



1

América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales

Editores: Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Volumen 1

**Francisco Rojas Avarena y Andrea Álvarez-Marín,
Editores**

**América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento.
Repensar las ciencias sociales**

ISBN 978-92-9089-175-8

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe
Luis Piera 1992, 2o. piso
11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación. <i>Gonzalo Abad Ortíz</i>	9
Introducción. <i>Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín</i>	15
El compromiso de la ciencia y la ciencia del compromiso. <i>Julio Carranza Valdés</i>	57
La construcción del saber académico en América Latina: ¿voz de los excluidos o sostén de la tecnocracia? <i>Diana Tussie y Melisa Deciancio</i>	93
Las Relaciones Internacionales en la América Latina de hoy. <i>Grace Jaramillo</i>	117
Integración latinoamericana: Historia de crisis inacabadas. <i>Josette Altmann Borbón</i>	133
Repensar América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala. <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	167
Enfoques y tendencias en el análisis de los procesos de democratización en América Latina. <i>Ileana Aguilar y Tatiana Benavides</i>	197

Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo. <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	233
El impacto de los cambios constitucionales en la Región Andina. <i>Francine Jácome</i>	273
Violencia en América Latina: La inequidad, el crimen organizado y la debilidad estatal inhiben el desarrollo humano. <i>Francisco Rojas Aravena</i>	311
Bibliografía	361
Relación de autores	407

Las Relaciones Internacionales en la América Latina de hoy

GRACE JARAMILLO¹⁷⁴

¿Las Ciencias Sociales latinoamericanas han dado cuenta de las transformaciones en las relaciones internacionales de hoy? ¿Los estudios de relaciones internacionales han previsto los cambios dramáticos en las relaciones internacionales dentro del continente y fuera de él? Es difícil admitirlo, pero el estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina hoy está a la zaga de los cambios profundos que ha significado la globalización y las reformas políticas en la región y tan sólo han podido dar cuenta de ellos parcial y a veces tardíamente. Hay razones estructurales para este balance y el objetivo de este artículo será presentar el panorama de los estudios en relaciones internacionales en América Latina en su complejidad y con sus matices. Además de explicar las razones por las cuales las relaciones internacionales no han reflejado los cambios sociales, también buscaremos perspectivas en las cuales hay un desarrollo que permite ver el panorama futuro con cierto optimismo.

En América Latina ha existido un deficiente desarrollo teórico proveniente de la misma región para entender fenómenos propios en el campo de las Relaciones Internacionales, por tanto, la mayor parte de trabajos no ha hecho otra cosa que adaptar conceptos y categorías de la escuela anglosajona en sus distintos enfoques, predominando por supuesto el realismo y el funcionalismo institucionalista, en la mayoría de los casos.¹⁷⁵ La segunda razón para este estado de situación, tiene que ver con la escasa institucionalización de escuelas

174 Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO-Ecuador.

175 Tickner, Arlene (2002) *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Alfaomega/Uniandes/Cei/Ceso, Bogota, Colombia.

de Relaciones Internacionales en la región, salvo los casos de México y Brasil donde existen redes de académicos en Relaciones Internacionales que tratan asuntos globales, más allá de los intereses regionales. Recientemente Colombia formó la primera Red Académica de Relaciones Internacionales, pero es una iniciativa aún en construcción. Existe un alto grado de movilidad desde la academia a la política o al gobierno, lo que ha impedido la consolidación de líneas temáticas de investigación en el largo plazo y una de las pruebas más evidentes es que el Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina, que fue auspiciado en la década de los 80's por la CEPAL y las Naciones Unidas no se ha vuelto a repetir como una iniciativa en América Latina.¹⁷⁶ Y muchos de sus miembros participantes y fundadores ocupan ahora cargos diplomáticos, gubernamentales o en organismos internacionales. Siendo México y Brasil excepciones, los estudiosos de las Relaciones Internacionales en el resto del continente han orientado sus estudios a dos grandes líneas: estudios de política exterior y temas relacionados con la integración latinoamericana, incluyendo economía política internacional, siempre orientada a los intercambios norte-sur y la integración. Vamos a ver este desarrollo más adelante.

Todavía existe un debate sobre si los estudios en seguridad y defensa deben o no ser parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, en América Latina lo han sido en la práctica, aunque se han mantenido como un tema restringido y muy especializado. Lo que se ha hecho en términos reales es trabajar con las políticas de seguridad y defensa en los Estados nacionales y crear una red para compartir esa información a escala regional. En este ámbito ha habido mucho más intercambio, incluso mayor incidencia en el desarrollo de políticas públicas a través de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina –RESDAL- que tiene más de treinta miembros en todo el continente y mantiene una amplia agenda de investigación e incidencia en casi todos los países. Aún así, sus líneas de investigación han mantenido esta red unida y en líneas de debate en constante interacción con los Estados latinoamericanos y dentro de los procesos de construcción de política pública.

