



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Los desafíos del multilateralismo en América Latina

Escriben en este número:

Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz, Jean Daudelin, Sean Burges,
Natalia Saltalamacchia Ziccardi, Dexter Boniface, José Antonio
Sanahuja, Alfredo Toro, Josette Altmann Borbón
y Francisco Rojas Aravena

Editores invitados: Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz

EDICIÓN ESPECIAL: CRIES - UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA -
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

33

ENERO-JUNIO 2011 / AÑO 16

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente

el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

EDICIÓN ESPECIAL: CRIES - UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA -
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

33

ENERO-JUNIO 2011 / AÑO 16



Editorial CRIES



Universidad de Guadalajara



Universidad Iberoamericana

**PENSAMIENTO
PROPIO**

ENERO- JUNIO 2011 / AÑO 16

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares
Ecofondo, Colombia
rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
layerbe@fclar.unesp.br

MSc. Laneydi Martinez
(Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados
Unidos - CEHSEU, Universidad de La Habana)
laneydi@rect.uh.cu

Dr. Pavel Isa Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA),
República Dominicana
pavel.isa@aster.com.do

MSc. Verónica Paz Milet
(Universidad de Chile)
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

Dr. Gilberto Rodrigues *
GAPCon/UniSantos, Brasil
professor@gilberto.adv.br

MSc. Daniel Matul *
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica
danmatul@yahoo.com

* Ad referendum de la Asamblea General

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.ries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael
Foro Social por la Transparencia (FST)

Bolivia

Acción Andina

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).
Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP.
Instituto Nacional de Ciência y Tecnología para Estudos sobre Estados Unidos (INEU)
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP.

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla

Costa Rica

Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana.
Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

FUNSAI PRODESE
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala
Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRSFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies WINAD*

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), Secretaría General, Argentina
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)
Instituto de Estudios para África y América Latina (IEPALA), España.
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe

* en proceso de admisión

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Raúl Benítez Manaut
CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México.

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Philip Brenner
American University (Washington, DC)

Clovis Brigagao
Universidad Cândid Mendes, Brasil

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center, University of Miami, USA

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology,
Temple University, USA

Armando Fernández
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
/ La Habana, Cuba

Norman Girvan
Institute of International Relations, University of the West Indies,
Trinidad y Tobago

Wolf Grabendorff
Friederich Ebert Stiftung

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

Eric Hershberg
American University, USA

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Grace Jaramillo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merkx
Duke University, USA

Manuela Mesa
Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Gilberto Rodrigues
UNISANTOS, Brasil

Carlos Romero
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solís
Universidad de Costa Rica

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Diana Tussie
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Argentina

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Tullo Vigevani
Universidad Estadual Paulista (UNESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INTRODUCCION / INTRODUCTION

El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano
THOMAS LEGLER Y ARTURO SANTA-CRUZ / 11

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Moving In, Carving Out, Proliferating:
The Many Faces of Brazil's Multilateralism Since 1989
JEAN DAUDELIN AND SEAN BURGES / 35

Las virtudes de jugar en equipo: El multilateralismo
latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México
NATALIA SALTALAMACCHIA ZICCARDI / 65

United States Multilateralism and the Unilateral Temptation
DEXTER BONIFACE / 95

Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana:
El caso de UNASUR
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA / 115

El ALBA como instrumento de “*soft balancing*”
ALFREDO TORO / 159

El ALBA: Entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación
JOSETTE ALTMANN BORBÓN / 185

Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto
de un nuevo regionalismo
FRANCISCO ROJAS ARAVENA / 217

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Lecciones de América Latina
ARVIND SIVARAMAKRISHNAN / 237

Mercosur, ¿Para qué sirve? Claves para el debate
sobre los alcances de la integración
JORGELINA LOZA / 241

Guerra, política, relações internacionais: Inovadora visão interpretativa
GILBERTO M. A. RODRIGUES / 247

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 251

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 261

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 265

NORMATIVAS / NORMATIVES / 269

En portada / Cover:



Apreciad@s amig@s:

En el discurso y la narrativa de las elites políticas y académicas de América Latina y el Caribe, el regionalismo y la integración regional suelen ser el foco de la atención política en temas internacionales relacionados con la región en detrimento de la importancia de las diversas modalidades que asume el multilateralismo, principalmente percibido como tema relevante en relación con las negociaciones internacionales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y sus sucesivas rondas. En la literatura regional, inclusive el ámbito multilateral por excelencia, como lo es el de la Organización de las Naciones Unidas, generalmente es analizado en términos de negociaciones políticas y diplomáticas, más que en función del mayor o menor desarrollo del multilateralismo. De hecho, en la literatura académica en español sobre los temas de integración regional, hasta muy recientemente el multilateralismo es mencionado en forma tangencial en relación al análisis de los procesos regionales y en forma más prominente en relación a las negociaciones comerciales de carácter global o a la dinámica de la ONU. Sin embargo, si nos atenemos específicamente a lo que se entiende y define por multilateralismo en la literatura académica en general, el

grueso de las relaciones y procesos diplomáticos, políticos, económicos y, eventualmente, ideológicos, entre diversos grupos de Estados y actores no-estatales actualmente en desarrollo a nivel regional, se ajustan a esta noción y dan cuenta de una proliferación, en América Latina y el Caribe, de acuerdos, organizaciones y espacios multilaterales de diversa índole, particularmente acentuados en el marco de la diplomacia de Cumbres presidenciales y de las iniciativas de concertación política que han prevalecido desde hace dos décadas a nivel regional, hemisférico y transcontinental.

En este contexto y en función de una serie de características distintivas, el multilateralismo latinoamericano parece iniciar una nueva fase de desarrollo. Sin embargo, los análisis y estudios que dan cuenta de los rasgos diferenciales de esta nueva fase son limitados. Por otra parte, el acervo de literatura teórica sobre este proceso en la región es marcadamente exiguo.

En función de estas consideraciones, el presente número especial de *Pensamiento Propio*, apunta, junto con las contribuciones del *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* que CRIES publica desde hace más de una década, a cubrir, así sea en forma parcial, estas lagunas y a proporcionar un referente regional para el debate sobre este tema. Con este propósito hemos invitado a dos distinguidos investigadores, los profesores Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz, a asumir la responsabilidad de organizar este número especial de *Pensamiento Propio* como editores invitados, y a convocar una serie de contribuciones analíticas y teóricas de destacados investigadores sobre el tema del desarrollo del multilateralismo en la región. En este marco queremos agradecer tanto a los editores invitados y a los autores que han contribuido a este número, como a los evaluadores anónimos que han hecho posible presentar una sección de **Investigación y Análisis** de alta calidad académica y de particular relevancia política en la actual coyuntura regional.

