

DESACOMPASAMIENTOS DE POLÍTICA EXTERIOR EN LAS AMÉRICAS

SERGIO CABALLERO*
ÍÑIGO ARBIOL**

Resumen

En el actual contexto de fin de ciclo del regionalismo postliberal en América Latina y la asunción de la presidencia estadounidense por Donald Trump, se plantea la necesidad de revisar cómo los Estados Unidos y la región latinoamericana se perciben y se posicionan en el mundo. Desde las apuestas divergentes de principios de siglo (2003-05) con el regionalismo postliberal y el multilateralismo estadounidense, hemos asistido a un desacompasamiento en la medida en que se ha producido una inversión simétrica y recíproca en virtud de la cual, mientras países como la Argentina de Macri o el Brasil de Temer han aspirado a "reengancharse al mundo como países normales" y adoptar políticas exteriores liberales, los Estados Unidos de Trump han apostado por tendencias proteccionistas y renacionalizadoras. En este artículo se analizará este proceso para evidenciar sus rasgos definitorios en aras a reflexionar sobre la profundidad de estos cambios que oscilan entre lo coyuntural, y por tanto vinculado a estos actores y sus administraciones, y lo estructural, que implicaría un cambio de ciclo de mayor envergadura.

Palabras clave: Américas, Estados Unidos, América Latina, regionalismo, política exterior.

FOREIGN POLICY LACK OF PACE IN THE AMERICAS

Abstract

In the current end-of-cycle of the postliberal regionalism context in Latin America, Donald Trump's election as USA president makes even more necessary to revisit how the USA and Latin American region perceive themselves and how they interpret their role in the world. From divergent strategies at the beginning of the 21st century (2003-2005) with postliberal regionalism and US multilateralism, a symmetric and opposite evolution is found as their foreign policies did not keep the pace with each other. Whereas Argentina under Macri and Brazil under Temer are trying to reengage in the world and be perceived as "normal" countries, they have adopted liberal foreign policies, the U.S. under Trump is reinforcing protectionist measures and fostering nationalist feelings. In this paper this process and its main features will be analyzed in order to draw some conclusions on the nature of these changes, that move from the structural (and deep) to changes in the circumstantial, and therefore more dependent on temporary actors and their administration or government.

Keywords: Americas, USA, Latin America, regionalism, foreign policy.

ÉVOLUTION IRREGULIÈRE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DANS LES AMÉRIQUES

Resumé

Dans le contexte actuel de la fin du cycle du régionalisme post-libéral dans l'Amérique Latine et la prise en charge de la présidence des États-Unis par Donald Trump, il se fait nécessaire de réviser comment les États-Unis et la région latino-américaine se perçoivent et se positionnent dans le monde. Depuis les paris divergents du début du siècle (2003-2005), avec le régionalisme post-libéral et le multilatéralisme américain, il s'est produit une évolution à l'opposé de leur politique étrangère. En effet, il y a eu une inversion symétrique et réciproque, car des pays tels que l'Argentine de Macri ou le Brésil de Temer ont visé à « se rengager au monde comme un pays normal » et adopter une politique étrangère libérale. Les États-Unis de Trump, par contre, ont opté pour des tendances protectionnistes et nationalistes. Cet article présente l'analyse de cette évolution pour mettre en évidence ses traits définitionnels afin de réfléchir à la profondeur de ces changements. Ils oscillent entre le conjoncturel, puisque liés à ces acteurs et leurs administrations, et le structurelle, ce qui impliquerait un changement de cycle de plus grande ampleur.

Mots-clés: Amériques, États-Unis, Amérique latine, régionalisme, politique étrangère.

I. Introducción

En los últimos años en el continente americano se han sucedido fenómenos inesperados como la victoria del presidente estadounidense Donald Trump en diciembre de 2016 o la del electo presidente de Brasil Jair Bolsonaro en octubre de 2018. Algunas explicaciones de este hecho así como de otros acaecidos en otros lugares del mundo (por ejemplo, el referéndum del *Brexit*) descansan sobre la creciente desafección y la nueva ruptura entre visiones abiertas y cerradas (*The Economist*, 2016, julio 30). La tendencia a enfatizar nostálgicamente un pasado hegemónico idealizado es una dimensión cultural que, a efectos de estrategias de política exterior, se traduciría en un creciente proteccionismo (esto es, “cerrado” ante la globalización y el multilateralismo) y en la imposición de un creciente pragmatismo selectivo (“*America first*”). Así se ha dejado traslucir en decisiones relevantes de la administración Trump con acciones tales como su salida del *TransPacific Partnership Agreement* (TPP), la renegociación del TLCAN-NAFTA, su retirada del Acuerdo Climático de París (COP21), el sonado desencuentro con los líderes aliados en el G7 de 2018 o la guerra comercial con China, Canadá, México y la propia Unión Europea. Del mismo modo, pareciera que otros actores más al sur, como Bolsonaro, estarían llamados a seguir una senda similar, entendida como una “cruzada contra un globalismo ideologizado” en palabras de Ernesto Araujo, designado para ser el canciller brasileño.

Al mismo tiempo, en la región latinoamericana, como a nivel global, se han producido fenómenos cíclicos y, en cierta manera, predecibles como el fin del ciclo de los precios altos de las *commodities* (2003-2013), que funcionó desde principios de este siglo XXI como impulsor del regionalismo postliberal en el ámbito latinoamericano (Sanahuja, 2010). La insatisfacción con el nuevo regionalismo de los 90's motivó una suerte de retorno del Estado y de la política a la hora de acometer un regionalismo latinoamericano multidimensional, que en muchos casos atendía más a la creación de foros de concertación política (ej. CELAC) o de cooperación en infraestructuras, seguridad, salud, etc. (ej. UNASUR), que estrictamente a la integración regional con transferencia del ejercicio de la soberanía. Sin embargo, el fin de este ciclo económico unido al cambio ideológico en los gobiernos de muchos países ha generado un replanteamiento sobre la finalización del ciclo postliberal de regionalismo latinoamericano (Sanahuja, 2016).

En este trabajo se abordan dos actores complejos en su naturaleza y rara vez confrontados en las investigaciones sobre la región. De un lado, los Estados Unidos desde una visión conscientemente reduccionista, toda vez que atendemos a las políticas implementadas

por su administración, reconociendo que no abordamos la conformación de preferencias e influencias de políticas por parte de otros actores (lobbys, empresas, sociedad civil). Del otro lado, América Latina, entendida también conscientemente reduccionista, ya que aquí se presenta como un todo diverso y heterogéneo, pero que puntualmente se aglutina bajo proyectos de unidad regional en el marco del regionalismo latinoamericano. Sin embargo, en aras a una mayor precisión conceptual se toman ejemplos puntuales de los tres países latinoamericanos más representativos por volumen (PIB, población, tamaño) y peso geopolítico al ser los integrantes del G20 (lo cual no implicaría necesariamente liderazgo regional): Argentina, Brasil y México. De este modo, aun siendo conscientes del desbalance que implica confrontar el actuar de un Estado y de una región, a través de sólo tres de sus componentes, estimamos que nos arroja suficiente luz para desentrañar las tendencias que están sucediendo en el continente.

En lo que al marco teórico concierne, aquí se entenderá la política exterior de manera amplia, difuminando las divisiones entre lo doméstico y lo internacional y con una aspiración interdisciplinaria (Hill, 2015: 10). Asimismo, se parte del concepto de que las preferencias del Estado para su política exterior se definen en virtud de sus intereses nacionales y sus valores culturales (Hill, 2015). En definitiva, aquí interesa entender cómo dependiendo de la respuesta a “¿quiénes somos?” (*cultural values*), los gobiernos y administraciones de los países examinados adoptan políticas públicas (en este caso, una determinada política exterior) o bien volcada a la inserción internacional o bien caracterizada por la autonomía y el neodesarrollismo con carácter más endógeno. Todo ello con la intención de satisfacer la pregunta sobre “¿qué queremos obtener?” (*national interest*). Aunque no se aborda cómo se conforman esos valores culturales y esos intereses nacionales, sí que se presentará para cada marco temporal un contexto de cómo se autoperceben los actores de una forma más próxima a lo que serían los imaginarios sociales de Taylor (2006) que a un análisis sociológico o un estudio cuantitativo basado en análisis de encuestas.