176 Puig, Juan Carlos. Comp. (1984) *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Colección Cuadernos del RIAL (Vols. 1 y 2). Grupo Editor Latinoamericano GEL, Buenos Aires, Argentina, p. 10.

Temas y conceptos

Hay dos temas recurrentes en los estudios sobre Relaciones Internacionales en América Latina. La primera línea ha sido endémica a los intereses internacionales de los países de la región y tiene que ver con el regionalismo y los proyectos de integración en América Latina y la segunda en mayor importancia es las relaciones entre Estados Unidos y América Latina que atraviesa los conceptos de hegemonía –para unos- e imperialismo, para otros.

Respecto al tema de la integración latinoamericana, en sus versiones centroamericana, caribeña y sudamericana, incluyendo sus diversos y a veces contradictorios proyectos subregionales, éste parece el tema de fundamental interés para la disciplina de las relaciones internacionales de toda la región latinoamericana aunque, por supuesto, desde los más diversos enfoques. En México, la preocupación tiende a concentrarse en la iniciativa de integración con América del Norte a partir del Tratado de Libre Comercio para América del Norte TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés. El Colegio de México, el Instituto Tecnológico de Monterrey y también la UNAM han sido instituciones líderes en estos temas. A partir de 1994 –fecha de la firma del tratado- la academia mexicana ha sido pródiga en análisis y trabajos de evaluación, viabilidad, problemática y perspectivas. La mayoría de ellas bastante pesimistas.

Sin embargo, a los internacionalistas mexicanos también les ha preocupado la integración centroamericana y caribeña y la forma cómo México ha enfrentado el liderazgo en ésta, su área de influencia e incluso sus preocupaciones han llegado hasta el MERCOSUR.¹⁷⁷ Estas preocupaciones crecieron –no obstante- apenas desde el 2002, cuando los países centroamericanos, más República Dominicana, empezaron a negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

En el área sudamericana, el MERCOSUR ha ocupado el primer lugar de las preocupaciones académicas en materia de relaciones internacionales, por lo menos por número de publicaciones. Desde su conformación en 1993, el Mercado del Sur ha sido objeto de un sinnúmero de investigaciones desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales y de la Economía Política Inter-

177 Puyana, Alicia. Coord. (2003) *La integración económica y la globalización, ¿nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?* Editorial Plaza y Valdés y FLACSO-México, México DF, México.

nacional¹⁷⁸, dado que congrega en su seno a dos de las economías más grandes de América Latina: Brasil y Argentina. El proceso del MERCOSUR, así como el que ocurrió con la Junta del Acuerdo de Cartagena –ahora Comunidad Andina– tuvo altos y bajos. A la disciplina de las Relaciones Internacionales le preocupaba la baja institucionalidad del MERCOSUR, la laxitud de los acuerdos alcanzados, el diletantismo en el cumplimiento de los mismos y sobre todo la debilidad de la regionalización alcanzada con los pequeños: Uruguay y Paraguay. Posteriormente también le interesó el trasfondo social de los acuerdos comerciales alcanzados y las consecuencias y complejidades en su relación con terceros países o comunidades, como Estados Unidos, el resto de Sudamérica ó la Unión Europea.¹⁷⁹

Las discusiones establecidas a partir de la redefinición del concepto de integración son importantes, pues demuestran una transmutación del concepto de integración, al menos de aquél acuñado en los 60's por el nuevo y bastante híbrido concepto de regionalismo. De igual forma, la academia anglosajona tuvo mucho que ver en este cambio¹⁸⁰ y, de hecho, generó una nueva tendencia en América Latina para pensar la integración como una respuesta “necesaria” a la globalización y a los cambios en las correlaciones de poder en el escenario global.¹⁸¹ No obstante, el tratamiento que se le da en América Latina no termina de ajustar esta correspondencia con el nuevo orden mundial y el tratamiento del concepto regionalismo se usa intercambiamente con el de integración, lo cual termina siendo un tratamiento más bien ecléctico de los fenómenos estudiados.¹⁸² Si bien en la literatura latinoamericana el tema de la integración es tratado como un paradigma, en la práctica se estudia la

178 Aquí me refiero a los trabajos de CENDES, CLACSO, FLACSO Argentina, México, Chile, Costa Rica, Serbín (2002), de fundaciones como Konrad Adenauer, y la revista brasileña de la FUNAG.