Como es habitual, el presente número se complementa con las secciones de **Reseñas**, **Pulso Bibliográfico** y **Revista de Revistas**, que dan cuenta de algunas de las publicaciones recientes sobre nuestra región. Sin embargo, dado el número de valiosas contribuciones convocadas para el tema central, en esta ocasión no hemos incluido las secciones

de **Debate** y de **Documentos** por limitaciones de espacio. Confiamos, no obstante, que el enriquecedor debate que puedan generar las contribuciones centrales de este número compensen estas ausencias y contribuyan a profundizar nuestro conocimiento de las cambiantes condiciones de la actual dinámica hemisférica.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin



El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano

Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz

Durante los últimos años ha habido una verdadera explosión en la actividad multilateral latinoamericana, tal como lo evidencia la plétora de cumbres presidenciales y la creación de organismos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).¹ Sin embargo, salvo algunas excepciones, dichas instituciones no han sido objeto de un esfuerzo académico serio de parte de especialistas en teoría del multilateralismo, ni de aquellos que estudian las relaciones internacionales en general. Al contrario, los académicos se han enfocado al estudio de esas

entidades observándolas más bien como expresiones de tendencias de integración regional y regionalismo.² Aunque esos estudios contextualizan el surgimiento de estas organizaciones, en realidad resultan poco útiles para comprender con mayor profundidad sus particularidades institucionales, las prácticas que han asumido, o la manera en la que operan. Para esos fines es necesario recurrir a un instrumental teórico propiamente multilateral. La presente colección de ensayos aspira a contribuir, aunque sea de forma modesta, en ese sentido.

Los artículos aquí reunidos abarcan el estudio de tres organismos internacionales —ALBA, UNASUR y CELAC—, así como el enfoque multilateral hemisférico de Brasil, Estados Unidos y México. Los autores hacen referencia a un patrón de multilateralismo latinoamericano con tres características distintivas muy definidas: 1) un marcado presidencialismo, 2) un énfasis en la construcción de foros para el diálogo político y la concertación, y 3) la construcción de instituciones débiles. Este patrón contrasta tanto con el de las instituciones multilaterales europeas, como con el que promueve Estados Unidos.

El siguiente análisis se divide en tres partes. Primero, delineamos brevemente la manera en la que los principales enfoques teóricos estudian el multilateralismo; asimismo, ilustramos la manera en la que los autores de esta colección incorporan algunos componentes de estos enfoques en sus respectivos análisis. Los artículos subrayan tanto la utilidad del uso de las perspectivas en competencia, como la necesidad de alcanzar una mayor integración en el estudio del multilateralismo. Segundo, sobre la base de los casos de estudio—tanto de los organismos como de los países analizados—, en este número especial de *Pensamiento Propio* identificamos las principales características del patrón latinoamericano de multilateralismo y exploramos los diversos factores tanto a nivel del sistema internacional, como del estado y del individuo, que utilizan los autores para explicarlo. Finalmente, en la última sección evaluamos si el multilateralismo latinoamericano es inferior o simplemente diferente al promovido por Estados Unidos o al encontrado en otras regiones. Concluimos delineando una agenda de investigación y haciendo un llamado a la incorporación del caso latinoamericano al estudio general del multilateralismo dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

El estudio teórico del multilateralismo: Rumbo a la integración

Vale la pena iniciar preguntando: ¿qué tipo de animal es el multilateralismo? Se trata simplemente de un principio organizacional, una forma institucional como lo pueden ser el bilateralismo o la jerarquía imperial.³ Así pues, el multilateralismo se entiende comúnmente como “un sistema de relaciones coordinadas entre tres o más estados de acuerdo con ciertos principios de conducta.”⁴ Ahora bien, dentro de la literatura especializada, podemos distinguir la manera en la que se ha estudiado el multilateralismo a través de cuatro enfoques: el institucionalismo, el realismo, la economía política internacional crítica y el constructivismo.

El institucionalismo, a través de la aplicación de una lógica economicista que reduce el marco interpretativo de la acción política al marco asocial de la acción económica, exalta los beneficios prácticos del multilateralismo.⁵ Asimismo, la perspectiva institucionalista señala los tres principales objetivos del multilateralismo moderno: 1) la resolución de problemas que se presentan de manera cotidiana entre los estados, (por ejemplo, la delimitación de los derechos de propiedad en mar o tierra); 2) la resolución de cuestiones transfronterizas (tales como las comunicaciones internacionales, la transportación y los estándares eléctricos) y, 3) la solución de problemas de colaboración, es decir, la provisión de marcos que promuevan la comunicación y el diálogo necesarios para limitar las tensiones entre estados miembro.⁶ Abbot y Snidal afirman que las organizaciones internacionales formales reducen los costos de transacción entre los estados a través de dos vías. En primer lugar, señalan que a través de la conformación de burocracias internacionales más eficientes que las de los estados miembro, las organizaciones centralizan ciertas funciones que vuelven más efectivas las operaciones entre los países. En segundo lugar, sostienen que la independencia de estos organismos con respecto a los estados miembro resulta muy valiosa en momentos donde, para lograr determinados acuerdos, se requiere de árbitros, mediadores o avales que sean imparciales.⁷ Con frecuencia, los institucionalistas observan el multilateralismo bajo el filtro de la cooperación. Es decir, para ellos, el multilateralismo se reduce a una problemática de cooperación en la cual los estados buscan reciprocidad en sus acciones, donde se evalúan

costos y beneficios, y en donde se ven obligados a superar problemas de acción colectiva, de información y sobre todo de confianza.⁸

Es así que, a través de los lentes de la cooperación, Francisco Rojas identifica en su artículo una serie de obstáculos para la creación de CELAC. Según el autor, tanto el nuevo proyecto, como la creación de un foro regional único para el diálogo y la concertación, pasan primero por una reducción considerable de las diferencias ideológicas, de la fragmentación, de las rivalidades por el poder y de las disputas territoriales tan presentes en la interacción de los países latinoamericanos. Por su parte, en su contribución a este número, Josette Altmann observa la manera en la que el pragmatismo existente entre los países miembros del ALBA contradice los manifiestos objetivos ideológicos de la organización. Así, por ejemplo, a pesar de que la naturaleza misma del ALBA se entiende por su desafío explícito a Estados Unidos, un país como Nicaragua es miembro del organismo Bolivariano a la vez que mantiene su participación en el CAFTA, un tratado de libre comercio con evidente liderazgo estadounidense. Según la autora, el fuerte componente ideológico del ALBA, aunado a su actitud de confrontación, ha generado tensión entre los presidentes de la región, lo que a su vez ha impedido un avance en la integración latinoamericana.

