucionalismo que hace hincapié en una democracia más participativa y más inclusiva. Por otra parte, la región configura una zona de paz libre de armas nucleares, donde siguen vigentes los principios de no intervención y de resolución pacífica de conflictos, pese a la persistencia de disputas territoriales. De hecho, desde mediados de la década de los noventa en la región no se ha desarrollado ningún conflicto bélico entre vecinos, sentando las bases para la concertación política actualmente en curso (Rojas Aravena 2013; Serbin 2013).

En este marco, si comparamos estos temas con los temas de la agenda transatlántica veremos que, con algunas significativas excepciones referidas a asuntos más específicamente regionales, la mayoría configuran, en líneas generales, temas de una agenda común – seguridad tomando en cuenta las nuevas amenazas, con las especificidades regionales señaladas; comercio e inversión, sin alcanzar los niveles de comercio intrarregional esperados; energía y cambios medioambientales, sumados a la persistencia de los valores democráticos, en una franca convergencia con las orientaciones generales de los temas y valores de la agenda transatlántica, pero en el marco de una evidente asimetría entre la región y sus interlocutores del Norte.

Esta agenda regional, responde, asimismo, a los retos y desafíos que imponen los cambios globales y sus repercusiones hemisféricas y regionales (Serbin 2014b).

Por un lado, en el ámbito geopolítico, a la tendencia predominante a un mayor distanciamiento de los Estados Unidos y a la exclusión de éste país (y de Canadá) de la mayoría de las nuevas organizaciones emergentes en la región y, por otro, a la persistencia en avanzar, con mayor o menor reticencia, en las relaciones con la Unión Europea, a través de diversos acuerdos inter-regionales, tanto en el marco de MERCOSUR y de SICA como de la UNASUR, y de los acuerdos estratégicos bilaterales con algunos de los principales actores regionales como México y Brasil, con una fuerte tendencia a la bi-lateralización. La triangularidad ya citada de este proceso, deja en un limbo, en algunos casos y con las excepciones que ya hemos mencionado, la relación con África, particularmente afectada por los reordenamientos geopolíticos recientes en el norte de este continente y en algunos países árabes. Esta triangularidad se ve afectada, asimismo por la crisis del multilateralismo global y la emergencia de nuevos actores globales, con los que la región, como ya hemos mencionado, se ha vinculado o ha establecido alianzas o coaliciones particulares, como en el caso de los BRICS, de IBSA, de MIKTA y del G-20.

Brasil ha desarrollado una cautelosa pero sostenida diplomacia orientada a reforzar su liderazgo regional y global

Por otra parte, en el ámbito temático, y en relación con los objetivos del milenio post-2015, se plantean una serie de nuevos retos en relación a un conjunto de asuntos más urgentes – la desigualdad y la pobreza, la seguridad alimentaria, la crisis y los desafíos energéticos, los impactos de la crisis financiera global, las amenazas globales y el cambio climático. Sin embargo, como bien señalan Rojas Aravena (2013: 7) y Carrión (2012: 70), desde la región, y más allá de la coincidencia en torno a una agenda temática, existen diversas perspectivas, asociadas con los intereses y visiones de los distintos países (Serbin 2012a), y no existe una visión unificada frente a las transformaciones y a los retos globales. Una muestra evidente de ello es la falta de coordinación de los tres miembros latinoamericanos del G-20 – Argentina, Brasil y México, en el ámbito de este grupo.

Los liderazgos regionales y su relación con los actores atlánticos

En este marco, como ya señalamos oportunamente (Serbin 2009), en la región han emergido tres liderazgos relevantes – Venezuela, Brasil y México, con capacidades diferenciadas, a la que tal vez haya que sumar la asociación estratégica de Argentina con Brasil, no desprovista de tensiones y rivalidades.

■ *Brasil*

Las 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 (Hirst 2009; Malamud, A. 2009; Saraiva 2010, Spektor 2011; da Motta 2011). La importancia creciente de Brasil en la escena global, a medida que su estrategia de “autonomía a través de la diversificación” (Vigevani y Cepaluni 2009; Spektor 2014) y su peso económico impactan tanto en la región como fuera de ella, son datos cruciales de este problema (Vigevani y Aragusuku 2014, y Maria Regina Suáres 2014).

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 y en África, 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 ideológico (Giardini and Lambert 2011). 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 vividas por la OEA en las últimas décadas, ha sido parcialmente cubierto por el liderazgo creciente de Brasil y la promoción de un espacio sudamericano de mayor autonomía (Serbin 2009).

Miembro de los BRICS y de IBSA y sexta economía mundial, Brasil es la potencia más relevante de América del Sur y un actor importante en el ámbito global. En este marco, Brasil ha desarrollado una cautelosa pero sostenida diplomacia orientada a reforzar su liderazgo regional y global, consolidando progresivamente su influencia en América del Sur pese a la reticencia de algunos países de la región de asumir este liderazgo. En este sentido, Brasil despliega su propia política de proyección regional y global¹¹, con la conformación de distintas plataformas subregionales (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) y tableros extra-regionales simultáneamente en juego como BRIC, IBSA, el G20. Sus objetivos apuntan a la estabilidad y el desarrollo de la región, y a la creación de coaliciones internacionales (Costa Vaz 2012: 176), combinando el “liderazgo benigno”, con una estrategia incremental de círculos concéntricos, inter-gubernamentalismo, baja institucionalización regional, y compromisos acotados con los recursos y costos de la integración, que se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y África (Llenderozas 2014:133). En este proceso, la unipolaridad sudamericana que promueve Brasil genera dos tipos de reacciones de sus vecinos – la reticencia hacia su incremento de poder y proyección regional, o la adhesión al proyecto de acuerdo a sus propios intereses nacionales, lo que da lugar a la conjugación de dos factores – su crecimiento relativo, generando tensiones en el vecindario y, a la par, el mantenimiento de las rivalidades entre sus vecinos que contribuye a descomprimir estas tensiones y a facilitar la cooperación en un escenario de unipolaridad regional (Schenoni 2014: 145-148).