Finalmente, la adopción de este marco teórico-conceptual también nos llevará a tener en consideración la recurrente problemática agencia-estructura en las Relaciones Internacionales (Caballero, 2018a). Así, reflexionaremos entre las decisiones específicas adoptadas por un actor o gobierno, especialmente en el caso de la forma de proceder de los últimos presidentes, y las estructuras y constreñimientos estructurales sobre los que se puede actuar. De este modo, se aspira a diferenciar entre cambios más coyunturales (y, por tanto, debidos más a la capacidad de agencia de los actores) y procesos más estructurales (que de hecho, son más profundos, duraderos y no sujetos a un cambio concreto en la persona que ostenta la jefatura del Estado). Además, para

el caso latinoamericano, tal y como se ha demostrado (Merke, Reynoso, Schenoni, 2020) la asunción de un nuevo presidente es el principal elemento explicativo de los cambios de política exterior.

A tal fin, el artículo se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción donde se enmarca el objetivo del artículo, en el siguiente epígrafe se arranca con los antecedentes en los años 90's (*primer punto de inflexión* de nuestro estudio) cuando se genera una cierta convergencia en torno al Consenso de Washington y la apuesta por el multilateralismo en el escenario post-Guerra Fría. No se abordan períodos anteriores porque se entiende que tanto las aspiraciones del “viejo regionalismo” como el contexto bipolar y el escenario previo a la globalización económica que se desencadena en los 90 se desarrollaban bajo otras lógicas de política exterior que se escapan al ámbito de estudio de este artículo. Posteriormente, se abordará un segundo momento temporal (2003-2005; *segundo punto de inflexión*) a partir del cual se evidencia nitidamente la divergencia entre unos Estados Unidos intervencionistas, exportadores de la democracia y con un rol preponderante en la geopolítica mundial frente a una región latinoamericana que apuesta por el regionalismo postliberal eminentemente neodesarrollista, con soluciones endógenas y autónomas frente a conflictos regionales y con un marcado rechazo a las políticas liberales, aperturistas y de inserción internacional. A continuación, en otro epígrafe, se pasará al último período analizado (2015-18; *tercer punto de inflexión*) a partir del cual se constata la inversión de estrategias, recíproca y simétrica, que da pie al concepto de desacompasamiento: ante una Latinoamérica que acaba un ciclo político y económico, y que busca una creciente sintonía y convergencia con los Estados Unidos, nos encontramos con una inesperada victoria presidencial que redibuja las preferencias estadounidenses bajo la idea del *America First*, así como un cierto efecto contagio de la mano de otras victorias como la de Bolsonaro.

Finalmente, en un epígrafe de reflexiones finales, se aspira a diagnosticar en qué medida algunos de estos cambios están sujetos a la capacidad de agencia de los propios actores decisores, y por tanto, susceptibles de ser revertidos tan pronto como éstos no estén más en la jefatura del Estado, o si por el contrario, estos procesos obedecen más a una naturaleza estructural de cambio de ciclo donde los cambios presidenciales fueran mayormente una consecuencia y constatación de estas dinámicas de fondo y no un mero cisne negro causante de ciertos hechos impredecibles.

Cuadro resumen: puntos de inflexión y posición de Estados Unidos y Latinoamérica

Inflexiones/Cleavages	OPEN (Abierto hacia el multilateralismo y el cosmopolitismo)	CLOSED (Cerrado ante la globalización; renacionalización)
Punto de Inflexión 1 (1991-93)	EE.UU. - LATAM	
Punto de Inflexión 2 (2003-05)	EE.UU.	LATAM
Punto de Inflexión 3 (2015-18)	LATAM	EE.UU.

Fuente: elaboración propia de los autores, 2018.

II. Antecedentes: partiendo de un punto cercano (1991/93; primer punto de inflexión)

Hoy en día, resulta ampliamente aceptado que las normas e instituciones multilaterales promovidas y sostenidas por Estados Unidos y sus aliados resultaron clave para consolidar el final relativamente pacífico de la Guerra Fría y un orden posterior que favorecía un posicionamiento de Estados Unidos como un país interventor y abierto (Ruggie, 1992). Probablemente la definición más extendida sobre la naturaleza de la post-Guerra Fría se dio desde el realismo, con autores que la definieron como “el momento unipolar” (Krauthammer, 1990) en el que Estados Unidos emerge como la única superpotencia superviviente, con una superioridad militar incontestable, una economía capaz de proponer e implementar un sistema económico globalizado y dependiente, todo ello residiendo sobre la asunción de que el mundo se “americanizaba” ideológicamente.

Desde una óptica general, y dentro de este clima favorable para el poder estadounidense, América Latina ha generado más fracasos que éxitos a la política exterior estadounidense. Detrás de esta afirmación, subyacen dos cuestiones. La primera está ligada a la aversión generada por la constante injerencia en la región que EE.UU. ha sostenido durante décadas. En segundo lugar, América Latina nunca ha supuesto una fuente de amenazas estratégicas, lo que ha hecho innecesaria una estrategia específica y prioritaria, más allá de las acciones políticas llevadas a cabo por influencia de agencias gubernamentales o grupos de presión. Esto no significa, en ningún caso, que la relación no sea importante como así lo demuestran los datos en todos los ámbitos que vinculan a Estados Unidos con América Latina y hacen que las medidas domésticas tengan fuertes repercusiones en la política exterior y viceversa.

Durante las administraciones de George H.W. Bush, Bill Clinton y George W. Bush, se generó un debate político en torno al desafío de redefinirse frente al cambio de paradigma, tanto en las prioridades domésticas como, en consecuencia, en el concepto de seguridad nacional que había funcionado durante cuatro décadas. Nuevas formas de entender el clásico debate aislacionismo vs. intervencionismo, o el del unilateralismo vs. multilateralismo, generaron posturas y actuaciones diversas desde Washington.

En este contexto y tras el éxtasis general proporcionado por la simbólica victoria ideológica del capitalismo sobre el comunismo y la manifestación en la Guerra del Golfo de los nuevos juegos de alianzas, el enfoque de Clinton generó un nuevo concepto denominado *selective engagement* (Art, 1999) que inauguró una era donde EE.UU. priorizó su acción exterior, de forma multilateral donde fuera posible y unilateral cuando fuera necesario. Una necesidad que vendría definida por la definición del interés nacional y la seguridad nacional de las administraciones en cada región del mundo.

Tras lo que calificamos como el primer punto de inflexión de nuestro estudio (1991-1993), las intervenciones armadas en América Latina que habían sido protagonistas hasta George H.W. Bush, fueron sustituidas por una intervención económica multiactor que fue tejiendo una desigual relación de dependencia. Si bien el presidente Clinton se comprometió, en un principio, con la promoción y expansión de la democracia en la región latinoamericana (con acciones como la restauración del depuesto presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide en el poder o la convocatoria de la primera reunión de la Cumbre de las Américas en 1994), la diplomacia no económica de Clinton se redujo antes del primer mandato, al tiempo que el esfuerzo de una integración bi-regional a través de la intervención económica se consolidó con la plasmación práctica del Consenso de Washington (Walt, 2000). En este sentido, un ejemplo excepcional fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA) a partir del 1 de enero de 1994. Fuera o no la intención planificada por el gobierno estadounidense (Williamson, 2008), gracias a este gobierno, tanto los agentes gubernamentales como las instituciones financieras internacionales disfrutaron de vía libre para la implementación en América Latina de un conjunto de políticas inspiradas en el *laissez-faire* que favorecieron la desregulación necesaria para la introducción de inversiones, productos y servicios estadounidenses, así como la privatización de activos estatales a través de acuerdos de libre comercio.

En resumen, con alguna excepción como la guerra contra las drogas en Colombia, la reducción de la atención de Estados Unidos hacia América Latina a una mera diplomacia económica, implementada a

través de unas dañinas prácticas neo-liberales, aceleró un profundo sentimiento de desconexión y, sobre todo, un agravamiento de la histórica desconfianza intra-hemisférica. De hecho, parece ser que estar fuera del radar estadounidense generó ventanas de posibilidad para una mayor autonomía en las capitales latinoamericanas. Experiencias regionales como la constitución del Mercosur en 1991 se explica no sólo por lógicas internas (desde la consolidación del proceso de democratización con Sarney y Alfonsín hasta la eliminación de las hipótesis de conflicto en el ámbito subregional), sino también por la apertura de un mayor margen de maniobra en el contexto de globalización post-Guerra Fría y el deseo de aprovecharlo para insertarse en unas cadenas comerciales crecientemente globalizadas.