El enfoque realista, por su parte, enfatiza las dimensiones de poder existentes tanto al interior como a través de los acuerdos multilaterales. Las instituciones multilaterales se consideran, bajo esta perspectiva, como arenas en las cuales el poder es ejercido por actores con capacidades desiguales.⁹ De esa manera, los estados poderosos buscan, a través del multilateralismo, el dominio y la acumulación del poder. Mientras tanto, los estados débiles buscan el balance o la neutralización de ese poder a través de diversos cálculos: sobre el momento adecuado para interactuar con los estados dominantes, sobre la manera y los tiempos adecuados para contrabalancearlos a través de coaliciones, y sobre el momento justo para excluirlos de nuevos arreglos multilaterales.¹⁰ Muchas de estas acciones se engloban bajo el término de “balanceo suave”, esto es, el uso de medios no militares para limitar las acciones de los estados dominantes.¹¹

América Latina ofrece múltiples ejemplos en los que se puede ver en acción la dinámica del poder en los organismos multilaterales. Ésta es particularmente visible tanto en la persistente renuencia de los estados

miembro a fortalecer la Organización de los Estados Americanos—una institución tradicionalmente dominada por Washington—, como en la reciente creación de diversas organizaciones regionales y subregionales que intencionalmente han excluido a Estados Unidos y Canadá. De esta manera, mientras que los institucionalistas están convencidos de la importancia de las instituciones multilaterales como medios útiles para la construcción de mecanismos de gobernanza regional y global —así como para lograr los objetivos de cooperación y acción colectiva, y para superar los problemas asociados con la anarquía del sistema internacional—, los realistas se limitan a observar a estas instituciones como meras creaciones de algunos estados que buscan su interés propio.¹²

Las distintas dimensiones de poder presentes en la construcción del nuevo multilateralismo latinoamericano son puestas en evidencia en los artículos que conforman este número de *Pensamiento Propio*. Así, Dexter Boniface apunta que, a fin de que sirvieran principalmente como instrumentos de su hegemonía, Estados Unidos financió durante la Guerra Fría la creación de la OEA y del Banco Interamericano de Desarrollo. Mientras tanto, Alfredo Toro, Josette Altmann, José Antonio Sanahuja y Francisco Rojas señalan que el surgimiento tanto del ALBA, como de UNASUR y CELAC representa un esfuerzo por crear espacios reservados a estados latinoamericanos, los cuales, en diversos grados, excluyen de manera explícita a Washington —y en menor medida a Ottawa. Así, el multilateralismo latinoamericano debe ser entendido en el contexto de la asimetría de poder entre los países de la región y Estados Unidos, así como en el de sus respectivas agendas —sea o no sea miembro el Coloso del Norte de los diversos esquemas multilaterales. De esta manera, el artículo de Toro señala la forma en la que el ALBA ha funcionado como un mecanismo deliberado de balanceo suave *vis-à-vis* Estados Unidos, específicamente en las áreas de seguridad, desarrollo y financieras. Altmann, por su parte, nos recuerda que las diversas iniciativas de cooperación Sur-Sur no se reducen a intenciones altruistas y/o solidarias, sino también a lógicas de poder que buscan proyectar a la organización como un bloque influyente —dominado por Venezuela— en diversos foros multilaterales. Es así que Sanahuja pide poner atención a la competencia que existe entre Brasil y Venezuela por influir en la futura dirección y consolidación de UNASUR.

El análisis de Jean Daudelin y Sean Burges enfatiza la dinámica realista que caracteriza, hasta cierto punto, el comportamiento multilateral brasileño. Ellos subrayan la manera en la que el particular estilo con el que Brasil practica el multilateralismo es un reflejo de su ascendente influencia, tanto política como económica. Ambos autores observan a su vez, que la arena multilateral en su conjunto es un campo de batalla donde se enfrentan países que parecen estar destinados a perder influencia, contra potencias emergentes como Brasil. También afirman que la resistencia carioca al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tuvo como fundamento la preocupación por la manera en la que un bloque dominado por Estados Unidos subordinaría a Brasil.

En el caso de México, Natalia Saltalamacchia argumenta que el comportamiento multilateral de ese país ha estado fuertemente condicionado por su vecindad con Estados Unidos. El deseo de crear contrapesos a la poderosa influencia estadounidense, motivó en gran medida las iniciativas mexicanas para la creación de organismos tales como el Tratado de Tlatelolco, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Grupo Contadora, el Grupo de Río y la Cumbre Iberoamericana. En años recientes, observa la autora, de manera paralela a la preocupación histórica con respecto al poderío de Washington, el multilateralismo mexicano se presenta como una reacción ante el creciente liderazgo mostrado por Brasil y Venezuela en Latinoamérica. Es así que la creación de CELAC se encamina precisamente a balancear la influencia que esos dos países han logrado en la región, así como a evitar la exclusión de México de Sudamérica y de Latinoamérica —como está sucediendo a través de UNASUR y del ALBA. Una característica permanente de la política exterior mexicana hacia América Latina ha sido la promoción del multilateralismo a fin de evitar el aislamiento político y económico del país, especialmente en el contexto de su abismal asimetría de poder con respecto a Estados Unidos. Como enfatiza Saltalamacchia, a pesar de que México no tiene ambiciones de poder en la región —como sí las tienen Brasil y Venezuela— el factor estadounidense lo motiva a emprender las acciones necesarias para no perder espacio de maniobra en el subcontinente.

La economía política internacional crítica también ha hecho una importante contribución al estudio del multilateralismo. Al igual que el

realismo, este enfoque sitúa al multilateralismo dentro de las relaciones de poder globales. Sin embargo, para los economistas políticos críticos el poder estatal no es la única forma de poder que afecta la práctica multilateral. Los organismos multilaterales están también sujetos al poder económico y al de clase. En este sentido, el multilateralismo juega un papel importante en la propagación del capitalismo, principalmente a través de la institucionalización de la estructura global de dominación económica y política. Las arenas multilaterales son frecuentemente sitios de lucha entre el centro y la periferia, el Norte y el Sur. De manera importante, inspirado por la dialéctica inherente del materialismo histórico, el enfoque crítico de la economía política internacional concibe a los organismos multilaterales no sólo como un mecanismo de dominación y manutención del *statu quo*, sino también potencialmente como un vehículo para la transformación de un orden global fundamentalmente injusto y desigual.¹³

Es precisamente en el caso del ALBA en donde vemos más claramente la yuxtaposición del multilateralismo latinoamericano con el capitalismo global y regional. Tanto Toro como Altmann sugieren que el ALBA es un proyecto abiertamente dirigido contra la globalización neoliberal, y a favor de la redefinición de las relaciones capitalistas en la región de acuerdo al “socialismo del siglo XXI”. El conflicto del ALBA con Washington no representa simplemente una rivalidad de poder interestatal, sino una lucha más profunda en la cual el *statu quo* de un multilateralismo centrado en Estados Unidos y en una integración basada en el Consenso de Washington, confronta a una alternativa radical de práctica multilateral y de integración regional.