179 Al respecto ver los trabajos de Montoya (1995) y Di Filippo (1995).

180 Al respecto ver los trabajos de Hurrell, Andrew y Fawcett, Louise. Eds. (1996) *Regionalism in World politics: regional organization and International order*. Oxford University Press, Estados Unidos y Mansfield, Edward y Milner, Helen (1997) *The political economy of regionalism*. Columbia University Press, Nueva York, Estados Unidos.

181 Al respecto ver el trabajo de Breslin, Shaun, Higgott, Richard y Rosamund, Ben (2002) “Regions in Comparative Perspective.” En: Breslin, Shaun, Hughes, Christopher, Phillips, Nicola and Rosamond, Ben. Eds. *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*. Routledge, Londres, Inglaterra.

182 Jaramillo, Grace (2008) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO- Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

tendencia al regionalismo o la vocación regionalista de los países en cuestión. Integración es tratada como fin en sí mismo y como medio imprescindible para alcanzar ese fin. Los académicos latinoamericanos siguen aferrándose al concepto de integración, tanto en sus trabajos como en las definiciones de las políticas públicas emprendidas para lograrlo. Una corriente más bien de Economía Política Internacional dentro del ámbito de Relaciones Internacionales ha emprendido el tratamiento del problema como un tema de regionalismo, enmarcado después del fin de la Guerra Fría, en los procesos de globalización y acercamiento de mercados.¹⁸³ Pero no es un caso general.

Por un lado, las relaciones internacionales transitan hacia adoptar el concepto de regionalismo en el sentido más amplio, desde acuerdos comerciales, acuerdos de complementación económicos hasta tratados de integración propiamente dichos. Desde la economía política internacional, se sigue usando el término integración como una forma de regionalismo más profunda y con mayores alcances.¹⁸⁴

Hay un tercer elemento que recorre los estudios sobre integración en América Latina. Se trata de la geopolítica.¹⁸⁵ El tema de la geopolítica está atado indefectiblemente cuando se habla de proyectos de integración o regionalismo contra-hegemónicos. Es el caso de los trabajos de CLACSO, que desde los 80's habían incentivado el estudio de la hegemonía y también la integración latinoamericana como un proyecto de contestación al Imperialismo norteamericano.¹⁸⁶ Luego vino la crítica frente a los proyectos de ALCA y la Iniciativa de las Américas en General, como fuente de crítica histórica a una nueva etapa de intervención estadounidense en América Latina por la vía comercial. América Latina es vista en estos trabajos como una zona de unión, pero también de contestación a las iniciativas siempre expansionistas de las economías industrializadas.

183 Tussie, Diana y Trucco, Pablo. Eds. (2010) *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Teseo/FLACSO/LATN, Buenos Aires, Argentina.

184 Casas, Ángel M. (2005) *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. ETEA/ Institución Universitaria de la Compañía de Jesús/ Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador/ Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador.

185 Jaramillo, Grace, *Los nuevos enfoques de la integración*, op. cit.

186 Borón, Atilio, Gambina, Julio, Rajland, Beatriz y Campione, Daniel. Comp. (2005) *Pensamiento y acción por el socialismo. América Latina en el siglo XXI*. Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISIyP), Buenos Aires, Argentina. Disponible en: Imperialismo hoy: novedades, desafíos, respuestas

El problema epistemológico de cuáles son las definiciones precisas sobre integración y las diferencias existentes con regionalismo siguen latentes y ésta es una tarea imprescindible al momento de repensar las Relaciones Internacionales en América Latina, precisamente porque se trata de un tema crucial en la construcción política y económica de los últimos cuarenta años. Por un lado, es necesario decir que el concepto de integración ha pasado por varias etapas de crisis consecutivas. Integración, “concebida como proyecto de convergencia política, económica, social en un espacio territorial contiguo” literalmente no existe. Los proyectos de convergencia se han sucedido aceleradamente pero sin que puedan ser concebidos como un proyecto de construcción histórica común, a pesar de las evocaciones de buenas intenciones políticas. De ahí la transición epistemológica hacia un concepto de regionalismo que daba cuenta de una convergencia geográfica para construir políticas comunes –sobre todo- en materia comercial.

Este sigue siendo un tema fundamental para la construcción de un pensamiento propio latinoamericano donde se han sucedido propuestas pero ha faltado suficiente debate. Hablando de la producción académica propiamente dicha, la construcción de conceptos respecto a lo que significa la integración en las ciencias sociales latinoamericanas, pero específicamente en la disciplina de relaciones internacionales latinoamericana fue prolífica en los 60's, abundante en los 70's, pero muy pobre en los 90's. Las revisiones de literatura presentes en muchos de los textos, mantienen dicotomías permanentes entre integración como zonas de libre comercio y en algunos casos esquemas de simplificación arancelaria y hay otras definiciones en donde integración significa incluso la construcción de un proyecto político común de gran escala y ambiciones sociales, políticas, culturas, identitarias y tecnológicas.