III. Divergencias entre Estados Unidos y el regionalismo latinoamericano (2003/05; segundo punto de inflexión)

Transcurrida una larga década de difícil relación entre EE.UU. y la región latinoamericana y tras las disputadas elecciones a la Casa Blanca del 2000, la política estadounidense parecía encaminada al continuismo y a la gestión de la pérdida gradual de la hegemonía. Sin embargo, el 11-S marcó un punto de inflexión con la irrupción incontrolada del neoconservadurismo en la clase política de Washington. Durante su primer mandato, Bush polarizó la agenda exterior en torno al terrorismo y apostó en gran medida por el unilateralismo siempre que éste fuera posible y el multilateralismo sólo cuando fuera estrictamente necesario, utilizando mecanismos como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al servicio de la “Guerra contra el Terror” (Bush, 2001a). Durante su presidencia, se generó el concepto de la “superpotencia benigna” (Catley, 1997) auto-definida como una potencia comprometida con el uso de su poder para preservar, a su juicio y voluntad, la paz y los valores democráticos. Una doctrina que, generada desde la concepción del excepcionalismo americano, proponía la consolidación de un nuevo orden internacional liderado por Estados Unidos. En este sentido resultaba fundamental para la estrategia política de Estados Unidos que el país afirmase su poder y mantuviera una amplia libertad de acción con injerencias mínimas por parte de tratados y otras obligaciones y organismos multilaterales. Esta concepción caló profundamente en el entorno cercano al presidente y se reafirmó como una característica definitoria clave del neoconservadurismo, que ubicó a académicos y profesionales como Wolfowitz, Krauthammer, Kristol, Kagan o Moravcsik en altos cargos de la administración Bush.

Dentro de esta estrategia global de la administración de George W. Bush, Estados Unidos recuperó cierto interés por América Latina. El presidente, con ocasión

de la primera visita oficial del presidente mexicano Vicente Fox, reconoció que no había una relación más importante en el mundo para Estados Unidos que la que tiene con México (Bush, 2001b). En esta línea, parecía que iniciativas como “*Partners for Prosperity*” junto a México en 2001, podían indicar una pauta de la nueva administración en las relaciones hemisféricas. Sin embargo, tras los sucesos del 11S, el presidente regresó al tradicional enfoque unilateral hacia América Latina, forzando el apoyo de los gobiernos de la región a la guerra global contra el terror, la invasión estadounidense de Iraq y otros asuntos como la limitación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Esta estrategia, que menospreciaba a América Latina en la agenda estadounidense, resintió aún más la relación de muchos de los gobiernos latinoamericanos con Washington, e identificaron en la resistencia y la no-alineación una oportunidad para una integración regional que desafiase la histórica hegemonía hemisférica de Estados Unidos (Riggiozzi y Tussie, 2012).

Al mismo tiempo que algunos gobiernos clave de América Latina, como Brasil, Argentina o Venezuela, eran ocupados por líderes de izquierda marcadamente anti-estadounidenses, la administración Bush se propuso, aunque sin éxito, extender el TLCAN a todo el hemisferio a través del Área de Libre Comercio de las Américas, en línea con la Ronda de Doha de la OMC. El presidente venezolano Hugo Chávez escenificó el entierro del acuerdo durante la Cumbre de las Américas de 2005, si bien eran las preocupaciones políticas y comerciales de Brasil -y del Mercosur en su conjunto- las que se encontraban detrás del fracaso (Bandeira, 2006). Bajo la amenaza de restringir el acceso al importante mercado estadounidense, y con el nuevo concepto de “liberalización competitiva” (Evenett, 2008), la política comercial estadounidense optó por mecanismos y acuerdos subregionales o bilaterales como el Tratado de Libre Comercio de América Central en 2005, o los complejos y largamente discutidos acuerdos de libre comercio con Chile, Perú, Panamá y Colombia. No obstante, si bien el interés de trabajar conjuntamente podría haberse impulsado durante la segunda legislatura desde ambas regiones, con el surgimiento de nuevos liderazgos con vocación regionalista y anti-estadounidense el *gap* político resultó insalvable. La suma de los estragos de la doctrina Bush y el liderazgo de figuras como Lula da Silva o Hugo Chávez, terminaron por liquidar cualquier posibilidad de trabajo conjunto, acrecentando el desencuentro al que en lo sucesivo se sumarían otros países como Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Argentina o Uruguay.

Las tensiones en relación con el ALCA reflejaron de forma muy gráfica la franca oposición entre dos maneras de insertarse en el mundo y de desplegar los instrumentos de política exterior. Por un lado, los

Estados Unidos intentaban encarnar el liberalismo, el aperturismo y el multilateralismo en el mundo, máxime tras el revés diplomático impulsando una guerra ilegal en Iraq al no contar con el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Así, apostaban por un creciente regionalismo económico (ya fuera vía ALCA o vía TLC bilaterales) con la intención de promover elementos de integración negativa (eliminación de aranceles y barreras que favorecieran su proyección comercial), obviando la integración positiva (creación de institucionalidad y mecanismos para promover la coordinación de políticas comunes).

Por el otro lado, tras la profunda crisis mercosureña de 1998-2002 y el evidente desengaño de las bondades del regionalismo abierto basado en la liberalización económica, unos nuevos presidentes sudamericanos convergen y coinciden en la necesidad de redefinir las prioridades del proyecto regional, tal y como Kirchner y Lula evidencian en el Consenso de Buenos Aires (2003), así como el rol de la región en el mundo. En este sentido surgirán nuevas iniciativas regionales (UNASUR, ALBA, CELAC) y se resignificarán las ya existentes (como el Mercosur), incluyendo agendas ampliadas y multidimensionales, que trascienden la integración estrictamente económica, y que enfatizan el retorno de la política y del Estado en detrimento de los mercados. Al hilo de este regionalismo postliberal (Sanahuja, 2010), se pondrán en práctica experiencias neodesarrollistas que limitan el aperturismo comercial y derivan en sesgos proteccionistas con el afán de salvaguardar la industria local. A modo de ejemplo baste apuntar que el Mercosur sólo conseguirá cerrar acuerdos comerciales plenos con Israel, Palestina y Egipto, mientras que las negociaciones con la Unión Europea se eternizarán estando todavía ambas partes en la mesa de negociaciones mientras se escriben estas líneas. Bien es cierto que Chile actuará como una suerte de excepción o *free rider* por su histórica tendencia a proyectarse hacia el mundo, máxime desde la experiencia de los *Chicago Boys* durante la dictadura de Pinochet.

Con la llegada de la presidencia Obama, y aun sin alterar en profundidad el rol de Estados Unidos y su gran estrategia para el sostenimiento y liderazgo del orden internacional triunfante, durante ambos mandatos, el nuevo presidente amplió el debate en torno a las características definitorias de ese orden internacional y el rol de Estados Unidos en sus mecanismos multilaterales, si bien se mantuvo la discusión sobre en qué medida el país debía atarse a éstos y a sus normas de forma permanente. A partir de 2009, y tras superar el desafío del legado de Bush, se articuló tanto en el ámbito académico como en el político un debate más amplio sobre la necesidad de rectificación y encaje de EE.UU. en un mundo que, como consecuencia de sus acciones más recientes, le era hostil. El presidente Obama y su equipo de política exterior trasladaron a la Casa Blanca la necesidad de

rediseñar una nueva diplomacia que desempeñara un papel mucho más relevante en la estrategia de política exterior. Gestionando y sosteniendo una posición post-hegemónica pero aun privilegiada por un lado, y llevando a cabo una política exterior radicalmente diferente y capaz de combatir una opinión pública global muy negativa por otro. La proyección de la figura del propio presidente constituyó un fuerte golpe de efecto iniciático a favor de la reputación de Estados Unidos en regiones clave como Europa y América Latina.

La elección de Obama en noviembre de 2008 fue aclamada por prácticamente todos los presidentes de América Latina y el Caribe. En el caso de Brasil, Lula da Silva celebró la elección y propuso casi de inmediato el fin de los subsidios agrícolas de los Estados Unidos así como la derogación del embargo de los Estados Unidos a Cuba. El presidente mexicano Calderón, que a lo largo de su mandato (2006-2012) había mostrado un bajo perfil internacional, habló con el nuevo presidente estadounidense sobre el crimen organizado y el narcotráfico, un tema que también enfatizó el presidente colombiano Álvaro Uribe junto con el deseo de aprobar el Tratado de Libre Comercio de Colombia que esperaba en el Congreso. El presidente venezolano Chávez expresó su esperanza de que Obama pusiera fin al embargo contra Cuba. Incluso el retirado líder cubano Fidel Castro, con prudencia, reconoció tímidamente la victoria aun con muchas dudas sobre la voluntad del nuevo presidente de abordar los auténticos retos de América Latina y el mundo.