En este marco, a diferencia de Venezuela, pese a mantener una posición crítica frente a las políticas de Washington, Brasil no ha asumido posiciones antagónicas, inclusive en circunstancias tan complejas como el caso de espionaje electrónico del actual gobierno de Dilma

¹¹ En esta perspectiva, Spektor (2010:36) señala que la política brasileña hacia América del Sur está estructurada en dos dimensiones principales – por un lado, la protección contra amenazas y la preservación del espacio de maniobra brasileño contra la inestabilidad regional, la interferencia americana o los efectos negativos de la globalización; por otro, el activismo regional se constituye en una herramienta de incremento de poder y de respaldo a los intereses más amplios de Brasil en el mundo.

Argentina y México tienen economías y poblaciones importantes, abundantes recursos naturales y una tradición histórica de activismo internacional

Rouseff. Por otra parte, si bien sin un impacto claro en las relaciones comerciales, desde 2007 ha establecido una asociación estratégica con la Unión Europea que podría contribuir, si las tensiones de la relación estratégica con Argentina en MERCOSUR lo permiten, a un avance en las negociaciones entre este bloque y la UE para el establecimiento de un acuerdo.

Por otra parte, para el caso de Brasil, dos tendencias llegaron a su apogeo en 2010: por un lado, China desplazó a Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil; por el otro, Brasil volvió a exportar más materias primas (*commodities*) que bienes manufacturados por primera vez desde 1978. Se espera que la primarización y el crecimiento más lento de la economía reduzcan la visibilidad y el protagonismo internacional de Brasil en los próximos años, planteando dilemas clave para la política exterior brasileña en términos de sus opciones estratégicas – más articulación con los EEUU y la UE en los foros multilaterales; una estrategia variable con las potencias emergentes en el marco de los BRICS y de IBSA, y un liderazgo regional que asuma la representación de América del Sur en los ámbitos multilaterales. Si bien las tres opciones no son mutuamente descartables, la priorización de una de ellas puede incidir decisivamente sobre el rol de Brasil en las relaciones transatlánticas (Malamud, A. 2012:228-229).

Por otra parte, el escenario de Brasil como líder de una región que le habla al mundo con una sola voz está cada vez más lejos. Seguramente, la retórica integracionista continuará; la práctica, sin embargo, será más soberanista. El principal objetivo brasileño sigue siendo la obtención de ganancias económicas, la estabilización del subcontinente y la limitación de los daños que los vecinos revoltosos puedan provocar. Como señala Carlos Malamud (2012: 229-230), Brasil es y será la principal potencia de la región, pero no su líder: ya no lo necesita. En la cúpula de la UE algunos ya lo han advertido y obran en consecuencia en tanto la asociación estratégica con Brasil constituye un reconocimiento tácito de que el interregionalismo (Sanahuja 2014) va quedando en el pasado.

■ *Argentina y México*

Hay dos países que, por sus recursos, población, desarrollo y proyección internacional histórica, podrían disputar el liderazgo brasileño en América Latina: Argentina y México. Ambos tienen economías y poblaciones importantes, amplios territorios, abundantes recursos naturales y una tradición histórica de activismo internacional. Y los dos han mantenido coherentemente una política contraria a que un único país represente permanentemente a la región en los organismos internacionales. Coyunturalmente, bajo el gobierno de Hugo

Chávez, Venezuela también surgió como un contendiente por el liderazgo regional. Aunque este país nunca fue uno de los *grandes*, en los últimos 15 años promovió, mediante la utilización de su riqueza petrolera, estrategias divergentes de las brasileñas para construir alianzas internacionales. Chávez cortejó y compró la lealtad de países que se encuentran dentro de la esfera de influencia de Brasil como Bolivia y Ecuador, además de varios países centroamericanos y caribeños. Aunque a largo plazo una política externa basada en el petróleo está condicionada por los caprichos de los precios internacionales, en los últimos años ha obstaculizado la capacidad brasileña de controlar su vecindario (Malamud, A. 2012: 223).

■ *Venezuela*

En este sentido, la República Bolivariana de Venezuela es un actor cuya política exterior de los últimos quince años se ha caracterizado por un activismo sobredimensionado, subvencionado por los altos precios del petróleo y por una alta carga ideológica (Serbin 2011). Sin embargo, después de promover 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 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 (Serbin y Serbin Pont 2014), tanto en el ámbito de su política exterior como en su dinámica política y social doméstica.

■ *México*

Por otra parte, México, sin asumir un rol explícito de liderazgo regional, se encuentra entre las diez economías más importantes del mundo, con un nuevo gobierno que busca re-posicionar al país a

El liderazgo de México no ha sido, ni constante ni a largo plazo en la región, expresándose principalmente en las relaciones económicas y en el multilateralismo en los foros globales

nivel regional y global. Sin embargo, como señala Rojas Aravena (2013:10) el liderazgo de México no ha sido, históricamente, ni constante ni a largo plazo en la región, expresándose principalmente en las áreas de las relaciones económicas y en el multilateralismo en los foros globales. A nivel regional, ha mostrado serias limitaciones en ejercer alguna forma de liderazgo, principalmente por su estrecha relación con los Estados Unidos (González y Pellicer 2011: 342), en un desgarramiento permanente entre su vínculo con América del Norte y los alcances de su proyección hacia América Latina, con la probable excepción de su esfuerzo en impulsar el proyecto Mesoamérica (Plan Puebla-Panamá) y más recientemente, su involucramiento en la creación de la CELAC.

México, que aspira a superar su identidad bi-regional (Pellicer 2006; Saltalamacchia 2011; González 2013) promueve un proyecto que apunta a múltiples propósitos: fortalecer su pertenencia latinoamericana; reactivar una influencia regional en declive, especialmente en Sudamérica al quedar excluido de otros esquemas regionales recientes; diversificar su presencia internacional y conciliar su actitud externa y los atributos de una potencia media, pero aún sin una aspiración de poder regional clara (Llenderozas 2014:133-134).

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, tanto en el caso del rol desempeñado, 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.