¿Cómo debemos entender la integración? Es necesario reconocer que en el espacio latinoamericano coexisten varios proyectos de integración con ambiciones y alcances distintos. La literatura sobre relaciones internacionales apenas se encuentra en la etapa de prospección de esos proyectos, buscando entender sus características propias, sus matices, sus actores, las relaciones de poder que han estado inmersas y, sobre todo, la relación existente entre unos

proyectos de integración y otros. En este escenario, la comparación con la Unión Europea, sobre todo desde el 2000 se ha vuelto recurrente.¹⁸⁷

Luego, los enfoques más dinámicos sobre proyectos integracionistas latinoamericanos ponen énfasis también en la construcción institucional y en las estrategias de conexión política entre los Estados y sus directos beneficiarios, los ciudadanos. Este mecanismo de conexión entre dinámicas integracionistas y demandas ciudadanas por la integración es una dimensión nueva que, sobre todo, ha tomado fuerza en el caso del MERCOSUR.¹⁸⁸ Pero esto no es común a otros proyectos de integración. En el caso mismo del proyecto de integración más ambicioso y más antiguo del continente: la Comunidad Andina, la dimensión social –a pesar de haberla– no ha tenido la relevancia entre los estudios académicos como en el caso del MERCOSUR. Es muy posible que el constante estado de crisis de la CAN haya llevado a los estudiosos de ella a resaltar sus aspectos político-comerciales e institucionales marco, antes que a explorar nuevas aristas de un compromiso de convergencia que se ha vuelto altamente movedizo.

Hasta hace poco, los estudios sobre integración ponían énfasis en la estructura económica y la institucionalidad comercial de estas propuestas. La base de integración siempre subrayó estos aspectos de la integración en todos los proyectos latinoamericanos. Pero es necesario subrayar que el apareamiento de dos proyectos específicos: el de la Unión de Naciones del Sur y el ALBA han cambiado la concentración puesta en el análisis. En los dos casos, se propone una integración política, como base de cualquier otro esquema de cooperación. En el caso del ALBA es cada vez más claro que se trata de un esque-

187 Cano, Wilson (2008) “América Latina, ¿integracao virtuosa ou subordinada? En: Jaramillo, Grace. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador y Briceño Ruíz, José (2008). “La Unión Europea y América Latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA.” En: Jaramillo, Grace. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

188 Malamud, Andrés (2008) “La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización”. En: Jaramillo, Grace. Comp. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador y Goveia, Luana (2008) “O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu papel na agenda do processo de integracao”. En: Jaramillo, Grace. Comp. *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

ma de coordinación política, alrededor de una línea ideológica de carácter contra-hegemónico. No obstante, se trata de iniciativas tan recientes que aún es prematuro visualizar el rumbo que tomarán los estudios académicos sobre ellas. Por ahora existen apenas algunas aproximaciones iniciales, que ponen énfasis en realizar un balance prospectivo de hacia dónde va la UNASUR¹⁸⁹ o análisis exploratorios sobre los alcances del ALBA.¹⁹⁰

Relaciones Estados Unidos-América Latina

En la zona opuesta al MERCOSUR, la Región Andina ha centrado su atención en los temas de conflicto y narcotráfico y su compleja -y a ratos subordinada- relación con Estados Unidos. Siendo éste el tema central, no es casual que la mayor parte de estudios en relaciones internacionales se hayan centrado en Colombia como centro de un conflicto interno de varias décadas con capacidad para tener repercusiones regionales importantes. Y además con la capacidad de imponer una agenda de seguridad en línea directa con el interés nacional del país más poderoso del planeta. Esta realidad se volvió aún más difícil tras los eventos del 11 de septiembre del 2001, precisamente en ese momento convergieron dos intereses hasta entonces distintos: el de Washington y el de Bogotá alrededor de temas que iban por líneas hasta entonces paralelas: narcotráfico y terrorismo.