A raíz de la presidencia de Obama, los líderes latinoamericanos se vieron frente a una figura con un estilo más respetuoso y comprometido con una nueva forma de hacer política. La nueva administración, con un presidente que entendía el mundo y las relaciones de Estados Unidos con los diferentes actores, asumía implícitamente el concepto de Bauman de la modernidad líquida y la posibilidad de reorganizar las prioridades e incluso las zonas tradicionales objeto de la influencia de Estados Unidos¹.

Encuanto a la política hemisférica, el nuevo presidente se centró en reconstruir el poder de atracción de Estados Unidos a nivel global y también regional, la delegación estadounidense en la Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad en abril de 2009, presentó el compromiso del respeto mutuo en las relaciones hemisféricas y describió una “asociación entre iguales” basada en una responsabilidad conjunta: “para progresar, no podemos seguir cautivos de los desacuerdos del pasado” (Obama, 2009).

Más allá del idealismo que caracterizó los dos primeros años de la legislatura en materia de política exterior, para la administración Obama, América Latina no fue únicamente un área estratégica por la proximidad geográfica, sino una oportunidad de integrar

mercados, trabajar la interdependencia de los recursos energéticos y promocionar regímenes democráticos pro-estadounidenses. Sin convertirse en una prioridad de la agenda estadounidense, estas claves marcaron el nuevo rumbo de las acciones de gobierno hacia la recuperación de la influencia de Washington en América Latina, apostando aparentemente por un nuevo modelo de cooperación, no subordinada, con los gobiernos latinoamericanos que estuvieran dispuestos a cooperar para transformar la imagen de un Estados Unidos imperialista. No se trataba de lo que Estados Unidos podía hacer *por* las Américas, sino de lo que podía hacer *con* las Américas².

Esta reorientación de la política exterior se fundamentó en el reconocimiento de dos factores políticos clave. Por un lado, la tendencia de Washington en el pasado a sobreactuar en la región latinoamericana con consecuencias nefastas y, por otro, la creciente capacidad de los países de la región para poder autónomamente trazar su propio rumbo político y económico (Erikson, 2009). Como parte de la estrategia que ayudara a reparar el daño que la anterior administración había causado en las relaciones, el presidente Obama ocupó con rapidez y decisión los puestos importantes en el gabinete que comprendían una responsabilidad relevante en asuntos relacionados con América Latina. La elección como secretaria de Estado de Hillary Clinton, entusiasta de la regeneración de la política hacia América Latina a través de los organismos regionales, del gobernador de Nuevo México, Bill Richardson, como secretario de comercio y la promesa de cubrir la vacante de la anterior administración de un representante con poder de actuación al más alto nivel para la región fue un buen augurio para las relaciones hemisféricas. En este sentido, se produjo el nombramiento de Arturo Valenzuela como Subsecretario de Asuntos Hemisféricos en sustitución de Tomas Shannon. De esta forma, Obama nombró a un chileno-estadounidense para el cargo más alto ejercido por un latinoamericano en toda la historia de EE.UU. en una oficina clave por su responsabilidad exclusiva de gestionar y promover los intereses de los Estados Unidos en la región.

En términos geoestratégicos, la administración Obama interiorizó que, de adoptarse una estrategia política más pluralista e inclusiva, era posible obtener resultados muy positivos con la región, junto a Europa, más similar en cuanto a sus valores políticos y culturales y con más visos de promover la democracia liberal y el Estado de derecho. El internacionalismo del presidente generó mucha esperanza en las capitales latinoamericanas, gracias a la sensación de que las preocupaciones de la región se escuchaban y las diferencias manejadas con sensibilidad podían evitar una estrategia simplificada de “nosotros contra ellos”

que Lowenthal (1976) había llamado la “presunción hegemónica”

Sin embargo, y a pesar de la planificación inicial e incluso del entusiasmo aparente tras la Cumbre de las Américas en 2009, la realidad se fue complejizando poco a poco y surgieron visiones críticas sobre el proceder estadounidense en varios asuntos clave de la región. Autores como Grandin sostienen que Obama mantuvo en gran medida una visión atrasada de América Latina basada en una percepción desactualizada de la realidad (Grandin, 2009). Por desacierto o por incapacidad, Obama tuvo que reconocer que la capacidad de Estados Unidos para ejercer su influencia en la región había disminuido irremediable y permanentemente y los factores de que se hubiera producido esta pérdida efectiva de influencia y un “desacompasamiento” entre los intereses y voluntades del norte y sur del hemisferio, eran varias.

En cuanto al factor exógeno, en primer lugar se conformó un orden de prelación en la agenda exterior de Estados Unidos que dejaba a América Latina en un lugar secundario en las prioridades, muy lejos de Siria, el eje Asia Central/India o el pivote hacia Asia. Indudablemente, y a pesar de ser un factor externo a la región, la recurrente relegación en la prioridad de la agenda sumado esta vez a la no sintonía con líderes latinoamericanos como Kirchner, Lula, Morales o Chávez evitó destinar recursos y la atención del presidente hacia quienes sí deseaban empoderar la agenda latinoamericana dentro de la administración estadounidense.

Es probable que, de haberse dado en otro sentido este cálculo político, América Latina hubiera podido contribuir a la agenda global del particular multilateralismo liberal de Obama. Sin embargo, la realidad impuesta junto con el hecho de que para entonces la región había adquirido ya una suerte de autoconfianza, alentó una creciente coordinación política y una colaboración económica regional expresamente no-vinculada con Estados Unidos. A diferencia de lo sucedido a comienzos del milenio cuando la relación de dependencia resultaba aún ineludible en virtud de las relaciones diplomáticas y financieras impulsadas desde Washington, durante la última década los gobiernos latinoamericanos han considerado la posibilidad de confrontar las políticas y designios estadounidenses. Podría decirse que América Latina había dejado de temer a Washington y, en este sentido, la presencia de potencias como China capaces de proporcionar capitales de inversión menos exigentes políticamente que los de Washington, generaron una mayor autonomía política de la región (Novak y Namihas, 2017).

En cuanto a los factores endógenos, el primer gran obstáculo para la financiación e implementación de la estrategia hacia América Latina, fue la política

doméstica. Grandin (2009) justifica en gran medida la visión miope de Obama sobre América Latina en base a la percepción de los asesores sobre América Latina que provenían de la administración Clinton. Sea como fuere, varios incidentes decepcionaron a los líderes de la mayoría de los países de América Latina, incluyendo en varias ocasiones a gobiernos considerados aliados de Estados Unidos. Un primer ejemplo fue la respuesta de los Estados Unidos al golpe militar en Honduras, que contrastó con la tomada por la Organización de Estados Americanos o la de las Naciones Unidas. En la postura hacia Bolivia, Ecuador y Venezuela, el gobierno de Obama fue poco conciliador y fue acusado de actividades subversivas contra estos gobiernos. Tampoco la expansión de la presencia militar en Colombia generó beneficios, sino más bien críticas dentro y fuera del país, enrareciendo la relación con Chile y Brasil, dos de los países latinoamericanos más importantes para Estados Unidos. Sumado a estos errores de gestión política, la pérdida de la mayoría en el Congreso a partir de 2010, hizo que el poder legislativo fuera controlado por una mayoría republicana y neo-conservadora deseosa de limitar el alcance y la viabilidad de la acción exterior de la Casa Blanca en la región, en especial hacia Cuba y Venezuela. En este sentido, el Congreso optó por un obstruccionismo que combatió a los gobiernos de izquierda de la región en lugar de atraerlos hacia un nuevo modelo de cooperación.

Por su parte, en la vertiente latinoamericana, a modo de síntesis, podemos subrayar que el ciclo del regionalismo postliberal en Latinoamérica, coincidente con el ciclo de altos precios de *commodities* en el mercado global (2003-2013), se caracterizó por una prioridad neodesarrollista y proteccionista en lo económico comercial. Aunque al mismo tiempo se aspirara a una mayor proyección geopolítica como pudieran evidenciar las dos administraciones de Lula da Silva en que, por medio de mecanismos de cooperación Sur-Sur, la pertenencia a los BRICS y el liderazgo en misiones de Naciones Unidas y organismos internacionales, entre otras estrategias de *soft power*, se proyectó a Brasil como un aspirante a *global player* (Caballero, 2011).