El constructivismo —el último de los cuatro enfoques teóricos analizados en esta introducción— enfatiza la naturaleza socialmente construida del multilateralismo, así como su variación en el espacio y en el tiempo.¹⁴ Bajo esta perspectiva no existe una lógica única o universal de cooperación multilateral o de búsqueda del poder que sea aplicable de manera uniforme a todas las expresiones del multilateralismo; en lugar de eso, se sugiere que la práctica multilateral varía dependiendo del contexto regional.¹⁵ El multilateralismo no se refiere sólo a las condiciones específicas bajo las cuales los estados deciden cooperar, ni a los cálculos de poder que realizan. De acuerdo con John G. Ruggie, el multilateralismo está construido sobre la base de ideas y

principios cardinales. Son estos principios subyacentes, tales como la cláusula de nación más favorecida o la seguridad colectiva, los que nos ayudan a explicar el por qué los estados en ocasiones eligen arreglos multilaterales en lugar de otros de tipo bilateral o unilateral.¹⁶ La característica distintiva del multilateralismo es precisamente el coordinar el comportamiento en base a principios *generalizados*.¹⁷ Además, el multilateralismo, como elemento articulador de la sociedad internacional, puede jugar un papel importante en la promoción y administración de normas particulares.¹⁸ Arie Kacowicz, por ejemplo, ha argumentado de manera convincente que América Latina, gracias a principios firmemente asimilados como el de *utis possidetis*—o prácticas como la resolución pacífica de controversias—ha sido capaz de replicar una “zona de paz” equiparable a la asociada con aquella construida por países tradicionalmente más desarrollados y democráticos.¹⁹

Así pues, la manera en la que los estados llevan a cabo el multilateralismo se encuentra tanto en función de su identidad particular como de sus culturas y tradiciones. Por ejemplo, el mismo Ruggie ha observado que en el contexto de la Guerra Fría lo verdaderamente importante, más que la *hegemonía* estadounidense, era el hecho de la *hegemonía estadounidense*—es decir, que las ideas y el propósito estadounidenses jugaron un papel preponderante para delinear la forma que tomó el multilateralismo occidental después de la Segunda Guerra Mundial.²⁰ Aún más, en el proceso de construcción de las iniciativas regionales, los estados también dan forma a nociones de comunidad y región.²¹

En el caso de la región que nos ocupa, pudiéramos afirmar que ésta “nació multilateral”—como el Congreso de Panamá de 1826 lo demuestra. Este esfuerzo fundacional sintetiza el destino del multilateralismo latinoamericano. Como el mismo Simón Bolívar sentenciaría, “el congreso de Panamá sólo será una sombra”. Es así que desde entonces, la “aspiración multilateral” ha perseguido a la región—inseparable, como una sombra. Pero también como una sombra, el multilateralismo latinoamericano no ha pasado de ser una representación débil e imperfecta del multilateralismo “ideal”—en el sentido weberiano del término.

Y sin embargo, el discurso y la práctica multilateralista permanecen incólumes en la región. La construcción social del multilateralismo latinoamericano es evidente en varios de los artículos incluidos en este número. Como observa Sanahuja, los planteamientos constructivistas

son importantes para poder entender la “singularidad latinoamericana” en la materia. Así, por ejemplo, el ALBA, UNASUR y CELAC representan formas distintas en las que el multilateralismo define y es definido por cuestiones de identidad, comunidad y región. Como se mencionó anteriormente, todas estas entidades comparten la característica de excluir a Estados Unidos y Canadá y el buscar la autonomía y la unidad ante estos vecinos del norte como un elemento definitorio. Sin embargo, el ALBA promueve su identidad colectiva y su particular noción de comunidad más en términos de su afinidad ideológica—el “socialismo del siglo XXI”—que por la construcción de la región. UNASUR, en contraste, ha promovido un proyecto multilateral sobre una base regional. Como observa Sanahuja, UNASUR es más plural ideológicamente que el ALBA. CELAC, a su vez, reduce la visión hemisférica a Latinoamérica y el Caribe, pero es más incluyente que UNASUR. Ambos, UNASUR y CELAC, presentan retos a la OEA y al sistema interamericano en términos de los vínculos entre lo multilateral y lo regional sobre los cuales se ha construido históricamente la idea del hemisferio occidental.²²

Los autores de este número especial enfatizan también el papel y el contenido normativo de las instituciones multilaterales en América Latina. Saltalamacchia nos recuerda la manera en que México ha percibido históricamente el multilateralismo regional, particularmente en el caso de la OEA, como un medio de promoción—*vis-à-vis* Estados Unidos—de normas de conducta “sagradas” para su política exterior: no intervención, igualdad jurídica de los estados, auto-determinación y resolución pacífica de controversias. El ejemplo mexicano subraya que la política multilateral de América Latina, como cualquier otra tradición diplomática, es intensamente normativa en términos de la manera en la que los líderes de la región y sus representantes diplomáticos deben desempeñar dicha práctica. Como lo señala Toro, el ALBA es ejemplo claro de una organización multilateral que promueve una nueva agenda normativa. Específicamente, el ALBA aboga por un modo alternativo de integración, el cual representa no sólo un conjunto específico de políticas públicas, sino también un conjunto de valores con respecto al papel del estado en la promoción del desarrollo, la ciudadanía y la igualdad.

A pesar de que diferencias significativas en cuestiones epistemológicas y ontológicas impiden una síntesis genuina, cada uno de los enfoques

presentados contiene elementos que contribuyen a un entendimiento más cabal del multilateralismo. Siguiendo el planteamiento metodológico de Rudra Sil y Peter Katzenstein, creemos en la utilidad de los esfuerzos de apropiación selectiva de constructos teóricos, propuestos por diversas tradiciones intelectuales, con el fin de arribar a planteamientos razonados que sean de utilidad tanto a los académicos como a los tomadores de decisiones.²³ Así, del enfoque institucionalista retomamos el señalamiento de que el multilateralismo conlleva retos concretos en lo referente tanto a la manera de lograr la cooperación en circunstancias difíciles, como al del diseño institucional. De la perspectiva realista nos es de utilidad su insistencia en tomar en consideración las múltiples dimensiones de poder involucradas en las relaciones entre estados desiguales. La economía política internacional crítica nos es valiosa tanto porque inserta las relaciones de poder capitalistas en la ecuación, así como porque plantea el potencial de las instancias multilaterales para servir no sólo a los intereses dominantes, sino también para fines emancipatorios. Finalmente, del constructivismo retomamos su invitación a asociar el multilateralismo con otras cuestiones importantes para la política doméstica e internacional, como son la identidad, la comunidad, la normas y los principios, elementos que asimismo apuntan en la dirección de la difuminación de las fronteras entre lo doméstico y lo internacional—entre las disciplinas hermanas de Relaciones Internacionales y Política Comparada.²⁴

Así pues, podemos hilvanar algunos de los elementos propuestos por los enfoques revisados a fin de lograr una definición de trabajo del multilateralismo que sea de utilidad para este número especial de *Pensamiento Propio*. Por éste nos referimos a los arreglos institucionales, tanto formales como informales, entre tres o más estados que operan de acuerdo a ciertos principios, los cuales están permeados por relaciones de poder, y que pueden incluir—o no—la participación de actores no estatales.²⁵

El tipo latinoamericano de multilateralismo

A pesar de las mencionadas diferencias que distinguen al ALBA, UNASUR y CELAC en términos de identidad, región y comunidad, estas organizaciones comparten importantes similitudes en términos

de sus características institucionales y de sus prácticas. Los artículos reunidos en este número especial sugieren que podemos hablar de un tipo o patrón de multilateralismo latinoamericano contemporáneo, el cual comprende por lo menos tres principales características institucionales: su carácter presidencialista, su función como un foro de diálogo y concertación política, y su debilidad institucional.²⁶

En primer término, el multilateralismo latinoamericano contemporáneo es fuertemente presidencialista. Esto es, más allá de un pronunciado intergubernamentalismo y/o multilateralismo centrado en el estado, los presidentes y primeros ministros de la región son los principales protagonistas de la actividad multilateral.²⁷ Ellos se posicionan a sí mismos como actores centrales de dos maneras cruciales: por una parte, la piedra angular de su actividad multilateral es la “diplomacia de las cumbres”.²⁸ En promedio, los mandatarios asisten anualmente a una cantidad impresionante de cumbres hemisféricas, regionales y subregionales de organismos que establecen prioridades colectivas, crean nuevos mandatos y frecuentemente resuelven conflictos regionales. Por lo general, los secretarios generales, los ministros y los embajadores subsecuentemente son los encargados de dar seguimiento e implementar las decisiones tomadas por sus superiores en esas reuniones.