A partir de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, del 2002, Colombia entró en la lista de países bajo amenaza terrorista y su situación se encasilló en el concepto de narcoterrorismo, adjudicándose así un lugar

-
- 189 Cardona, Diego (2009) “El ABC de la UNASUR: doce preguntas y respuestas”. Documento de trabajo, publicado en *FLACSO ANDES*. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/web/busca.php?c=483&elTab=tdebates&buscado=UNASUR> y Serbín, Andrés (2009) “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales”. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf>
- 190 Altmann, Josette (2008) “Alba: ¿un proyecto alternativo para América Latina?” Real Instituto Elcano, *ARI* N° 17/2008. Disponible en: http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Integracion/ALBA_Un_proyecto_alternativo_para_AL.pdf y Nayllivis, Nathaly (2008) “Alternativa Bolivariana para las Américas: una propuesta histórico-política al ALCA”. En: *Revista GEOENSE-ÑANZA*. Vol. 9-2004 (1). Universidad de Los Andes, Núcleo Táchira, San Cristóbal, Venezuela, pp. 57-73.

prioritario en los intereses de política exterior de los Estados Unidos, algo a lo que los académicos colombianos denominaron “intervención por invitación” o “imperialismo por invitación en algunos otros.”¹⁹¹ Sin embargo el tema de la hegemonía estadounidense y de las formas que ha tomado esa hegemonía es trascendente a todos los estudios de Relaciones Internacionales en la región. CLACSO tiene un grupo de estudio sobre hegemonía y emancipaciones. El eje central de la discusión sobre hegemonía en Relaciones Internacionales se ha centrado en el papel omnipresente de Estados Unidos en América Latina y eso no ha cambiado hasta la actualidad. Emir Sader (2004) propone poner límites a la hegemonía estadounidense, a través de la construcción de una hegemonía alternativa desde Latinoamérica.¹⁹² El grupo de trabajo sobre Hegemonías de CLACSO ve a un Estados Unidos en crisis permanente, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, pero con nuevos proyectos panamericanistas en la región,¹⁹³ como tratados de libre comercio o la intervención militar en Colombia para citar un par de ellos.¹⁹⁴

¿Cómo se maneja el concepto de hegemonía? Se propone entender el concepto de hegemonía como la estructura económica y los aparatos ideológicos-políticos-culturales. Es decir la hegemonía es el conjunto de herramientas desplegadas por Estados Unidos para defender el *statu quo*.¹⁹⁵

En otros análisis, el concepto de hegemonía si bien tiene un significado de herramientas de poder blando, siempre está asociado a la presencia más o menos importante de Estados Unidos en la región. En América Central la presencia estadounidense se siente con más fuerza y las relaciones tanto co-

191 Leal, Francisco (2009) “Política exterior de Colombia hacia Estados Unidos.” En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador y Tickner, Arlene (2003) “Colombia: U.S. Subordinate, Autonomous Actor, or Something in-Between.” En: Mora, Frank y Hey, Jeanne A.K. Eds. *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield Publishers, Boulder, Estados Unidos.

192 Sader, Emir (2004) “Hegemonía y Contra-hegemonía.” En: Ceceña, Ana Esther. *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena2/Sader.rtf>

193 Al respecto ver el trabajo de Suárez (2008).

194 Al respecto ver el trabajo de Zuloaga (2008).

195 Gandásegui, Marco A. (2007) *Crisis hegemónica de Estados Unidos*. CLACSO y Siglo XXI Editores, México DF, México.

merciales como migratorias mantienen a la región con un cordón umbilical, intrínsecamente unido al de Estados Unidos.

En el caso sudamericano, con la excepción de Colombia, hay un alejamiento sustantivo de la presencia estadounidense y, por supuesto, de los temores asociados a ella. En el caso colombiano, la política de seguridad democrática del presidente Uribe más bien ha impulsado un estrechamiento de esa relación condicionada. Y, por supuesto, más infraestructura militar estadounidense. Por supuesto, los estudios internacionales en Colombia se han concentrado en esa paradójica relación de hegemonía por invitación y en profundizar sobre los resultados directos y no directos de esta situación.¹⁹⁶

La política exterior

Por décadas, la propuesta analítica de política exterior en América Latina se había construido a partir de lo que el grupo de trabajo sobre Relaciones Exteriores –el famoso RIAL- habían denominado autonomía versus subordinación. Ellos veían la política exterior latinoamericana como un juego dialéctico en donde la subordinación era una condición necesaria para sustentar el desarrollo económico, siempre pobre y dependiente. El camino contrario siempre era buscar la autonomía, aún cuando este proceso de búsqueda tarda entre “10 y 30 años” como dijo Helio Jaguaribe en 1979.