En el caso particular de México, como es bien sabido, una de las muchas consecuencias para Latinoamérica derivadas de la crisis financiera internacional de 2008 fue la constatación de que la estrategia mexicana de apostar su desarrollo económico al motor estadounidense (vía TLCAN/NAFTA desde 1994) era desproporcionado. En esa línea, desde el Distrito Federal se replanteará una diversificación de las relaciones económicas caracterizada por una creciente mirada hacia los mercados de Asia-Pacífico, de la mano de la creación de la Alianza del Pacífico, así como un mayor reenganche con la región latinoamericana, por medio del impulso a la constitución de la CELAC. Esta resignificación de las prioridades de política exterior de México (Caballero,

2017) se vio agudizada, si cabe, tras la elección del presidente estadounidense Donald Trump haciendo gala de un discurso peyorativo y agresivo para con su vecino del sur.

En este contexto se procederá a la renegociación del TLCAN/NAFTA, acuerdo comercial que, en el caso particular de México y los Estados Unidos, se había erigido en el hito de esa apuesta simbiótica de una economía manufacturera y con bajos costes laborales con una economía con tecnología avanzada a la vez que altos niveles de consumo. Así pues, las crecientes tensiones discursivas así como la virulencia y agresividad del discurso de Washington enfatizando su política comercial crecientemente proteccionista y su aspiración de reducir el notable déficit comercial con México, ahondará en la necesaria prioridad mexicana por diversificar sus socios comerciales.

En este sentido, desde el DF, y sumándose a la idea de proyección de marca país (*status seekers* para Nolte, 2016) de la Alianza del Pacífico, se apostará por una política exterior pragmática tendente a abrir nuevos mercados de exportación con Asia-Pacífico (Caballero, 2017), al mismo tiempo que se aplica una “contención de daños” para evitar que la retórica trumpista pudiera materializarse drásticamente. Es bajo ese escenario como llegamos a la última elección presidencial en México, con una alta incertidumbre por la nueva política exterior que pudiera adoptarse desde el país azteca tras la reciente asunción presidencial de Andrés Manuel López Obrador el 1 de diciembre de 2018.

IV. Desacompasamiento de percepciones de la política exterior (2015/18; tercer punto de inflexión)

La elección de Donald J. Trump se produce en un contexto internacional de cambios e incertidumbres, con cuestiones internacionales de enjundia como el *Brexit* y el ascenso de la extrema derecha en toda Europa. En este contexto y en cierto modo fiel a su promesa electoral, pareciera que el presidente estadounidense optara deliberadamente por desmontar desde enero 2017 el entramado de valores, consensos e instrumentos que han permanecido como la base inmutable del poder estadounidense desde la Segunda Guerra Mundial y más aún desde el fin de la Guerra Fría. Al poco tiempo de producirse su jura en el cargo, abandonó el TTIP, además de retirarse del acuerdo climático firmado en París, y sembró dudas sobre el compromiso de Estados Unidos con sus alianzas más antiguas, como la OTAN y el orden liberal internacional.

Como resultado, su *smart power*, es decir la suma equilibrada de su poder de coacción y atracción (Nye, 2004), se ve hoy seriamente reducido y se denota una

proyección hacia el interior que disminuye su capacidad de seducción en el ámbito internacional, con lo que en cierta manera el gobierno de Estados Unidos ostenta una estrategia hacia el exterior de carácter cerrado.

En cuanto a su relación con América Latina y al margen de las declaraciones polémicas y provocadoras, con la inesperada llegada de Donald Trump, también llegó una ruptura con la idea de que el nuevo presidente seguiría la tradición de buscar una renovación de la política hemisférica. Al contrario, la estrategia de la administración Trump hacia América Latina se significa por una apuesta hacia las relaciones bilaterales en detrimento de las apuestas multilaterales de su predecesor. Si bien el defenestrado Secretario Tillerson afirmó repetidamente la especial relación entre su país y la región latinoamericana: “*In this year of the Americas, the United States will continue to be the Western Hemisphere’s steadiest, strongest, and most enduring partner*” (Tillerson, 2018), la ausencia del presidente en la Cumbre de las Américas en Lima en 2018 (que EE.UU. instauró en 1994 con la intención expresa de aunar esfuerzos hacia una política regional-hemisférica), la realización de la primera visita de Estado a Arabia Saudí en lugar de México o, lo que es peor, la falta de materialización de una agenda propia en las reuniones de alto nivel y la ralentización durante dos años en el nombramiento de Kimberly Breier como Secretaria de Estado Adjunto para la región, confirman esta tendencia poco integradora de la administración Trump.

A nivel estratégico, la Estrategia de Seguridad Nacional publicada por la Casa Blanca en 2017, perfiló una atención mínima a América Latina con tan sólo dos referencias en 68 páginas. Tanto en los documentos estratégicos como en la agenda e intervenciones públicas del Secretario Pompeo se evidencia una escasa atención hacia América Latina y no es posible perfilar política regional alguna, más allá del miedo al crecimiento de la influencia de actores como China o las repetidas críticas sobre la situación política específica de algunos países como Venezuela³. Puede argumentarse que a pesar que el ex secretario de Estado Rex Tillerson evocó la Doctrina Monroe en febrero de 2018, la realidad es que América Latina no es una alta prioridad en los dos primeros años de la política exterior del presidente Trump.

Recientemente, el asesor de seguridad nacional, John Bolton, pronunció lo que se anunció como un importante discurso político sobre la política estadounidense en América Latina que se centró en reforzar las críticas hacia Cuba, Nicaragua y Venezuela; declaraciones a las que siguieron sanciones a las empresas estatales en Cuba y a los funcionarios públicos en Venezuela y Nicaragua a quienes llamó la “troika de tiranía”, “el triángulo del terror” y “los tres secuaces” del socialismo (Sabatini, 2018). México, que había protagonizado la campaña y los primeros meses de la administración, y su presidente

Andrés Manuel López Obrador permanecen ausentes.

Esta visión aportada por la llegada de John Bolton a la Casa Blanca, amenaza con polarizar la región ignorando las preocupaciones internas de los líderes electos en las democracias de América Latina frente a los populismos de extrema derecha como el presidente Jimmy Morales en Guatemala, o el presidente electo de Brasil, Jair Bolsonaro. Bolton calificó al Sr. Bolsonaro como un líder “de ideas afines” y le visitó para discutir, entre otros asuntos, cómo actuar frente al régimen cubano. En definitiva, el hecho de no priorizar la falta de oportunidades económicas, la corrupción, la seguridad o la inmigración (auténticas preocupaciones de los ciudadanos de la región) en la política estadounidense hacia la región latinoamericana, no contribuirá a favorecer las asociaciones a largo plazo entre Washington y los países de la región.

En lo que respecta al ámbito latinoamericano, el fin del ciclo de bonanza económica (2003-2013) ha tenido un efecto demoledor para el conjunto de la región dada la recurrente apuesta por la reprimarización de las exportaciones que se había llevado a cabo en los últimos lustros. Las consecuencias económicas, unidas a la creciente desafección política (encarnada en los numerosos casos de corrupción y la falta de liderazgo) y a las legítimas demandas de una amplia y empoderada clase media (desencantada con las promesas de redistribución y desarrollo enunciadas por los gobiernos progresistas), han provocado un fuerte viraje político en lo que algunos explicarían como el recurrente péndulo ideológico en el devenir latinoamericano, unido al creciente desencanto con el *establishment*, lo que explicaría la irrupción de candidatos que se auto-designan como *outsiders*, aunque no lo sean⁴, para conectar con los electores.

A raíz de estos fenómenos tendrán lugar dos importantes eventos, pero con implicaciones que van más allá de lo episódico: el *impeachment* de Dilma Rousseff en Brasil y la victoria de Mauricio Macri en las presidenciales argentinas. En ambos casos, en el lapso de menos de un año (desde finales de 2015 hasta mediados de 2016) asistimos a cambios en ambas jefaturas de Estado que, lejos de ser meramente coyunturales, se entroncan con un marco estructural de mayor recorrido. Por tal motivo, independientemente del limitado margen de maniobra y capacidad de agencia de los nuevos inquilinos de la Casa Rosada (Mauricio Macri) y del Palacio del Planalto (Michel Temer/Jair Bolsonaro), sus respectivas apuestas de política exterior pragmática y supeditada a la consecución de una agenda económico-comercial trasciende sus propios gobiernos. Así, ya durante el segundo mandato de la presidenta Rousseff la ambiciosa política exterior de Lula da Silva (2003-2010) y la inercia que se mantiene en el primer mandato de la mandataria (2011-2014), se tornará en

una cierta desidia de Itamaraty a falta del liderazgo y energía presidencial (Borges, 2018).