Por otra parte, UNASUR y CELAC continúan una larga tradición de multilateralismo “pro tempore”.²⁹ Esto es, los presidentes se turnan periodos específicos como dirigentes de los organismos regionales. A pesar de que CELAC tiene todavía pendiente el desarrollo de su forma institucional, las dos entidades que pretende fusionar, el Grupo de Río y CALC, tienen un sistema de presidencia pro tempore. Si bien el elemento de la presidencia pro tempore es menos evidente en el ALBA, su carácter presidencialista es claramente visible: el Consejo de Presidentes es su máxima autoridad.

En segundo término, como el análisis de Rojas sugiere para el caso de CELAC, el principal ímpetu de estas organizaciones es el servir como foros para el diálogo y la concertación política entre los líderes latinoamericanos. Al menos en este momento, no se espera que sirvan como instituciones fuertes, independientes y permanentes que provean bienes públicos regionales o que aborden complejos problemas de gobernanza regional.

En tercer lugar, aunque Latinoamérica no es ciertamente la única región del planeta donde los presidentes desempeñan un papel importante, la mayoría de los artículos de esta colección coinciden en otra característica común: la debilidad de las instituciones multilaterales. El papel que juegan los mandatarios es enfatizado por la falta de autonomía de los secretariados del ALBA, UNASUR y CELAC. El ALBA, por su parte, creó apenas en 2009 una Comisión Permanente con un Secretario Ejecutivo; éste, sin embargo, sirve esencialmente como poco más que un cuerpo que apoya y ejecuta las decisiones del Consejo de Presidentes. Como Sanahuja nota en su trabajo, es revelador que el primer Secretario General propuesto para UNASUR, Rodrigo Borja, rechazara la invitación porque su oficina carecería de prerrogativas significativas.

Aún más, la debilidad institucional en términos de autonomía operacional es igualada por el bajo financiamiento. Varios artículos de esta colección subrayan la reticencia de los gobiernos a invertir recursos sustanciales en burocracias internacionales. Sanahuja, Daudelin y Burges coinciden en observar que Brasil no ha estado dispuesto a ser el patrocinador de organizaciones cuyo surgimiento ha encabezado, tales como MERCOSUR, IBSA y UNASUR. De manera similar, Rojas nota que uno de los puntos atractivos de la propuesta mexicana original respecto a CELAC era que la nueva organización no generaría nuevas burocracias.

Es importante señalar que la debilidad institucional de las organizaciones multilaterales no surgió con el ALBA, UNASUR y CELAC. Organizaciones más añejas en la región comparten también esa característica. Daudelin y Burges observan, por ejemplo, que MERCOSUR sigue estando “alarmantemente subinstitucionalizado”.³⁰ El Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el Grupo de Río caben también en esta descripción. Estamos pues hablando de un patrón duradero del multilateralismo regional.

¿Cómo podemos entonces explicar estas características del multilateralismo latinoamericano contemporáneo? En términos interregionales, es claro que el patrón multilateralista latinoamericano difiere significativamente, tal como lo ilustra el análisis de Boniface, tanto de su contraparte europea como del enfoque estadounidense. La debilidad institucional del ALBA, UNASUR, y CELAC contrasta con las características ins-

titucionales en términos de centralización, fortaleza e independencia que caracterizan a la Unión Europea. De manera similar, la precariedad financiera contrasta con la tradición de posguerra estadounidense de invertir recursos financieros sustanciales en el multilateralismo, tal como lo nota Boniface. Surge entonces la pregunta relativa a la explicación del patrón latinoamericano y también, más fundamentalmente, sobre por qué los estados latinoamericanos no han construido instituciones similares a las estadounidenses o las europeas.

Los artículos de este número especial indican que existen factores en diferentes niveles de análisis que contribuyen a una explicación: a nivel sistémico, a nivel del estado y a nivel individual. Por ejemplo, existen varios elementos a nivel regional y global que influyen en la construcción de entidades multilaterales latinoamericanas. Pudiera ser que la proliferación global de las cumbres desde el fin de la Guerra Fría haya contagiado a América Latina. Saltalamacchia y Rojas sugieren que ciertas características peculiares de la globalización han influido en la práctica multilateral latinoamericana. Por ejemplo, las reverberaciones de la reciente crisis financiera global han creado un imperativo para los países latinoamericanos: organizarse y articular propuestas estratégicas comunes en foros multilaterales globales, como las Naciones Unidas, el Grupo de los 20, la Organización Mundial del Comercio o la Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas.

Una característica compartida por el ALBA, CELAC y UNASUR —así como por estados miembro clave, tales como Brasil, México y Venezuela— es precisamente su deseo de obtener proyección externa. Es decir, estos organismos y estados no tienen sólo una orientación interna, sino que también pretenden posicionar a América Latina como bloque y lograr así una mejor posición en el mundo. Esta proyección puede funcionar tanto respecto a los intereses colectivos de los estados miembro como con respecto a los intereses más estrechos y egoístas de países como Brasil y Venezuela, los cuales pueden querer demostrar su poder de convocatoria en foros multilaterales globales o *vis-à-vis* potencias mundiales. Sin embargo, como ilustra Sanahuja en el caso de UNASUR, no se trata de una tarea sencilla. A la fecha, UNASUR no ha sido capaz de proyectarse exitosamente como bloque. De hecho, uno de sus líderes, Brasil, ha oscilado en sus acciones globales entre jugar en equipo e “irse por la libre.”

Sanahuja y Rojas notan un cambio en el regionalismo: de uno “abierto” característico de la década de los 1990s, se pasó a uno “post-liberal” de cuño más reciente.³¹ Una de las características distintivas de éste último es un cambio de énfasis, el cual va de una promoción de la integración económica a través del comercio y la inversión, a una integración fundamentalmente política. Como organizaciones que sirven de foro para el diálogo político y la concertación, el ALBA, CELAC y UNASUR son consistentes con esta nueva tendencia del regionalismo latinoamericano. Cabe mencionar que para este tipo de propósito no es indispensable contar con instituciones multilaterales fuertes y permanentes. El empuje central del nuevo multilateralismo latinoamericano parece inclinarse más por este enfoque que por aquel donde se cuenta con una arquitectura de gobernanza regional útil para la resolución de problemas urgentes, y para la cual, sobra decirlo, son necesarias instituciones más fuertes y costosas.