Posteriormente, Luciano Tomassini en 1984 habló más bien de un proceso de transnacionalización del desarrollo, todo cada vez habían más actores, procesos más complejos, dependencias e interdependencias más complejas, lo que implicaba necesariamente el abandono de una visión estrictamente realista de las relaciones internacionales donde los conceptos de poder y seguridad eran centrales. Tomassini consideraba que hablar de interdependencia significaba que los intereses estaban en torno al capital y al bienestar de las sociedades nacionales y no solamente en relación al poder. Para él había síntomas claros que reflejaban estos cambios, por ejemplo, la evolución del sistema jerárquico internacional, la expansión del Estado y la sociedad civil, una configuración más amplia de la agenda internacional, la proliferación de agentes de política

196 Leal, Francisco (2009) “Política exterior de Colombia hacia Estados Unidos.” En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

exterior, así como la transformación de los recursos de poder a disposición.¹⁹⁷ Estábamos en 1984, antes de la caída del muro de Berlín, pero ya era evidente que la comprensión de los intereses y los mecanismos de política exterior habían ampliado considerablemente la visión dual, antitética de los dilemas de política exterior, presentes hasta la década de los 70's donde estaba más viva que nunca la doctrina de seguridad nacional en casi toda América Latina. Esto se ha modificado, aunque no sustancialmente.

Los estudios de Relaciones Internacionales son prolíficos en el análisis de política exterior en casi todos los países. Por supuesto se destacan México y Brasil por ser los países con el cuerpo más grande de académicos en Relaciones Internacionales, pero también con las tradiciones institucionales más consolidadas. Los análisis de política exterior también han proliferado en Perú, Colombia, Chile y Argentina, específicamente en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata.¹⁹⁸ La revista académica "Relaciones Internacionales" ha realizado un sinnúmero de artículos retrospectivos y de historia actual sobre procesos de toma de decisiones en política exterior. En la misma línea trabaja la Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia, generando trabajos generalmente cortos pero puntuales sobre procesos de toma de decisión en política exterior.¹⁹⁹

Los estudios sobre política exterior en América Latina mantienen generalmente dos líneas paralelas de análisis: la primera tiene que ver con el contexto estructural en el que se desenvuelve esa política y éste depende también de la relación de los Estados con el hegemón principal, Estados Unidos. Y un segundo nivel tiene que ver con los procesos de definición interna, es decir, de la lucha de poder interna en los países, donde la toma de decisiones puede ser más o menos personalista, según sea la trayectoria histórica predominante en cada país.²⁰⁰

197 Tomassini, Luciano (1984) *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

198 Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) (2007) *Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina.

199 Ardila, Martha, Carvajal, Leonardo, Garay, Javier y Marín, Margarita (2008) *La toma de decisiones en la política exterior colombiana*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

200 Mora, Frank O. y Hey, Jeanne (2003) *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Rowman and Littlefield, Lanham, Estados Unidos.

Desde los 90's en adelante, los estudios de política exterior y sobre toma de decisiones en política exterior han permitido saber un poco más sobre las trayectorias internacionales de los países latinoamericanos. No siempre hay buenas noticias, por supuesto. Los análisis de política exterior presentan una América Latina presa de sus necesidades económicas siempre acuciantes, con tendencia a asegurar flujos de inversión y comercio desde el Centro y con escasa capacidad y a veces iniciativas de maniobra frente al escenario internacional. El balance es que la economía política internacional determina las preferencias estatales de los países en términos de política exterior y estas preferencias además están sujetas a una segunda constante latinoamericana, un proceso de toma de decisiones bastante personalista, en los países medianos y pequeños, con escasos arreglos institucionales de largo plazo. Por supuesto, hay excepciones como Uruguay, Chile, Perú, Costa Rica; además de México y Brasil como era de suponerse. Pero estas excepciones pueden también explicarse por una distribución e institucionalización de responsabilidades en materia externa entre Ejecutivo y Legislativo que ha creado una inercia de cheques y balances entre diversos poderes del Estado en materia de política exterior. Los demás países tienen concentradas estas capacidades generalmente en el ejecutivo, y aún cuando no están concentradas, éstas tienen a concentrarse debido a las características del régimen de turno y de los sistemas políticos imperantes²⁰¹.

El estudio de los actores

El tema de los actores, y la agencia en la política exterior y en las relaciones internacionales en general ha abierto un ámbito hasta hace poco desconocido en América Latina. Las propuestas contra-hegemónicas provenientes de la sociedad civil, como el Foro Social Mundial por un lado, y por otro, y por otro la teoría del bumerán de Keck y Sikkink²⁰². Marisa von Bülow propuso la existencia de un casillero vacío en el análisis de las redes transnacionales de la sociedad civil cada vez más globalizadas²⁰³.

201 Este es un caso típico en Argentina.

202 La teoría de bumerán tomó fuerza a partir de la publicación de "Activists Beyond Borders" de Margaret Keck y Kathryn Sikkink en 2000.