No obstante, y a diferencia de Venezuela, tanto en el caso brasileño como mexicano (e inclusive argentino), estos países han dado lugar al desarrollo y consolidación de las llamadas empresas multilatinas (Serbin 2013). De acuerdo a un estudio de 2008, la emergencia de empresas trans-latinas mostró que 85 de las 100 empresas más destacadas de la región eran mexicanas o brasileñas, como así también 35 de las 50 más rentables (Santiso 2008), con una creciente proyección extrarregional.

■ *Argentina*

Finalmente en relación a la Argentina, la retórica de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, que marca la aparente construcción de una política autonomista del país. Bologna

afirma “que el gobierno de Kirchner se ubica dentro de la autonomía heterodoxa (citando a Juan Carlos Puig) ya que, por un lado, no se acepta que se impongan dogmáticamente apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consultan el interés propio de la potencia hegemónica y a su vez discrepa con ella en varias cuestiones”, particularmente en lo referente al modelo de desarrollo, en las vinculaciones internacionales y en el “deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque” (Bologna 2010:45).

Durante la última década comienza a encontrar signos de tensión en dos de sus lados principales –Washington y Brasilia–, pero muestra pocos signos de impulsar una política exterior consistente y diversificada, pese a la clara orientación “sudamericanista” del gobierno que hace a su preferencia por MERCOSUR en lo económico, por UNASUR en lo político y por la OEA en relación a los temas de derechos humanos (Merke 2014:370), que se constituyeron en rasgo distintivo de la política exterior argentina desde antes de este período. A partir del deslinde en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005 – que dio fin al proyecto del ALCA - el tema de la vinculación con Washington en referencia al régimen iraní y los altibajos del acuerdo con Teherán en torno al juicio por el atentado a la AMIA, fue mudando hacia la no proliferación, donde Argentina ha sido reconocida por la administración demócrata como un socio importante, pasando, sin embargo, por diversas situaciones de tensión y por la fuerte retórica permanente en torno a la deuda con los *holdouts*. Por otra parte, la acumulación de tensiones en el ámbito comercial y de inversiones con Brasil, pese a la “relación estratégica” (Simonoff 2012) establecida, podría ser un indicativo del fin de la “paciencia estratégica” llevada desde los tiempos de Lula Da Silva por el principal socio internacional de Argentina. A su vez, la ampliación del MERCOSUR, con la llegada de Venezuela como quinto país miembro, podría resultar central para la evolución del bloque comercial en un instrumento de inserción económica internacional para los socios, pero ha sido fuertemente signada por la cercanía con el gobierno bolivariano (Simonoff 2014:76-77).

En este marco, algunos analistas plantean que los acercamientos a Asia y, en particular, la relación con China (Peregil, 2014) y Rusia¹² no logran opacar, sin embargo, el hecho de que en el ámbito financiero, la República Argentina depende significativamente de los Estados Unidos y de Europa, como lo evidencian “el acuerdo con Chevron en relación a la explotación de Vaca Muerta; lo convenido con Repsol; el compromiso con el Club de Paris, y la negociación con los *holdouts*” (Tokatlian, 2014), y el arreglo de los juicios pendientes del CIADI. Sin embargo, la reconfiguración del poder mundial y la emergencia de

¹² En julio de 2014 el presidente de la Federación Rusa Vladimir Putin, y el presidente chino Xi Jinping visitaron Buenos Aires y firmaron sendos acuerdos con el gobierno de Cristina Fernández, en diversos rubros.

El desarrollo de la CELAC es un proceso gradual y plural, basado en el respeto a la defensa de la soberanía y el desarrollo del principio de solidaridad

los nuevos actores de Asia, podrían condicionar, por lo menos en el marco del período que resta del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, un desacople progresivo de los vínculos financieros y comerciales que se mantienen con Occidente, en busca de una mejor reubicación del país en el sistema internacional que incluyó, recientemente, el intento fallido de incorporarse a los BRICS durante su reunión en Brasil en julio de 2014.

En este sentido, si bien la Argentina ha sido un protagonista importante de la “arquitectura flexible” del nuevo regionalismo que implicó tanto la ampliación de MERCOSUR, como la creación de UNASUR y de CELAC, y, sin ser miembro del ALBA, la identificación en política internacional con algunas posiciones bolivarianas, su proyección regional e internacional ha tendido a debilitarse y a declinar, tanto por las situaciones políticas y económicas domésticas como por las inconsistencias de un discurso en política exterior fuertemente autonomista pero que en la práctica evidencia significativas contradicciones en el marco de una economía que ha sido desplazada, a nivel regional, del tercer lugar después de Brasil y de México, por el desarrollo económico de Colombia. De hecho, si bien en los casos de Brasil, México y Venezuela, es posible hablar de alguna forma de liderazgo o influencia regional, en el caso de Argentina éstas parecen desvanecerse tras los años.

■ Colombia

Finalmente, los avances de los acuerdos de paz con las guerrillas en Colombia y el crecimiento de su economía que la re-ubican en un tercer lugar en el ámbito regional, después de Brasil y México, pero por encima de Argentina, pueden dar pie, eventualmente, a un mayor protagonismo de este país, tanto en el ámbito regional como en las relaciones transatlánticas. Por un lado, la reciente designación del ex presidente Ernesto Samper a la Secretaría General de la UNASUR y por otro, los vínculos económicos tanto con los Estados Unidos como con la UE, pueden posicionar a este país en un rol más proactivo en la región y en sus relaciones con el sistema internacional. Por último, un actor que no se debería descartar en los escenarios a corto plazo es **Chile** que, con la elección de Michelle Bachelet, parece asumir un rol relevante en el relacionamiento entre la Alianza del Pacífico y MERCOSUR, y un mayor protagonismo eventual en la CELAC.

La CELAC como interlocutor transatlántico.

Por otra parte, tanto Brasil, desde sus inicios, como México han sido factores fundamentales en el establecimiento de la CELAC en diciembre de 2011.