De manera similar al planteamiento analítico referente a los movimientos sociales en términos de “estructuras de oportunidad política”—entendidas éstas como dimensiones del espacio político nacional que proveen incentivos a los activistas para llevar a cabo acciones colectivas—las iniciativas multilaterales son construidas en el marco de una estructura global-regional de oportunidades y constreñimientos.³² En términos de oportunidades, como varios de los autores de este número especial señalan, el éxito electoral de la izquierda en diversos países de América Latina creó públicos receptivos y aliados instantáneos para los pioneros de estas nuevas organizaciones. La estructura de oportunidad política y las relaciones Estados Unidos-América Latina están, por lo demás, vinculadas. No es casualidad que las organizaciones que han buscado mayor autonomía y unidad con respecto a Estados Unidos hayan sido creadas precisamente cuando el gobierno de Estados Unidos, primero el de George W. Bush y luego el de Barack Obama, ha estado ocupado en la “guerra contra el terrorismo” y en conflictos en otras regiones del planeta. Como señala Boniface, los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, así como las subsecuentes amenazas de seguridad en el Medio Oriente, relegaron a América Latina a una posición secundaria en la agenda de Washington.

De hecho, un fenómeno más profundo que la simple negligencia estadounidense en la región puede estar ocurriendo. Boniface plantea

que el hemisferio occidental se está fragmentando en Norte y Sur, con la consecuente pérdida relativa de influencia estadounidense en Sudamérica. El nuevo multilateralismo latinoamericano puede estar desarrollándose con este trasfondo: un cambio que va de la unipolaridad a la multipolaridad hemisférica. A pesar de que Estados Unidos continúa teniendo un predominio militar indisputable en el continente, la fragmentación regional y el ascenso de potencias como Brasil y Venezuela parece haber limitado su alcance hemisférico.

Con respecto a los constreñimientos, varios autores de la colección aquí presentada nos recuerdan los problemas planteados por la fragmentación, las disputas bilaterales, las rivalidades y las tensiones ideológicas que dividen a los gobiernos latinoamericanos. Boniface nota que América Latina enfrenta serios problemas de acción colectiva que le permita lograr la cooperación sin la participación estadounidense. Indudablemente, las posibilidades de que CELAC despegue, como señala Rojas, dependerán de la capacidad de los líderes latinoamericanos de hacer a un lado estas diferencias.³³

A nivel de los estados y de los individuos, el surgimiento de nuevos liderazgos ha contribuido también a la nueva dirección del multilateralismo latinoamericano. Es evidente que el ALBA nace de los esfuerzos del presidente Hugo Chávez y de la diplomacia venezolana. UNASUR y sus precursores, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), se originaron en gran medida gracias al liderazgo brasileño, primero del presidente Fernando Henrique Cardoso y luego del presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva. El proyecto de CELAC, el cual nació en la Cumbre de la Unidad de Cancún en febrero de 2010, combina la visión brasileña y las raíces encontradas en CALC con la propuesta mexicana del presidente Felipe Calderón de una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC). Como apunta Rojas, dada su localización estratégica dentro del calendario de cumbres previas y por venir de CALC y del Grupo de Río, los gobiernos de Brasil, Chile, Jamaica, México y Venezuela tendrán una influencia capital sobre la forma que CELAC pudiera eventualmente asumir.

El análisis de Saltalamacchia sugiere que las estrategias prioritarias de estados específicos afecta no sólo al tipo de balanceo suave del que se ocupa Toro en su artículo sobre el ALBA, sino que también

puede impactar sobre la forma institucional que adquiere la práctica multilateral. La autora señala que el liderazgo mexicano en CELAC como foro regional obedece a la amenaza que México percibe de ser excluido del resto de América Latina y de Sudamérica por medio del ALBA y UNASUR. De manera similar, Daudelin y Burges observan que los esquemas multilaterales patrocinados por Brasil, del que IBSA es un ejemplo, contribuyen a que los estados miembro se conozcan mejor entre sí.

Asimismo, Daudelin y Burges sugieren que otras consideraciones estratégicas contribuyen a entender mejor la debilidad institucional de los organismos latinoamericanos. Para estos autores, el gigante sudamericano juega de manera intencional un “juego institucionalista débil”. Luego de repasar el involucramiento brasileño en diversos foros comerciales, económicos, políticos y de seguridad, Daudelin y Burges afirman que el país sureño es extremadamente renuente a fortalecer las instituciones que eventualmente pudieran coartar su autonomía de movimiento. Puesto que el motor que mueve a Brasil en este ámbito es similar al de buena parte de otros países de la región, es difícil concebir buenos augurios con respecto a la consolidación de las instituciones multilaterales latinoamericanas.

Varios artículos muestran asimismo que la política interna impacta la forma institucional del multilateralismo latinoamericano contemporáneo. El análisis de Sanahuja sobre UNASUR revela que la falta de consenso existente en Brasil con respecto a la construcción de instituciones fuertes explica en parte el carácter intergubernamental de la organización, así como la existencia de un secretariado débil. De manera similar, Daudelin y Burges señalan que el multilateralismo regional carece de un sólido apoyo en la política interna carioca.

Para concluir esta sección, cabe notar que a pesar de que los autores de este número nos ayudan a entender el actual multilateralismo latinoamericano como un foro —institucionalmente débil— donde se puede lograr el diálogo y la concertación política, no explican su pronunciado carácter presidencialista. Para comprender a mayor cabalidad dicha singularidad, habría que recurrir tanto a la política interna de cada uno de los estados como a las particularidades que comparten entre sí; la intersección de estas dos venas de análisis sin duda arrojaría pistas sobre las razones para el desarrollo de lo que ahora,

de manera tentativa, podríamos llamar un multilateralismo basado en la soberanía—esa tensión a la que apunta el análisis de Sanahuja.³⁴ Sin embargo, la diplomacia presidencial no es sólo una característica del multilateralismo latinoamericano contemporáneo, sino el eje del que tanto su presente como su futuro penden. Evidentemente, es necesario llevar a cabo más investigación para entender a cabalidad esta peculiar característica, así como sus implicaciones.

¿De gustibus non est disputandum?

¿Es importante el hecho de que América Latina presenta un patrón multilateralista presidencialista con instituciones gubernamentales débiles? ¿Son las entidades multilaterales menos efectivas debido a estas características? ¿Son las instituciones promovidas por Estados Unidos o las Europeas más efectivas porque poseen burocracias fuertes, centralizadas e independientes? Andrés Serbín, por ejemplo, argumenta que América Latina debe pasar de la actual modalidad —más de tipo formal— a una más sustantiva.³⁵ Por su parte, dados los retos presentes que la gobernanza regional enfrenta, Thomas Legler recomienda que las organizaciones latinoamericanas cambien su tradicional énfasis en la autonomía, por la implementación de una gobernanza regional autónoma real.³⁶ Ambos autores capturan el sentir de que en realidad sí es importante la forma que toman las instituciones latinoamericanas en aras de volverse eficaces.