Tras la continuidad y proyección del ministro de exteriores brasileño, Celso Amorim (2003-2010), las rápidas sucesiones de Patriota (2011-13), Figueiredo (2013-15), Vieira (2015-16), Serra (2016-17) y Nunes (2017-) denotan tanto la falta de una coherencia de política exterior, así como un perfil de ministro principalmente centrado en que la política exterior pudiera mitigar el aislamiento comercial de Brasil, al mismo tiempo que un inédito bajo perfil internacional pudiera minimizar el pernicioso efecto que los casos de corrupción infligían a la imagen de Brasil en el mundo (Caballero, 2018b). El escenario que se abre con Bolsonaro y su canciller Araujo apunta a lo que Frenkel (2018) llama “americanismo” y “desamericanización”. Aunque pudieran parecer contradictorios, implicaría una relación privilegiada con Estados Unidos, a la vez que un distanciamiento con la región. Ambas doctrinas tienen ejemplos en la historia diplomática brasileña aunque suponen un giro radical a las grandes líneas de política exterior brasileña desde la recuperación democrática.

En el caso del México de Andrés Manuel López Obrador también asistimos a un punto de inflexión en términos de política exterior. Tal y como evidenció en su discurso de toma de posesión el 1 de diciembre de 2018, pretende redibujar las prioridades estratégicas de México en lo que algunos ven una reedición del primer Lula, esto es, prioridad en desarrollo y clases populares en lo discursivo, a la par que envía señal de tranquilidad a los mercados para garantizar inversiones y presentarse como socio internacional fiable. En otras palabras, se apuesta por el multilateralismo y la necesidad de insertarse como un “país normal” a la vez que se contienen los efectos perversos que pudieran derivarse de la retórica trumpista.

Con características muy diferentes pero en una dirección similar podemos analizar el contexto argentino. Tras el largo mandato presidencial de Cristina Fernández (2007-2015) al que le podríamos, en este caso, agregar el de su marido Néstor Kirchner (2003-2007), la política exterior argentina se caracteriza por una suerte de creciente “desconexión” del mundo, tanto por el previo *default* económico como por el patrón de inserción internacional del período signado por una suerte de neodesarrollismo proteccionista y la búsqueda de “nuevos” socios extraregionales (China, Irán, Rusia) en contraposición a los tradicionales (Europa y Estados Unidos). Así, más allá de la derrota del peronismo en las elecciones presidenciales de 2015, incluso desde el entorno del entonces candidato oficialista, Daniel Scioli, se avizoraban propuestas de cambio del rumbo económico y la necesaria eliminación de un modelo de inserción internacional ya exhausto.

Finalmente la victoria de Mauricio Macri y su ascensión presidencial en diciembre de 2015 se

enmarca en un doble eje: por un lado, el “reenganche” con el mundo occidental de la mano de la ministra de exteriores, Susana Malcorra, antigua jefa de gabinete de Ban Ki-moon en la Secretaría General de Naciones Unidas; y por otro lado, la reinserción en una economía globalizada con la aspiración de ser presentado como un país “normal”, esto es, un lugar donde poder invertir de forma segura. Esta idea de previsibilidad jurídica y garante de la inversión extranjera directa se mostrará en contraste con el anterior período presidencial (recuérdese por ejemplo la expropiación de YPF en 2012) y se sobredimensionará y explotará internacionalmente con eventos como la presidencia temporal argentina del FMI y del G20, siendo ambos escaparates mundiales para ser concebido como nuevo adalid del multilateralismo y el liberalismo económico.

Sin embargo, estas políticas exteriores pragmáticas y eminentemente economicistas desplegadas desde Brasilia y Buenos Aires y con una reducida agenda presidencial y de capital político se han visto confrontadas con la retórica estadounidense sobre el proteccionismo y las guerras comerciales. Aunque pareciera que los gobernantes de los principales países sudamericanos aspiraran a retrotraerse a un tiempo pasado en el que Estados Unidos (y la Unión Europea) buscaban socios comerciales fidelizados en las bondades del aperturismo comercial y la liberalización económica, esos tiempos ya no están ahí más. Por el contrario, tal y como se constató en el Foro de Davos de 2017, el presidente chino Xi Jinping paradójicamente se ha erigido en estos tiempos en el principal promotor global tanto de la lucha contra algunos desafíos globales (por ejemplo, la contención del cambio climático), como la promoción del multilateralismo y liberalización económica.

No es éste un tema menor dada la creciente tendencia al transregionalismo a la carte o “globalización selectiva” (Caballero, 2017) en virtud de la cual pareciera que, en términos de procesos estructurales de larga duración, el mundo habría transitado desde las fases de las divisiones bipolares (Guerra Fría) y entre bloques regionales (post-Guerra Fría) para entrar ahora en una nueva fase de megabloques económicos e interregionalismo/bilateralismo selectivo. En este sentido, la necesidad de una política exterior comprensiva, ambiciosa y diversificada se haría más necesaria que nunca para evitar los riesgos del *free rider* o sencillamente de no ser “invitado” a esos selectos clubs transregionales y, por tanto, pagar los costes de las desviaciones del comercio mundial y del acceso restringido a los mercados más dinámicos y pujantes.

V. Conclusiones: entre lo coyuntural y lo estructural

La historia de la política exterior en los Estados Unidos ha venido siendo definida tradicionalmente por

el péndulo entre el aislacionismo y el intervencionismo. De manera similar aunque con connotaciones muy diferentes, la región latinoamericana ha versado tradicionalmente entre la idea de autonomía (Briceño Ruiz, 2014) y la inserción internacional; esto es, entre la idea, por un lado, de protegerse del “otro exterior” -ya fuera ese otro las potencias coloniales europeas a principios del XIX, la amenaza estadounidense de la mano de la Doctrina Monroe (1823) y el Corolario Roosevelt (1904), la globalización económica del final del siglo XX o cualquier otra amenaza- conformando proyectos unitarios y cooperando intraregionalmente, y por otro lado, la idea de proyectarse al mundo usando la región como trampolín para mejorar el desarrollo y las capacidades definidas en virtud del interés nacional.

En este trabajo se ha subrayado cómo el regionalismo postliberal, característico de los inicios del siglo XXI, se fundamentaba en el rechazo a las lógicas imperantes en el neoliberalismo de los 90 y a una apuesta colectiva por generar una mayor autonomía de la mano de mecanismos regionales inclusivos (CELAC) y de concertación política multidimensional (Unasur). Así, mientras los principales actores internacionales, la Unión Europea y los Estados Unidos, propugnaban acuerdos regionales (ya fuera vía ALCA o vía Asociación Birregional UE-LAC) gran parte de la región apostaba por explorar posibilidades autóctonas de desarrollo endógeno y de mayor autonomía frente a aquellos, a pesar del reconocimiento explícito de un modelo económico basado en la exportación de *commodities*. De hecho, tanto la UE como los Estados Unidos, ante las dificultades en sus respectivas negociaciones con la región, adoptaron estrategias indirectas de bilateralización selectiva de relaciones. En el caso estadounidense a través de acuerdos de libre comercio con los países más inclinados a esta estrategia (Chile, Colombia) y en el caso europeo a través de Partenariados Estratégicos como los signados con Brasil y México.

Esta contraposición de prioridades de política exterior es relevante pero lo paradójico será la falta de *timing* a la hora de acometer la recíproca inversión de estrategias, concluyendo por tanto en una nueva divergencia o desacompasamiento entre 2003-05 (*segundo punto de inflexión*) y el 2015-18 (*tercer punto de inflexión*). Así, frente a la creciente desafección de las clases medias en los países del Norte Global, agudizado por las acuciantes desigualdades a la hora de abordar una respuesta a la crisis financiera global originada en esos países en 2008, asistimos tanto al ascenso de discursos políticos nacionalistas como a una retórica proteccionista en lo comercial, securitizadora en lo político y racista en lo sociocultural. Sólo desde esta óptica se explican sucesos como la victoria electoral de Donald Trump y Jair Bolsonaro, el *Brexit* y otros fenómenos menos mediáticos pero que también se nutren de los miedos a un mundo abierto, cosmopolita y multilateral.