La CELAC, es el primer intento de concertación y diálogo permanente de los 33 países de la región de América Latina y el Caribe, que nace con la voluntad de reforzar las capacidades de reacción coordinada a los desafíos de un mundo en cambio en todos los ámbitos. Ofrece la posibilidad de articular los intereses y valores del conjunto de América Latina y proyectarlos en el escenario internacional, superando la diversidad y la heterogeneidad que hoy fracturan a América Latina y que impiden alcanzar un enfoque común hacia los EEUU, la UE, o el resto del mundo. Su acción, fundada en el principio de la complementariedad, tiene como propósito evitar la superposición y duplicación de acciones con otras entidades regionales y subregionales –OEA, Mercosur, UNASUR– (Serbin 2014a). El desarrollo de la CELAC es un proceso gradual y plural, basado en el respeto a la defensa de la soberanía y al desarrollo del principio de solidaridad, reafirmando el “necesario equilibrio entre unidad y diversidad”. En un corto espacio de tiempo ha logrado un reconocimiento internacional, y ha establecido una interlocución con actores globales como China, India, la Unión Europea, y la Federación Rusa - quizá la muestra más destacable del intento de convergencia y concertación entre sus miembros (Sanahuja 2013:46).

En su documento constitutivo, se mencionan dos objetivos principales. El primero se refiere a los vínculos intrarregionales y apunta a construir un espacio común para profundizar la integración (política, económica, social y cultural) y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo. Un segundo objetivo se refiere a las relaciones extrarregionales y se orienta a configurar una voz regional, comportándose como un actor político unificado en el escenario internacional. En función de este objetivo, la Declaración de Cancún “subraya la aspiración regional de reafirmar su presencia en los foros de los que forma parte y pronunciarse en los grandes temas y acontecimientos de la agenda global” (Llenderozas 2014: 131-132). El regionalismo constituye una meta clara del proyecto, pero a la vez expresa con intensidad y de manera explícita el objetivo de fortalecer la vinculación hacia el entorno internacional como un mecanismo para promover los intereses de sus países miembros en los organismos multilaterales y como ámbito que facilite la coordinación de respuestas a los principales temas de la agenda internacional.

Por los roles que desempeña en el sistema regional de concertación, y por su proyección en el sistema internacional –en sus relaciones

La cartografía hemisférica ha vivido, en las dos últimas décadas, una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo en la región

externas y en su concertación en temas de la agenda global como el multilateralismo eficaz, drogas, paz y seguridad, lucha contra el hambre y la pobreza, reforma de las Naciones Unidas– la CELAC puede realizar, de consolidarse la voluntad de concertación manifestada por sus países miembros, una aportación esencial a la gobernanza regional y global con repercusiones en la propia región, en el hemisferio, y en el sistema global, particularmente en el Sistema de Naciones Unidas. De hecho, prácticamente no hay temas que queden fuera de la agenda política de la CELAC (Llenderozas 2014: 136).

Sin embargo, en su conjunto, no todos los países miembros de la CELAC presentan políticas convergentes, no sólo en el marco hemisférico y transatlántico, 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 internacional (Serbin 2012a). Sin embargo, a la vez, en cada uno de los países mencionados, 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 alcances (Ayerbe 2011).

Los nuevos actores latinoamericanos frente a los cambios globales y a las relaciones transatlánticas

En suma, la cartografía hemisférica ha vivido, en las 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 regional. En este marco, es importante tomar en cuenta tanto la reconfiguración política de la región y el posicionamiento respectivo de algunos actores relevantes frente a los foros tradicionales como frente a las nuevas estructuras regionales emergentes y a las relaciones transatlánticas. 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 influyentes del hemisferio.

Más allá de la disminución de la influencia estratégica de los EEUU y de la re-articulación de las relaciones hemisféricas (Hershberg, Serbin y Vigevani 2014), en cuyo marco México y Brasil se convierten en los principales interlocutores de los Estados Unidos, por un lado, y de la persistencia de las negociaciones, en diversas instancias y pese al creciente debilitamiento del inter-regionalismo a favor de opciones de asociación estratégica con países específicos (Sberro 2013) por parte de la Unión Europea, América Latina, frecuentemente bajo el liderazgo de Brasil y, eventualmente de México y Venezuela, ha promovido vínculos institucionales con otras regiones como África, Asia y los países árabes. Como ejemplos baste nombrarlos los ya mencionados casos de ASPA; las cumbres de América del Sur con África, con énfasis en los temas de energía, minería, comercio e inversiones, o las relaciones de la Alianza del Pacífico con los países asiáticos como mercados muy apetecidos y con relaciones poco desarrolladas aún (Carrión 2012:75). Asimismo, como ya mencionamos más arriba, Brasil ha desarrollado una política específica de cooperación Sur-Sur con África, como parte de su estrategia de proyección global, generando una reconfiguración del tradicional patrón de relacionamiento Norte-Sur en el Atlántico.

Sin embargo, pese al distanciamiento estratégico de los EEUU de América Latina y a la creciente autonomía de los países de esta región que inclusive pone bajo signo de interrogación el propio foro hemisférico por excelencia como es la OEA, y no obstante la reformulación de las relaciones entre esta región y la UE en función de una revisión del inter-regionalismo y de una tendencia a un énfasis en acuerdos estratégicos selectivos, tanto los EEUU como la UE, aunque puedan ser áreas en declive coyuntural en relación al ascenso de Asia y la dinámica del Pacífico, continúan siendo los mercados más importantes para sus exportaciones y los de mayor renta per cápita, y la principal fuente de IED para la región, en particular en sectores manufactureros y de servicios, además de ser socios de gran relevancia para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología. A su vez, el ascenso de los países de la región los hace más atractivos para los flujos de IED y como destino de exportaciones. Y, adicionalmente, como señala Sanahuja (2014: 185), en relación a los mercados emergentes de Asia y a los Estados Unidos, a través de la propuesta de “megaacuerdos” como el Acuerdo Transpacífico (TTP), y el TTIP, existe un importante potencial de triangulación económica que reivindica la estrategia, planteada desde ambas regiones, de promover una red de acuerdos de asociación (Serbin 2014b). De hecho, la estrategia de acuerdos comerciales que han perseguido distintos actores de la región ha creado una base adecuada para la triangulación productiva, en particular en los países latinoamericanos que han firmado acuerdos con la UE y con Estados Unidos y al mismo tiempo siguen formando parte de esquemas de integración regional.