Ciertamente, existen numerosos ejemplos de multilateralismo latinoamericano exitoso, especialmente en términos de costos, de creatividad y de flexibilidad diplomática. El Tratado de Tlatelolco de 1967, así como la organización que éste creó, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, han mantenido a la región libre de armamentos nucleares desde entonces. Las conversaciones de paz promovidas por el presidente costarricense Oscar Arias produjeron los exitosos Acuerdos de Esquipulas en 1987. En 2008 el Grupo de Río desterró de manera satisfactoria la amenaza de un conflicto armado entre Colombia, Ecuador y Venezuela, luego de que elementos militares del primer país eliminaran a una célula de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano. En septiembre de 2008 una oportuna cumbre de UNASUR

en Santiago de Chile ayudó a prevenir que la escalada de tensiones políticas entre el gobierno boliviano de Evo Morales y la oposición política de aquél país resultara en actos violentos y posiblemente en una guerra civil. De hecho, Jorge Domínguez ha notado que los jefes de estado y de gobierno latinoamericanos tienen un largo y exitoso historial en cuanto a la resolución pacífica de controversias.³⁷ En lo referente a los ejemplos recién citados, Daudelin y Burges observan que los nuevos arreglos multilaterales han probado su flexibilidad y adaptabilidad, así como el ser bastante efectivos para lidiar con las crisis recientes de la región.

El método de las cumbres presidenciales tiene también ventajas importantes. Richard Feinberg ha identificado varias de ellas: hacen llegar iniciativas específicas a la lista de prioridades de los líderes; crean espacios para encuentros cara a cara entre los mandatarios, facilitando así la familiaridad y la comunicación directa entre ellos; estimulan a las burocracias presidenciales a dirigir su atención a las prioridades latinoamericanas o interamericanas y, finalmente, como se sugirió con los ejemplos anteriores, dirigen la atención presidencial y/o los recursos necesarios de manera oportuna en momentos de crisis.³⁸

Varios autores de este número especial indican los límites del patrón de multilateralismo latinoamericano. Las prácticas del liderazgo pro tempore y de diplomacia de cumbres, en un contexto de debilidad institucional, significan que el mandato, así como su posterior implementación, depende más de la voluntad de los ejecutivos —quienes cuentan con periodos gubernamentales claros y con una limitada capacidad para enfocarse en más de n temas— que de secretariados permanentes con periodos y consideraciones de más largo plazo. Varios autores notan que el multilateralismo presidencialista ha generado el problemático fenómeno de la “cumbritis”, o de lo que Daudelin y Burges prefieren denominar como “hiperinflación de cumbres”: una frecuencia alarmante de cumbres presidenciales que no sólo dilapida recursos presupuestales y las energías de los mandatarios y sus cuerpos diplomáticos, sino que también distorsiona las agendas. Al respecto, también señalan que la cumbritis ha producido una proliferación de mandatos, en su mayoría sin cumplir y por supuesto carentes de los recursos financieros requeridos para su implementación.³⁹ Pudiera ser también que la débil institucionalidad, aunada a los frecuentes cambios presidenciales, pudiera afectar

la habilidad para que las organizaciones multilaterales latinoamericanas funcionen como “emprendedores normativos”.⁴⁰

Altman observa que la impronta presidencialista pone en riesgo la existencia futura del ALBA, ya que la suerte de la organización parece estar íntimamente vinculada con el ciclo electoral y la fortuna política del presidente Hugo Chávez. Sin duda, los prospectos de UNASUR dependerán del liderazgo de la presidenta Dilma Rousseff, y es debatible si el impulso mexicano a CELAC sobrevivirá al cambio presidencial de diciembre de 2012. Al respecto, Daudelin y Burges advierten que, en caso de que se llegue a presentar una situación crítica de seguridad o problemas de gobernanza regional, tales como un conflicto político serio en Venezuela, un conflicto armado entre Colombia y sus vecinos, o entre Chile, Perú y Bolivia, o un escalamiento de los problemas vinculados al crimen transnacional organizado, la carencia de instituciones fuertes pone en riesgo a la región en su conjunto.

Los autores reunidos en esta colección dilucidan el surgimiento de una interesante agenda de investigación sobre las instituciones multilaterales en América Latina: ¿Qué explica sus idiosincrasias? ¿Cómo y por qué difieren del estilo estadounidense, del europeo o de otros multilateralismos regionales? ¿Cómo fortalecer y hacer más efectivas las instituciones latinoamericanas? ¿Cuáles han sido y serán los efectos de esta sisífica tarea? ¿El discurso y la práctica multilateralista ha realmente informado la identidad y los intereses de los países de la región? ¿Es acaso la popularidad al interior de los países del subcontinente lo que explica la permanencia del discurso multilateralista? Es decir, ¿obedece la persistencia de los esfuerzos multilateralistas más a factores de índole interna que a la convicción de la necesidad de lograr una cooperación regional efectiva basada en principios fundamentales? Creemos que las interrogantes anteriores forman parte de una agenda de investigación a la que vale la pena dar seguimiento. No se trata de finalizar la discusión con el bien conocido adagio de que “en gustos se rompen géneros”. Al contrario, como observan George Stigler y Gary Becker, es posible considerar a los gustos como estables a lo largo del tiempo y compartidos por los actores—y continuar la discusión sobre los factores subyacentes que los afectan (en este caso ciertamente no sólo ingreso y precios).⁴¹ Así pues, consideramos que es tiempo de que el estudio del multilateralismo adquiera también cierto *sabor latino*.

NOTAS

1. Los autores de esta introducción desean agradecer a Rodolfo Wlasiuk y a Andrés Serbin por su apoyo y por la invitación para editar este número especial. Laura Zamudio y Julia Schünemann proporcionaron una retroalimentación invaluable a los autores de este número en su calidad de dictaminadoras. Agradecemos también a Fernando Osuna por su asistencia en la elaboración de este trabajo.
2. Ver, por ejemplo, Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, eds. (2008). *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración* (Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura, y Fundación Carolina); Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena, eds. (2008). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe* (Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores); Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja, eds. (2010). *Una región en construcción; UNASUR y la integración de América del Sur* (Madrid: Fundació CIDOB); y, Louise Fawcett and Mónica Serrano, eds., (2005). *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*. (London: Palgrave Macmillan); Arturo Oropeza, ed. (2010). *Latinoamérica frente al espejo de su integración 1810-2010* (México, D.F.: UNAM y Secretaría de Relaciones Exteriores). Asimismo, véase la colección anual de artículos sobre integración y regionalismo del CRIES, *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*.
3. James A. Caporaso (1992). "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization*, vol. 46, no. 3, p. 602; John G. Ruggie (1992). "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, vol. 46, no. 3, p. 571.
4. Graham Evans y Jeffrey Newnham (1998). *Penguin Dictionary of International Relations* (London: Penguin Books), p. 340.
5. Richard K. Ashley (1983). "Three Modes of Economism", *International Studies Quarterly*, vol. 27, no. 4, pp. 463-496.
6. John G. Ruggie, *op. cit.*
7. Kenneth W. Abbott y Duncan Snidal (1998). "Why States Act Through Formal International Organizations," *Journal of Conflict Resolution* 42, 1 (February), pp. 3-32.