203 Von Bülow, Marisa. (2009) "Actores no-estatales e os Estudos Internacionais na América Latina: do casillero vacío às redes transnacionais." En: Jaramillo, Grace. *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

En América Latina se había pensado siempre sólo en actores estatales o políticos y había que empezar las relaciones internacionales desde el papel de la sociedad civil en sus distintas dimensiones: empresa privada, movimientos sociales, academia y varias redes sociales que han tejido redes de gobernanza en el escenario internacional.

La diversificación de actores ha permeado en el debate de temas trascendentes como el papel de Estados Unidos en la región, la réplica frente al capitalismo, el debate sobre la iniciativa para las Américas y el ALCA, los tratados de libre comercio y otras negociaciones comerciales en general. Botto y Tussie exploraron en 2002 el papel de la sociedad civil en las negociaciones comerciales y en las negociaciones sobre integración en el caso MERCOSUR. “Hay un reconocimiento general de que el Estado como agente monolítico de transformación internacional no permite entender problemas cada vez más complejos de las relaciones internacionales y es, necesario descomponerlo en partes, en contextos, en actores que pueden o no tener intereses compartidos o que generan procesos controvertidos y divergentes. El concepto mismo de interés nacional en abstracto ha sido puesto en duda en forma permanente.”²⁰⁴

Los actores no estatales están cambiando la configuración de lo que –hasta hace poco– denominábamos regímenes internacionales en los temas de comercio, derechos humanos, medio ambiente. Es a través de la multiplicidad y la complejidad de actores participantes en estas áreas que los sistemas de gobernanza global han ido tomando fuerza en el período que inició tras el fin de la Guerra Fría. América Latina no ha estado ausente de este debate, como tampoco lo ha estado del debate de la gobernanza, aunque este término ha copado espacios más bien en los nuevos temas de Relaciones Internacionales, como los ya citados: comercio, ambiente, cooperación, derechos humanos, mucho más que en los clásicos temas de seguridad, defensa, política o economía política internacional.

Los conceptos que se manejan ahora en América Latina, para estudiar nuevos problemas internacionales tienen que ver con esta nueva matriz epistemológica, donde existe en la práctica cotidiana de investigación un desglose cada vez más específico del papel de la agencia en los cambios políticos internacionales, poniendo escenarios en donde la matriz de comportamiento es una red tejida, a partir de actores diversos y disímiles, políticas públicas convergentes u homogenizadas, que se añaden a las reglas formales y no formales de com-

204 Jaramillo, Grace (2009) *Relaciones internacionales: los nuevos horizontes*. FLACSO-Ecuador /Ministerio de Cultura, Quito, Ecuador.

portamiento que van estableciendo matrices de comportamiento en el largo plazo. Esta explicación es la que sintetiza el concepto de gobernanza, que es hacia donde apuntan los nuevos trabajos de investigación en relaciones internacionales, ya sea si tratan de indagar la matriz de comportamiento de los derechos humanos en el escenario internacional o las redes de producción que están generando nuevos escenarios económico-políticos de inserción internacional o de solución de problemas de acción colectiva.

Algunas conclusiones

Hay un decidido cambio de rumbo de los temas tradicionales de estudio en la disciplina de Relaciones Internacionales. Sobre este punto, Tickner y Weaver en su antropología de los estudios internacionales señalan sobre América Latina algo particularmente decidor:

“La disciplina parece estar caminando –en forma lenta y reticente- hacia una reflexión crecientemente sociológica, pero un aspecto fundamental sigue aún faltando: la estructura centro-periferia tan estrechamente ligada a ello. A cambio, análisis de Relaciones Internacionales desde la periferia puede beneficiarse también de estar conectado más sistemáticamente a los debates historiográficos, sociológicos y epistemológicos que se han enfocado básicamente en la disciplina del centro²⁰⁵”

Hay pocos debates conceptuales, sociológicos, menos aún epistemológicos sobre las Relaciones Internacionales en América Latina. Como hemos visto en las páginas anteriores, los conceptos de relaciones internacionales tienden al dualismo, a un manejo binario referente a la hegemonía enfrentada con los deseos de emancipación, al realismo siempre enfrentando a las condiciones

205 La traducción es mía. La cita textual dice: “The discipline seems to be heading –slowly and reluctantly- towards increase sociological reflexivity, but one mayor aspect is still missing: the core-periphery structured so deeply entrenched within it. In turn, analysis of IR from the periphery could also benefit from being connected more systematically to historiographic, sociological and epistemological debates that have focused mainly on the discipline at the core.” Ver Tickner, Arlene y Weaver, Ole (2009) *International Relations Scholarship around the globe*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos.

de dominación o dependencia en América Latina. O como lo pusieron los teóricos del RIAL durante los 80's a un debate entre autonomía versus subordinación.