América Latina y el Caribe se caracterizan en la actualidad por su pluralismo y por la heterogeneidad política y por constituir un espacio en el que conviven proyectos políticos, sociales y económicos muy diferentes

Es evidente que existen costes de oportunidad – en particular, con frecuencia los acuerdos de comercio “Sur-Norte” han debilitado la integración latinoamericana “Sur-Sur” – y las estrategias seguidas por la Alianza del Pacífico y lo que empieza a ser un “MERCOSUR ampliado” con la incorporación de Venezuela y con la potencial adhesión de Bolivia y Ecuador, sumada a la de Chile, son muy distintas, y es difícil valorar, más allá de los frecuentes apriorismos ideológicos, cual es la más adecuada como estrategia de desarrollo y como fundamento de esa triangulación. (Sanahuja 2014:185). Conde plantea, sin embargo, la posibilidad de un “triángulo civilizatorio”, económico y cultural, entre América Latina, los Estados Unidos y la Unión Europea, en relación con algunos temas de una agenda global: las políticas nucleares y la no proliferación; las políticas de migración y las remesas; las políticas de lucha contra el narcotráfico; de lucha también contra el cambio climático y de lucha contra la pobreza (Conde 2012:75). Esta triangulación, en particular, responde a las similitudes de las políticas de los EEUU y de la UE hacia América Latina, que continúan convergiendo, “en gran medida debido a la naturaleza cambiante de las relaciones hemisféricas y a la diversidad de las relaciones exteriores de la región latinoamericana”, más allá del comercio y de la economía en torno a temas como inmigración y la política sobre drogas (Sanahuja et al. 2014:66).

Sin embargo, junto a este triángulo atlántico, comienza a emerger otro triángulo en el Atlántico Sur, en base a la convergencia histórica en las relaciones entre África, América Latina y el Caribe, y la Unión Europea¹³, que encierra un gran potencial de futuro en función del ascenso de América Latina y el Caribe y de África, de la mayor relevancia de la cooperación Sur-Sur, y de la re-estructuración, en términos de riqueza y de poder, del sistema internacional. En ese triángulo del Atlántico Sur, los elementos de cambio se vinculan al fortalecimiento de las relaciones económicas, del diálogo político y la cooperación al desarrollo entre América Latina y África, generando un re-equilibrio del mismo al intensificarse tanto el comercio como las inversiones desde América Latina hacia África, como el diálogo político a través de las plataformas ya mencionadas, en particular entre UNASUR o la CELAC y la Unión Africana (Sanahuja et al. 2014:68). En este sentido, las Cumbres África-Suramérica (ASA), suponen un punto de inflexión.

En este marco, América Latina y el Caribe se caracterizan en la actualidad por su pluralismo y por la heterogeneidad política y por constituir un espacio en el que conviven proyectos políticos, sociales y económicos muy diferentes, sobre un telón de fondo de estabilidad y credibilidad democráticas; el fortalecimiento de la identidad latinoamericana - con la creación de mecanismos de concertación política

¹³ La más reciente reunión de África, América Latina y la Unión Europea se realizó en Lisboa en abril de 2014.

regional al margen de los EEUU y del espacio iberoamericano; la progresiva diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas y el surgimiento de Brasil como potencia global, ejerciendo un liderazgo suave sobre la región - y la percepción general de que América Latina se ha constituido en un actor global, fiable y necesario, lo que se ha materializado en el progresivo establecimiento de relaciones estables y de cooperación igualitaria con todos los actores globales. A ello ha contribuido, en los últimos tiempos, el más limitado impacto de la crisis económica en la región, y el hecho de que haya sido la primera crisis totalmente exógena que ha encontrado a la mayoría de los países latinoamericanos con los “deberes hechos”, y en condiciones de ser parte de la solución (Sanahuja 2013:48).

Pese a esta nueva situación, y de la existencia de una nueva agenda multilateral en construcción, no se ha desarrollado, hasta el momento, una acción coordinada ni una estrategia común de la región en el ámbito internacional, particularmente en relación a los temas de una agenda global, ni ha existido un esfuerzo colectivo sostenido en este sentido, más allá de los primeros pasos dados por la CELAC. Mucho menos en el ámbito trasatlántico, pese a las iniciativas ya mencionadas. Hasta ahora, el multilateralismo en la región ha tenido un carácter predominantemente introspectivo, con una focalización en los temas y bienes públicos regionales, más que una orientación proactiva hacia el sistema global, con excepción tal vez de la proyección alcanzada por la cooperación Sur-Sur en el marco de la relación entre Brasil y África. Sin embargo, pese a la proliferación de Cumbres y la abundancia de nuevos mecanismos regionales, también existen serias dudas respecto a su capacidad para contribuir, a corto plazo, a una efectiva gobernanza regional, pues prevalece la tendencia de enfrentar reactivamente las crisis regionales o los conflictos y tensiones inter-estatales.

En este marco, junto con las iniciativas señaladas en relación a África, la CELAC ha ido consolidando el proceso de negociación y acuerdos con la UE¹⁴; con la India; con China, y más recientemente con los BRICS en Brasil en julio de 2014, luego del cual los presidentes y mandatarios de la troika plus uno se reunieron con el mandatario chino para avanzar en acuerdos entre China y la región.

Tema aparte es la relación con los EEUU y el sistema interamericano. Pese a que los EEUU siguen siendo el actor externo más importante para todos los países de América Latina y el Caribe, su desentendimiento estratégico a partir de S-11 y su concentración en las relaciones con sus vecinos más cercanos, hacen que la materialización de un vínculo CELAC-EEUU a corto plazo sea muy baja o nula, en tanto

¹⁴ Durante la VII Cumbre ALC-UE y primera cumbre CELAC-UE en Santiago en diciembre de 2013 se consensuó un plan de trabajo 2013-2015 que amplía el anterior 2010-2012; la próxima Cumbre se prevé para el 2015 en Bruselas.

el diálogo se mantiene en el marco de la OEA, percibida por algunos países de la región como un instrumento de los EEUU en competencia eventual con la CELAC.