Simétricamente asistimos en América Latina a un proceso paralelo en la dirección opuesta. Tanto la preferencia de Macri por la candidatura de Hillary Clinton en aras a una apuesta por el multilateralismo, como las invitaciones de Peña Nieto y de Temer (más allá de las variantes y rupturas incorporadas por sus sucesores, López Obrador y Bolsonaro respectivamente) por ofrecer sus países como destinos privilegiados para las inversiones extranjeras así como estratégicos socios comerciales, evidencian el giro de política exterior de la región hacia una mayor inserción internacional en un mundo que, paradójicamente, no quisiera integrarse e interconectarse en demasía. O para ser más preciso, serían las economías emergentes, tales como China e India las que propugnarían esa suerte de multilateralismo y aperturismo comercial en detrimento de los que históricamente sacaron un mayor rédito a ese diseño del orden liberal y del comercio internacional, los Estados Unidos y la Unión Europea. Por otra parte, esta suerte de sintonía en el seno de los tres casos latinoamericanos abordados estaría aún en suspenso a la espera de ver cómo se materializa la apuesta de Bolsonaro de alejarse de Argentina⁵ y de acercarse a Donald Trump simultaneando dosis de proteccionismo (para satisfacer a cierto electorado con discursos nacionalistas) y dosis de bilateralismo vía tratado de libre comercio (para satisfacer al sector agropecuario que le aupó a la presidencia)⁶. Como ya se apuntó, para el escenario latinoamericano se constata que la ideología del presidente es el factor más determinante a la hora de explicar el cambio en la política exterior (Merke, Reynoso, Schenoni, 2020).

Por otra parte y sin entrar en explicaciones sociológicas, los cambios políticos en las políticas exteriores de estos países se nutren de las percepciones y auto-identificaciones de gran parte de la sociedad en lo que podría conectarse más con un cambio estructural que coyuntural. De este modo, Trump sería más que una causa del cambio, una consecuencia que responde a la creciente nostalgia de un cierto tipo de ciudadano estadounidense que soñaría con retrotraerse a un período posterior a la Segunda Guerra Mundial cuando reinaba la euforia geopolítica y económica (tanto en la rivalidad con la Unión Soviética como en la producción *made in the USA*). De manera similar, el llamado “giro liberal” en América Latina desde el 2015 estaría parcialmente sustentado por unas crecientes clases medias desafectadas del sistema político y cuyas exigencias de mejores servicios y menos corrupción se canalizan a través de una creciente interconexión con el mundo y una suerte de aperturismo cosmopolita. Aunque esta visión también se contrarreste con cierta nostalgia y conservadurismo del que se nutrió la campaña de Bolsonaro, que ensalzaba el período dictatorial en contraposición a las libertades cosechadas por la democracia brasileña así como la extensión de derechos durante los gobiernos del PT

Una vez dicho todo lo anterior, a la espera de tener una mayor perspectiva temporal, pareciera que los cambios sucedidos a raíz del último período temporal analizado (2015-2018; *tercer punto de inflexión*) trascienden la capacidad de agencia inherente a estos gobiernos y se enmarcan más bien en un proceso estructural de fin de ciclo o lo que algunos autores como Sanahuja (2018), califican como un ciclo post-globalización. Este fin de ciclo, entendido como crisis de hegemonía, estaría íntimamente relacionado con la creciente desafección y pérdida de legitimidad de las élites hegemónicas a raíz de cambios estructurales (decisiones y gestión de la crisis económica internacional de 2008, insostenibilidad del modelo capitalista y cuestionamiento del “antropoceno”, ruptura del contrato social que otorga seguridad y desarrollo, entre otros muchos) acaecidos en los últimos años.

Dos reflexiones que se derivarían de ello serían (i) la constatación de que no vivimos un paréntesis generado por actores imprevisibles e irracionales como Donald Trump, sino un escenario complejo donde personajes como el presidente estadounidense son, como ya se ha apuntado, más una consecuencia que una causa de estos cambios; y (ii) la constatación de que iniciamos un período especialmente confuso e incierto donde carecemos aún de las herramientas para explicar de forma clara y precisa los principales rasgos definitorios, pero que en todo caso, se abordan desafíos estructurales y de una magnitud tal que trascienden a las propias trayectorias políticas de los gobernantes aquí mencionados. Ambos aspectos deberán ser objeto de ulteriores investigaciones.

Notas

1. "Now, the very fluidity within the international system that breeds new challenges must be approached as an opportunity to forge new international cooperation. We must rebalance our long-term priorities so that we successfully move beyond today's wars, and focus our attention and resources on a broader set of countries and challenges." (The National Security Strategy of the USA, 2010).
2. "The United States must renew its leadership in the world by building and cultivating the sources of our strength and influence. [...]From Latin America to Africa to the Pacific, new and emerging powers hold out opportunities for partnership, even as a handful of states endanger regional and global security by flouting international norms". [...] (The National Security Strategy of the USA, 2010).
3. "U.S. trade in the region is thriving and market opportunities for American goods and services, energy and infrastructure projects, and foreign direct investment continue to expand. Challenges remain, however. China seeks to pull the region into its orbit through state-led investments and loans. Russia continues its failed politics of the Cold War [...] Both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and arms sales across the region." (NSS, 2017, 51).
4. Como es bien sabido, políticos como Jair Bolsonaro llevan más de 20 años formando parte (y cobrando sueldos) del Congreso brasileño, así como algunos de sus familiares.
5. Evidenciada en su decisión simbólica de romper la costumbre no escrita de hacer una primera visita de Estado a Argentina. Por el contrario, el nuevo presidente brasileño ha elegido Chile para subrayar su deseo de adoptar el modelo chileno aperturista y basado en el bilateralismo.
6. Uno de los principales sustentos político-económicos de la candidatura de Bolsonaro en las elecciones presidenciales de octubre de 2018 fue lo que se conoció como la liga Bala-Biblia-Buey, esto es, el conglomerado de militares y nostálgicos de la dictadura, los evangélicos y ultraconservadores, y los terratenientes agropecuarios.

Referencias bibliográficas

- ART, R. J. (1999). "Geopolitics updated: The strategy of selective engagement". *International Security*, 23(3), 79-113.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2006). "Brazil as a regional power and its relations with the United States." *Latin American Perspectives* 33(3).
- BRIÑO RUIZ, José (2014). "Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina." *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol.9, n.18, jul-dic.
- BURGES, Sean (2018). "Thinking Through Brazil's Strategic Leadership Gap" Daniel Fienes and Hannes Ebert, eds. *Regional Powers and Contested Leadership*, Palgrave Macmillan.
- BUSH, George W. (2001a). "Address to a Joint Session of Congress and the American People". Office of the Press Secretary. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>
- BUSH, George W. (2001b). "Remarks by President George Bush and President Vicente Fox of Mexico at Arrival Ceremony". Office of the Press Secretary. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010905-2.html>
- CABALLERO, Sergio (2011). "Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2): 158-172.
- CABALLERO, Sergio (2017). "El papel de México en la megaregión transpacífica: bisagra entre América y Asia-Pacífico", *Aldea Mundo n.43*, pp.7-17, Venezuela.
- CABALLERO, Sergio (2018a). "El debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales: capacidad de agencia y limitaciones estructurales" en Verdes-Montenegro y Comini (compiladores), *Otras miradas y otras voces. Visiones críticas de las Relaciones Internacionales*, Ed.Universidad Tres de Febrero, Argentina.
- CABALLERO, Sergio (2018b). "Política exterior brasileña tras Lula: inercia y caída" en Juan Bautista Lucca, Esteban Iglesias y Cintia Pinillos (compiladores), *Política Brasileña en Español*, Ed.Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.
- CATLEY, Bob. (1997, March), "Hegemonic America: The Benign Superpower?". *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 18, No. 4 pp. 377-399
- ERIKSON, D. (2009). Obama & Latin America: Magic or Realism? *World Policy Journal*, 25(4), 101-107. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40210126>
- EVENETT, Simon J. and Michael MEIER (2008). "An interim assessment of the US trade policy of 'competitive liberalization.'" *The World Economy* 31(1)
- FRENKEL, Alejandro (2018). "El mundo según Bolsonaro. La nueva política exterior de Brasil", *Nueva Sociedad*, noviembre 2018.