En este sentido es claro que la matriz de análisis sigue siendo predominantemente dual: el realismo está muy arraigado en todos los estudios sobre política exterior, seguridad y defensa, narcotráfico y redes transnacionales. Pero también está vigente una matriz de análisis estructural de las condiciones de inserción global de América Latina que están sentadas aún en la adecuación de la teoría de la dependencia para el análisis de las relaciones internacionales desde lo económico. Los debates no han sido explícitos aunque hay claras divisiones en los enfoques, ya sea desde un análisis estructural-neomarxista como el caso de los grupos de trabajo de CLACSO y líneas de investigación herederas de las escuelas anglosajonas de las relaciones internacionales. Una mención especial merece los nuevos estudios constructivistas sobre relaciones internacionales en América Latina que han florecido particularmente a través de estudiantes latinoamericanos establecidos en las escuelas inglesas de Warwick y Manchester.

Existen, no obstante, enfoques híbridos. El enfoque de regionalismo y gobernanza, ha permeado los matices de análisis en los temas de integración latinoamericana. El institucionalismo también, a través de un estudio de diseños institucionales, normas y actores dentro de los diversos y a veces contradictorios proyectos de integración.

Los nuevos temas como análisis de actores y redes transnacionales de la sociedad civil también han generado nuevas líneas de investigación sobre relaciones internacionales en América Latina. Este análisis, sin embargo, está más presente en Centroamérica que en Sudamérica como un todo, tal vez con la excepción de MERCOSUR, cuyo proyecto de integración desató una ola de investigaciones sobre las múltiples dimensiones que esto involucraba y, la mayoría de ellas vistas desde las relaciones internacionales.

El estudio de la agencia y los actores merece una especial mención. Esta es una dimensión nueva en los estudios internacionales de América Latina, pues desde 2000 en adelante, y posiblemente bajo el influjo de los estudios sobre participación de la sociedad civil en el Foro Social Mundial, en las redes anti-globalización y otras anti-libre comercio, el papel de la agencia se movió radicalmente desde los espacios tradicionales que sólo tomaban en cuenta actores estatales tanto en el diseño e influencia de política exterior, así como en las

relaciones internacionales en general, hacia una creciente problematización de agencia versus actores, donde se hicieron visibles participantes que no habían sido tomados en cuenta en el pasado. Existen algunas experiencias en este sentido, en los estudios realizados sobre MERCOSUR, sobre el ALCA, sobre el TLC en Colombia y Perú y otras experiencias en Centroamérica y México.

Esto por supuesto también ha tenido efectos en las políticas públicas. En el caso ecuatoriano, la experiencia del PLANEX 2020, el Plan de Política Exterior diseñado a partir de mesas de discusión y trabajo con participación en la sociedad civil es un ejemplo de ello. Decenas de mesas sectoriales también fueron convocadas para el diálogo y la definición de insumos de negociación en el caso colombiano. Y la misma Iniciativa de las Américas incorporó un foro paralelo para la sociedad civil, con el fin de canalizar propuestas, pero sobre todo preocupaciones que nutrieron los diálogos de los países latinoamericanos con Estados Unidos. Estos son aprendizajes que han ampliado el ámbito y las preocupaciones de los estudiosos de las relaciones internacionales hacia enfoques hasta hace poco inexplorados.

Los estudios de relaciones internacionales –en este sentido– se han replanteado la relación de América Latina, tanto desde el conjunto, como desde los países individuales, las diferentes dimensiones de su inserción en la globalización. Si bien los temas duros de su difícil y a veces compleja relación con Estados Unidos, como las nuevas formas de relación de la sociedad y sus participantes con la esfera global. En la mayor parte de los casos el centro de gravedad se ha movido considerablemente de los análisis Estado-céntricos hacia la inclusión de una multiplicidad de actores, desde redes transnacionales de influencia, hasta grupos sociales individuales que trabajan en redes globales para cambiar políticas internas que los afectan. La forma cómo se concibe hoy en día la política exterior latinoamericana también ha dejado de concebir únicamente sus dilemas frente a la hegemonía estadounidense sino que amplía sus preocupaciones a nuevos actores, que generalmente están en otros bloques. Es posible afirmar que la Unión Europea y Asia ocupan tanto las preocupaciones de América Latina como los Estados Unidos, y por supuesto, ha generado nuevos dilemas sobre la construcción y ejercicio de hegemonías nuevas y viejas en el escenario global latinoamericano. Los estudios internacionales en América Latina se han adaptado bien a las nuevas tendencias, conceptos y enfoques, pero no han logrado construir un pensamiento propio, con categorías, variables y presupuestos compartidos que puedan dar cuenta de una dimensión distinta y propia de América Latina en el escenario global.