Por otra parte, persiste el debate acerca de si las relaciones transatlánticas deberían canalizarse a través de acuerdos interbloques y si, particularmente en el caso de Unión Europea y más allá de las alianzas estratégicas establecidas con Brasil y México, debería avanzar por el camino – largamente postergado - de un acuerdo con MERCOSUR o con UNASUR, o quizás buscar un acuerdo estratégico más amplio con la CELAC.

La experiencia reciente muestra que, si bien el desarrollo de los nuevos regionalismos ha contribuido a reforzar la capacidad de avanzar en la concertación de posiciones frente a terceros interlocutores particularmente en el marco de la CELAC, no ha sucedido lo mismo en relación a los diversos temas de la agenda global tratados en los diferentes foros multilaterales, como lo ilustra tanto la falta de coordinación entre los tres miembros latinoamericanos del G-20 como la reciente competencia entre algunos de ellos en el marco de la OMC.

El desarrollo de los nuevos regionalismos ha contribuido a reforzar la capacidad de avanzar en la concertación de posiciones frente a terceros interlocutores

Queda por verse, por lo tanto, si esta concertación alcanza para generar convergencias proactivas en torno a los temas de la agenda global, tanto financieros como medio ambientales y humanitarios que deberán tratarse en los foros multilaterales y que exigirán un particular esfuerzo para transformar el enriquecedor pluralismo de la región en los planos político, económico y cultural en posiciones comunes frente a temas de particular relevancia transnacional y de especial sensibilidad en términos de soberanía nacional y participación ciudadana, en una región donde el pluralismo y el llamado a la unidad en la diversidad tiende a encubrir la fragmentación.

En este sentido, la persistencia de la dinámica atlántica en torno a la relación entre los EEUU y la UE, tanto en términos de seguridad y comercio, como en función de otros temas y problemas, y las dificultades de articular, en el caso de América Latina, una voz común en el tratamiento de los temas globales y, eventualmente, de las relaciones transatlánticas y de la cooperación Sur-Sur, abren serios interrogantes acerca de la posibilidad de articular un espacio atlántico que responda a una dinámica más amplia de las diversas regiones que coinciden en ese espacio y que incluya más activamente, pese a las asimetrías existentes, a las regiones del Atlántico Sur. En este sentido, si la aspiración detrás del TTIP apunta a reactivar el dinamismo globalizador del Atlántico, la exclusión de los socios del Sur sólo conduce a que terminen desarrollando vínculos más estrechos, en el marco de visiones autonómicas, con los ya presentes (y

algunos potenciales) interlocutores de Asia y del Pacífico, como lo evidencian tanto las cada vez más estrechas relaciones económicas del Sur de América con China, y la proyección de la Alianza del Pacífico hacia este espacio, eventualmente arrastrando a algunos de sus socios de la UNASUR y de la CELAC. Proceso en el cual, algunas de las proyecciones hechas al principio de este capítulo sobre la evolución de algunos temas fundamentales que vinculan a todos los actores del espacio atlántico – especialmente el tema de la energía, de los recursos naturales oceánicos y del impacto del cambio climático, aparte de los temas de seguridad y comercio, se resolverían a favor de un relacionamiento exógeno y no de una dinámica de mayor relacionamiento endógeno que reafirme el Atlántico como un espacio inclusivo.

En este marco, todo proyecto de consolidación de un espacio atlántico debería avanzar más allá de la relación privilegiada (aunque no por eso desprovista de altibajos) entre América del Norte y la Unión Europea en el Atlántico Norte, y del esquema de triangulación – surcado de obstáculos y, fundamentalmente de asimetrías, entre estos dos actores y América Latina, eventualmente representada por la CELAC, hacia una “cuadratura del círculo” con la incorporación activa de África que vaya más allá de la política específica de los EEUU hacia esta región en términos de seguridad, de la política de cooperación de la UE y de la cooperación Sur-Sur promovida por América Latina, en una dinámica más activa que posibilite efectivamente la construcción de un espacio o de una comunidad Atlántica sin exclusiones, sobre la base de una agenda común que contemple tanto la provisión de bienes públicos comunes como el tratamiento de las vulnerabilidades y amenazas que puedan poner en riesgo la configuración de este espacio. En este marco, más allá de la difícil construcción de una agenda común a los intereses de todas las regiones volcadas hacia el Atlántico, signada en muchos casos por los intereses nacionales de algunos actores relevantes particularmente en el ámbito norteamericano, europeo y latinoamericano, la ausencia de una estrategia común para superar las asimetrías históricas existentes entre las diversas regiones se convierte en un formidable obstáculo adicional y crea oportunidades para el desarrollo de vínculos con otras áreas no necesariamente asociadas al ámbito atlántico.

Finalmente, y considerando la posibilidad de un escenario potencial que se desarrolle en dirección de la consolidación de un espacio y de una comunidad atlántica sin exclusiones, queda en pie la interrogante de si este espacio podrá persistir como un centro de dinamismo de la globalización frente a la emergencia del espacio Asia-Pacífico.

Referencias bibliográficas

A New Atlantic Community: Generating Growth, Human Development and Security in the Atlantic Hemisphere, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2014.

Ayerbe, Luis Fernando (org.). (2011) *Cuba, Estados Unidos y América Latina ante los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires - Barcelona: Icaria Editorial - Ediciones CRIES.

Ayuso, Anna y Elina Viilup (2013) "Introducción: una nueva mirada hacia el Atlántico", en *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, no. 102-103, pp. 7-27.

Bitar, Sergio (2013) *Why and How Latin America Should Think About the Future. Global Trends and the Future of Latin America*, Washington D.C.: Inter-American Dialogue, December 2013.

Bologna, Bruno (2010) "La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner", en Bologna, Bruno et al. *La política exterior de Cristina Fernández*, Rosario: editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 15-50.

Brenner, Philip and Eric Hershberg (2014) "Washington's Asia-Pacific Response to a Changing Hemispheric Order", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) "El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante", Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 139-161.