- GRANDIN, Greg (2009, April). "How 'the Nation' Magazine Saved the American Empire", *The Nation*, , p. 5-9.
- HILL, Christopher (2015). "Foreign Policy in the Twenty-First Century". Palgrave, London, UK.
- KRAUTHAMMER, Charles (1990). "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs*. Vol. 70, No. 1, America and the World 1990/91 (1990/1991), pp. 23-33
- LOWENTHAL, Abraham F. (1976, Oct.). 'The United States and Latin America: ending the hegemonic presumption', *Foreign Affairs* 55, , pp. 199-213.
- MERKE, Federico, Diego REYNOSO, and Luis L. SCHENONI (2020). "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept" , *Latin American Research Review* , forthcoming, p. 1-33.
- NOLTE, Detlef (2016). "The Pacific Alliance: Nation-Branding through Regional Organizations", *GIGA Focus, Latin America*, n.4, Hamburg.
- NYE, Joseph (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs.
- NOVAK, F. y NAMIHAS, S. (2017). *La inserción de China en ALC y el Perú. Su impacto en la relación con la UE*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). Lima.
- OBAMA, Barack. (2009). Palabras del presidente Obama en la Ceremonia de Apertura de la Cumbre de las Américas. Quinta Cumbre de las Américas. Trinidad. http://www.summit-americas.org/V_Summit/remarks_usa_sp.pdf
- RIGGIROZZI, Pia y TUSSIE, Diana (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Springer Netherlands.
- RUGGIE, J. (1992). Multilateralism: The anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.
- SABATINI, Christopher (2018). "Trump Tries Old. Tricks With Latin America" *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/11/28/opinion/trump-tries-old-tricks-with-latin-america.html>
- SANAHUJA, José Antonio (2018). *Crisis de globalización, ascenso de la ultraderecha y discursos de securitización*, Ponencia presentada en el marco del proyecto Aristos Campus Mundus "(De)Securitizar la agenda de política internacional: Narrativas, efectos y visiones alternativas en las políticas de seguridad internacional", en Barcelona, 20 noviembre 2018.
- SANAHUJA, José Antonio (ed.) (2016), "América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización", *Pensamiento Propio*, n.44, año 21, julio-diciembre 2016. Ed. CRIES, Buenos Aires.
- SANAHUJA, José Antonio (2010). "La Construcción de Una Región: Sudamérica y el Regionalismo Posiliberal," en Cienfuegos y Sanahuja (eds.), *Una Región en Construcción: UNASUR y La Integración en América del Sur*, Barcelona: Bellaterra / Fundación CIDOB.
- TAYLOR, Charles (2006). *Imaginarlos Sociales Modernos*, Ed. Paidós Ibérica.
- THE ECONOMIST, (2016, Julio 30). "The New Political Divide", . Accesible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21702750-farewell-left-versus-right-contest-matters-now-open-against-closed-new> (último acceso 26 de mayo de 2018).
- THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA. (2002, September). Accesible en: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA. (2010, September). Accesible en: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>
- TILLERSON, Rex W. (2018). "U.S. Engagement in the Western Hemisphere" University of Texas at Austin. 1 de febrero de 2018. Accesible en: <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2018/02/277840.htm#>
- WALT, Stephen (2000). "Two Cheers for Clinton's Foreign Policy". *Foreign Affairs*. Nov/Dic. 2000.pp.18-29. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-03-01/two-cheers-clintons-foreign-policy>
- WILLIAMSON, John (2008). "A Short History of the Washington Consensus" en Serra, Stiglitz. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.

***Sergio Caballero**

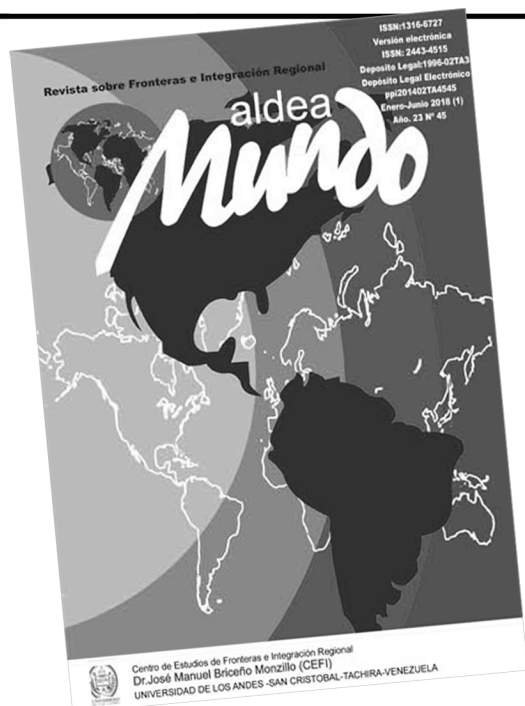
Profesor contratado doctor en Relaciones Internacionales
Vicedecano de Investigación y Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad de Deusto / Deustuko Unibertsitatea
Principales líneas de investigación: el regionalismo y la política exterior latinoamericana, teorías de Relaciones Internacionales y las relaciones Unión Europea-Latinoamérica
sergio.caballero@deusto.es

**** Íñigo Arbiol**

Profesor doctor en Historia de las Relaciones Internacionales
Coordinador del Doble grado en Relaciones Internacionales y Derecho
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad de Deusto / Deustuko Unibertsitatea
Principales líneas de investigación: política exterior estadounidense y su agenda de seguridad, relaciones Unión Europea –Estados Unidos de América
i.arbiol@deusto.es

Fecha de recepción: octubre 2018.

Fecha de aprobación: noviembre 2018.



AldeaMundo
Año 23, N° 45
Enero-Junio 2018

CONTENIDO

INVESTIGACIÓN / RESEARCH / RECHERCHE

- **Ancomarca, la comunidad escindida. La frontera entre Perú, Chile, y los aymaras del tripartito**
Ancomarca, the divided community. The border between Peru, Chile and the Aymaras of the tripartite
Ancomarca, la communauté divisée. La frontière entre le Pérou, le Chili et les Aymaras du tripartite
HÉCTOR GONZÁLEZ CORTEZ, SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA
- **Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto Colombo-Venezolano**
Informative treatment of the diplomatic discourse regarding the Colombo-Venezuelan conflict
Traitement de renseignements du discours diplomatique autour des sujets du conflit Colombo-Venezolano
ROLANDO ESLAVA ZAPATA, OBEYSER PRADA TORRES, EDIXON CHACÓN GUERRERO
- **La integración y el desarrollo fronterizo en la comunidad andina. Reflexiones sobre su origen y evolución**
Integration and border development in the Andean community, analysis on its origin and its evolution
Intégration et développement frontalier dans la communauté andine, analyse sur son origine et son évolution
HERNANDO ARCINIEGAS SERNA
- **Apuntes acerca de Rubio. Aspectos geográficos del paisaje natural en la frontera Venezolano-Colombiana**
Notes about Rubio. Geographic aspects of the natural scenery in the Colombian-Venezuelan border
Notes sur la ville de Rubio. Les aspects géographiques du paysage naturel à la frontière entre le Venezuela et la Colombie
ROMER ABRAHÁN PASTRÁN SUÁREZ
- **20 Años de Aldea Mundo: aportes y desafíos de una revista científica venezolana sobre fronteras e integración**
20 Years of Aldea Mundo: challenges and contributions of a Venezuelan scientific journal about borders and integration
20 Ans d'Aldea Mundo: apports et défis d'une revue scientifique vénézuélienne sur les frontières et l'intégration
MARISOL GARCÍA ROMERO, CHRISTIAN A. ARTÍNEZ-GUERRERO

ANÁLISIS Y DOCUMENTOS / ANALYSIS AND DOCUMENTS / ANALYSE ET DOCUMENTS

- **Capacidades vs. Demandas del Estado Venezolano, en el contexto de la frontera Táchira - Norte de Santander. 2018**
Capacities vs. Demands of the Venezuelan state, in the context of the Táchira - Norte de Santander border. 2018
Capacités vs. Demandes de l'état vénézuélien, dans le contexte de la frontière Táchira - Norte de Santander. 2018
NANCY JOSEFINA BARRIOS AULAR

AGENDA VENEZUELA - COLOMBIA

- **De las relaciones Colombo-Venezolanas ENERO-JUNIO 2018**
Of Colombia-Venezuela relations January-June 2018
Relations Colombo - vénézuéliens Janvier- Juin 2018

ÍNDICE ACUMULADO / CUMULATIVE INDEX / INDICE ACCUMULÉ

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES / INSTRUCTIONS TO AUTHORS / INSTRUCTIONS POUR LES AUTEURS

RESEÑAS / BOOK REVIEWS / COMPTES-RENDUS

- **John J. Mearsheimer (2008). La lógica de la potencia. L'America, la guerre, il controllo del mondo**
MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ANDRADE