Brunelle, Dorval (2013) "Comunidad Atlántica: asimetrías y convergencias", en *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, no. 102-103, pp. 29-49.

Carrión, Francisco (2012) "Cambios globales. Distintas visiones: la visión de América Latina", en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *América Latina y el Caribe: relaciones internacionales en el siglo XXI*, Buenos Aires: Editorial Teseo-FLACSO-AECID, pp. 61-78.

Conde, Rosa (2012) "La Unión Europea y el sistema internacional", en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Buenos Aires: Editorial Teseo-CIDOB-AECID y FLACSO, pp. 67-79.

Costa Vaz, Alcides (2012) "Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza", en *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, No. 97-98, p. 176.

da Motta Veiga, Pedro y Sandra Polónia Ríos (2007) "O regionalismo posliberal en América do Sul: origen, iniciativas y dilemas", *Serie Comercio Exterior* No. 82, Santiago: CEPAL.

da Motta Veiga, Pedro y Sandra Polónia Ríos (2011) "Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites", en Sorj, Bernardo y Sergio Fausto (comps.) *Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos, pp. 199-245.

Ethal Abnedur, Adriana y Daniel Marcondes de Souza Neto (2012) "La cooperación de Brasil en el desarrollo en África: ¿Cuáles son sus implicaciones para la democracia y los derechos humanos?", en *Sur*, No. 19, en www.surjournal.org/esp/conteudos/getArtigo19?Artigo=19,artigo_02htm.

Ethal Abnedur, Adriana y Daniel Marcondes de Souza Neto (2013) "La creciente influencia de China en el Atlántico Sur", en *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, No. 102-103, pp. 169-197.

Freres, Christian (2013) "Cooperación Sur-Sur: un elemento clave para el despegue del Atlántico Sur", en *Revista CIDOB d'Afers Internationals*, no. 102-103, pp. 125-146.

Giardini G. L. and P. Lambert (2011) *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.

Gonçalves de Amorim, Sergio (2013) "Perspectivas brasileiras na convergencia entre o SISBIN e a ZOPACAS", en *Austral. Revista Brasileira de Estrategia e Relações Internacionais*, vol. 2, No. 4, Jul-Dez. 2013, pp. 11-31.

González, Guadalupe (2013) "América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real", en González, Guadalupe y Olga Pellicer (coord.) *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, México D.F.: ITAM-Siglo XXI., pp. 358-375.

González, Guadalupe y Olga Pellicer (eds.) (2011), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México D.F.: Siglo XXI.

Grabendorff, Wolf (2012) "¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?", en *Nueva Sociedad*, No. 239, Mayo-Junio 2012.

Gratius, Susanne (2011) "El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre viejas y nuevas potencias", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 8, 2011/1.

Haibin, Niu (2013) "BRICS in Global Governance: A Progressive and Cooperative Force?", en <http://library.fes.de/pdf-files/ie2/global/10227.pdf>

Halimi, Serge (2014) "As potencias redesenham o mundo", en *Le Monde Diplomatique Brasil* (Sao Paulo), junho 2014, pp. 10-11.

Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (2014) "La nueva dinámica hemisférica. Desafíos y potencialidades", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 11-33.

Hirst, Mónica (2009), *Brasil-Estados Unidos: desencontros y afinidades*, Rio de Janeiro: Editora FGV.

Lechini, Gladys (2009) "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", en *Relaciones Internacionales*, no. 12, octubre 2009, pp. 55-81.

Lechini, Gladys (2010) "El lugar de África en la presidencia de los Kirchner (2006-2009)", en Bologna, Bruno et al. *La política exterior de Cristina Fernández*, Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 217-241.

Llenderozas, Elsa (2014) "Política exterior latinoamericana y las Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños", en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO-AECID, pp. 129-149.

Maihold, Günther (2014) "BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 100, enero-abril 2014, pp. 63-79.

Malamud, Andrés (2009) "*Leadership without Followers.: The Contested Case for Brazilian Power Status*", en Martins, E.C. de R. e M.G. Saraiva (orgs) *Brazil, Uniao Europea, América do Sul: Anos 2010-2020*, Brasilia: Fundação Konrad Adenauer, pp. 126-148.

Malamud, Andrés (2012) "La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 97-98, abril 2012, pp. 219-230.

Malamud, Andrés and IsabellaAlcañiz (2014) "Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance", *EUI Working Paper RICAS 2014/50*, European University Institute.

Merke, Federico (2014) "Política exterior argentina y elección institucional", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.), *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 353-381.

Moreira da Silva, Munhoz; Guilherme Ziebell de Oliveira y Pedro Vinicius Pereira Brites (2013) "A política externa brasileira para África Occidental e o panorama securitario do Atlántico Sur a partir de governo Lula", paper presentado en el 4to. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Belo Horizonte, 23 a 26 julho.

Pellicer, Olga (2006) *New Powers in Global Change. México - a Reluctant Middle Power?, Dialogue on Globalization*. Briefing Papers. México: Fundación Friederich Ebert.

Peregil, Francico (2014) "China da un salvavidas a Argentina". Xi firma con Fernández una veintena de convenios para construir infraestructura", en *El País*, 20 de julio de 2014, p. 5.

Portales, Carlos (2014) "¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un periodo de cambios globales", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 109-137.

Riggirozzi, Pia (2012) "Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (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 Caribe no. 9*, Buenos Aires: CRIES, pp. 129-151.

Riggirozzi, Pia and Diana Tussie (eds.) (2012) *The Rise of Posthegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dodrecht: Springer.

Rojas Aravena, Francisco (2013a) *Global Shifts and Changes in Latin America*. Friderich Ebert Stiftung, Dialogues on Globalization, November 2013.

Rojas Aravena, Francisco (2013b) "Regionalismos e integración regional", en Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 158-171.

Ruano, Lorena (2012) "El comercio en la Cuenca del Atlántico, 2002-2012: una visión panorámica", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 102-103, pp. 1001-123.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2011) "México y América Latina: la vía multilateral", en González, Guadalupe y Olga Pellicer (coord.) *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*, México, ed. Siglo XXI, pp.61-75.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2014) "¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 249-286.

Sanahuja, José Antonio; María Solanas; Peter Hakim; Juan Pablo de Laiglesia; Félix Peña, Teresa Ribera; Francisco Rojas Aravena y Andrés Serbin (2013) "Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global", en Fernández de Soto, Guillermo y Pedro Pérez Herrero (coords.) *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*, Madrid: IELAT-CAF, pp. 21-92.

Sanahuja, José Antonio (2012) "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (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 Caribe no. 9*, Buenos Aires: CRIES, pp. 19-72.

Sanahuja, José Antonio (2013b) "La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance", en *Investigación y Desarrollo*, vol. 21, No. 1, pp. 155-184.

Sanahuja, José Antonio (2014a) "La Unión Europea y CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional", en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO-AECID, pp. 165-194.

Sanahuja, José Antonio (2014b) "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 75-107.

Sanahuja, José Antonio y Francisco Verdes-Montenegro (2014) "Seguridad y defensa en Sudamérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de MERCOSUR", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (eds.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2014*, en prensa.

Santiso, Javier (2008) "La emergencia de las multilaterales", en *Revista CIEPLAN*, No. 95, agosto 2008.

Saraiva, Miriam Gomes (2010) "A diplomacia brasileira e a visao sobre a insercao externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas", en *Mural Internacional* (Rio de Janeiro), año 1, No. 1, jan/jun 2010, pp. 45-52. Disponible: <http://www.ppgri.uerj.br/public/>

Saraiva, Miriam Gomes (2014a) "The rise of Brazil and its soft power strategy in South America", paper presented at the joint FLACSO-International Studies Association conference, Buenos Aires, 23-25 July.

Saraiva, Miriam Gomes (2014b) "Os limites da parceria estratégica Brasil-União Europeia nos planos inter-regional y multilateral", to be published in Serbin, Andrés; Laneydi Martínez and Haroldo Ramanzini (eds.) *Anuario de la integración de América Latina y el Caribe 2014*, Buenos Aires: CRIES.

Sberro, Stéphan (2013) "América Latina y la Unión Europea: ¿una relación perfecta?", Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 195-203.

Schenoni, Luis (2014) "Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), 250, marzo-abril 2014, pp. 138-149.

Seabra, Pedro (2013) "Dinámicas de seguridad en el Atlántico i Sur: Brasil y Estados Unidos en África", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 102-103, pp. 199-218.

Serbin, Andrés (2009) "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y el la nueva encrucijada regional", en *Anuario CEIPAZ, año 2008-2009*, No. 2, Madrid: CEIPAZ.

Serbin, Andrés (2011), *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI – Plataforma Democrática.

Serbin, Andrés (2012a), *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*, Buenos Aires: Documento CRIES No. 15.

Serbin, Andrés (2012b) "Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (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 Caribe no. 9*, Buenos Aires: CRIES, pp. 73-127.

Serbin, Andrés (2013) "Actores no estatales y política transnacional", en Legler, Thomas; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 172-182.

Serbin, Andrés (2014a) "Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes", en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO-AECID, pp. 47-78.

Serbin, Andrés (2014b) "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geoestratégicas para América Latina y el Caribe", en prensa en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe No. 10 2014*, Buenos Aires: CRIES.

Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2014) "Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft-balancing* y la militarización?", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.), *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 287-325.

Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (eds.) (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 Caribe no. 9*, Buenos Aires: CRIES.

Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (eds.) (2014) *¿Atlántico vs. Pacífico? América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe No. 10 2014*, Buenos Aires: CRIES.

Simonoff, Alejandro (2013) "¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011-3/2013)", en *Estudios Internacionais*, vol. 2, No1, jan-jun 2014, pp. 61-79.

Soares de Lima, María Regina (2014) "A Nova Agenda Sulamericana. Papel Regional do Brasil", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.), *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 211-246.

Spektor, M. (2010) "Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, pp. 25-44, 2010.

Spektor, Matías (2011) "El regionalismo de Brasil" en Sorj, Bernardo y Sergio Fausto (comps.), *Brasil y América del Sur: Miradas cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos, pp. 161-197.

Spektor, Matías (2014) "O proyecto autonomista na política externa brasileira", en Montero Neto, Aristides (org), *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento*, Brasília: IDEA, pp. 17-58.

Suárez Fernández-Coronado, Ignacio (2011) "La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte-Sur", en Rojas Aravena, Francisco y Tatiana Beirute Brealey (eds.), *América Latina y el Caribe: Nuevas Formas de Cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, Buenos Aires: Editorial Teseo-FLACSO-Fundación Carolina, pp. 69-83.

Stolte, Christina. «Brazil in Africa: Just another BRICS country seeking resources?», *Chatham House Briefing Paper* n.º1 (noviembre de 2012), Londres.

Tokatlian, Juan Gabriel (2013) "¿Cuán poderoso es Brasil?", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 13, No. 1, México: ITAM.

Tokatlian, Juan Gabriel (2014) "El país, entre Occidente y Oriente", en *La Nación*, 21 de julio de 2014, p. 17.

Tovar Ruiz, Juan (2013) "La política europea de Obama y las relaciones transatlánticas", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 102-103, pp. 219-242.

Turzi, Mariano (2013) "Relaciones América Latina-Estados Unidos", en Legler, Thomas; Arturoa Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, México D.F.: Oxford University Press, pp. 184-194.

Valdez, Jorge (2014) "La Comunidad de Estados de América y del Caribe en la integración latinoamericana y su relación con la Unión Europea", en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José: FLACSO-AECID, pp. 79-97.

Van Klaveren, Alberto (2012) "América Latina en un nuevo mundo", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No 100, pp. 131-150.

Vigevani, T. and G. Cepaluni (2009). *Brazilian foreignpolicy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books, Rowman & Littlefield Publishing Group.

Vigevani, Tullo e Juliano A.S. Aragasaki (2014) "Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concéntricos", en Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (eds.) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, Edición especial de *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio, año 19, pp. 163-210.

Zakaria, Fareed (2008) *The Post-American World*, New York: Norton.