8. William Zartman, and Saadia Touval, eds. (2010). *International Cooperation: The Extent and Limits of Multilateralism* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
9. John J. Mearsheimer (1995). "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19, 3 (Winter), pp. 5-49.
10. Ver Kenneth W. Abbott (2007). "Institutions in the Americas: Theoretical Reflections," en *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*, ed. Gordon Mace, Paul Haslam, and Jean-Philippe Thérien (Boulder, CO: Lynne Rienner), pp. 237-53.
11. Ver el número especial sobre balanceo suave de *International Security*, 30, 1, verano 2005.
12. Mearsheimer, *op. cit.*
13. Ver Robert W. Cox (1992). "Multilateralism and World Order," *Review of International Studies* 18, 2 (April), pp. 161-180.
14. Ver, por ejemplo, Friedrich Kratochwil (2006). "The Genealogy of Multilateralism: Reflections on an Organizational Form and Its Crisis," en *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change?*, eds. Edward Newman, Edward, Ramesh Thakur, and John Tirman (Tokyo: United Nations University Press), pp. 139-159.
15. Ver Amitav Acharya and Alastair Iain Johnston, eds. (2007). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Cambridge, UK: Cambridge University Press).
16. John G. Ruggie, *op cit.*, pp. 574-84.
17. John G. Ruggie, *op cit.*, p. 574.
18. Amitav Acharya (2006). "Multilateralism, Sovereignty and Normative Change in World Politics," en *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change?*, eds. Edward Newman, Edward, Ramesh Thakur, and John Tirman (Tokyo: United Nations University Press), pp. 95-118; Monica Herz (2008) "Does the Organisation of American States Matter?," Working Paper 34, Development Studies Institute, London School of Economics.
19. Arie M. Kacowicz. (1998). *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective* (Albany, NY: SUNY Press).

20. John G. Ruggie, *op cit.*, p. 593.
21. Adler, Emmanuel (2006). "Communitarian Multilateralism," en *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order, and Structural Change?*, eds. Edward Newman, Edward, Ramesh Thakur, and John Tirman (Tokyo: United Nations University Press), pp. 34-55.
22. Ver Arturo Santa-Cruz (2005). "Constitutional Structures, Sovereignty, and the Emergence of Norms: The Case of International Election Monitoring," *International Organization* 59 (Summer): pp. 663-93.
23. Rudra Sil y Peter J. Katzenstein (2010). "Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Tradition", *Perspectives on Politics*, vol. 8, no. 2, pp. 411-431.
24. Daniel M. Green, ed. (2002). *Constructivism and Comparative Politics* (Armonk: M.E. Sharpe).
25. Cf. la definición clásica de Ruggie, *op. cit* p. 569.
26. Para una caracterización anterior del multilateralismo latinoamericano ver Thomas Legler (2010). "El perfil del multilateralismo latinoamericano," *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10, 3 (julio-septiembre), pp. 1-4.
27. A pesar de que no exploramos esta cuestión aquí, vale la pena mencionar que un efecto de este pronunciado presidencialismo y el patrón centrado en el estado es que el multilateralismo latinoamericano contemporáneo tiene pocos vínculos orgánicos con actores no estatales, no obstante la frecuente retórica oficial que exalta las virtudes de la participación popular. Véase Jean Grugel (2006). "Regionalist Governance and Transnational Collective Action in Latin America", *Economy and Society*, 35, 2 (May): pp. 209-31; Andrés Serbin (2010). "De despertares y anarquías," *Foreign Affairs Latinoamérica*. 10, 3 (julio-septiembre), pp. 6-11.
28. Ver Francisco Rojas Aravena (2000). "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres: Construyendo el multilateralismo cooperativo," En *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*, ed. Francisco Rojas Aravena (Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO Chile), pp. 13-54.
29. Thomas Legler (2010). "Gobernanza regional: El vínculo multilateral," *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, 3 (julio-septiembre):

- 18-23; Thomas Legler (2011). “De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe,” en Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. (Buenos Aires: Editorial Teseo and FLACSO), pp. 23-47.
30. Ver también Andrés Malamud (2003). “¿Presidentialism and MERCOSUR: A hidden cause for a successful experience,” en Finn Laursen (ed.) *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (Aldershot: Ashgate), pp. 53-73; Andrés Malamud (2005). “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination,” *Latin American Research Review*, 40, 1: pp. 138-64.
31. Ver también Andrés Serbin (2011). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos,” En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. (Buenos Aires: Editorial Teseo and FLACSO), pp. 49-97.
32. Sydney Tarrow, “States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements”, en Peter Lange, ed., *Comparative Perspectives on Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 41-61.
33. Para una visión pesimista de las posibilidades de los países latinoamericanos para superar sus diferencias con respecto a la seguridad en el ámbito multilateral, véase Olga Pellicer (2010), “La seguridad regional: Los caminos divergentes de Latinoamérica,” *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10, 3, pp. 45-50.
34. Ver también Caroline Bouchard y John Peterson (2011). “Conceptualising Multilateralism: Can We All Just Get Along?,” *Mercury E-paper no. 1*, Enero de 2011. http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user_upload/E_paper_no_1_Revised_Version.pdf.
35. Andrés Serbin, op. Cit, p. 11.
36. Ver la nota 29.
37. Jorge I. Domínguez (2007). “International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion,” en *Crafting Cooperation: Regional Institutions in Comparative Pers-*

- pective*, ed. Amitav Acharya and Alastair Iain Johnston (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 83-128.
38. Richard Feinberg (2010). “Summitry in the Americas: The End of Mass Multilateralism?” FOCAL Policy Paper, March. Ver también Francisco Rojas Aravena, “Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres.”
 39. Jorge Domínguez argumenta que la brecha de “laxitud” entre los nuevos mandatos y su subsecuente falta de implementación es una característica que perdura en las instituciones latinoamericanas desde su independencia. Jorge I. Domínguez (2007). “International Cooperation in Latin America,” pp. 94-97.
 40. Véase Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998). “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, no. 4, pp. 887-917.
 41. George J. Stigler y Gary S. Becker, “De Gustibus Non Est Disputandum”, en Karen Schweers Cook y Margaret Levi, eds., *The Limits of Rationality* (Chicago: The University of Chicago Press, 1990), pp. 191-216.



Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many Faces of Brazil's Multilateralism Since 1989¹

Jean Daudelin and Sean Burges

This paper has modest aims. It identifies the dominant patterns in Brazil's involvement in multilateral arrangements since its return to full democratic domestic rule in 1989 and asks a single question: How supportive has Brazil been of the maintenance and consolidation of institutional mechanisms of collective governance, in the Americas, and beyond?

Substantial changes have taken place both in the domestic Brazilian situation and in the configuration of relative power across the global system. Brazil has gone from being a country of great potential, but little effective weight, to one that has international influence and impact (Rohter 2010, Roett 2010, Brainard & Martinez-Diaz 2009, Rothkopf 2010, Hurrell 2010). The economic and political rise of Brazil on the

global scene has been paralleled by the rise of a number of new players, particularly in Asia, and by an absolute decline of Russia's economic and—to a lesser extent—military clout, and in the relative economic power of the previous bulwarks of global capital in the US and Europe. Most significantly for Brazil and its Latin American neighbours, while the US remains unchallengeable militarily, the Global Financial Crisis has gutted its ability and capacity to impose economic direction on others. In the confused environment that results, most bets are off and nobody knows which of the “old” arrangements will survive and under what form, or which new ones will emerge to displace them. With a healthy democracy, a sound economy, a relatively secure and certainly unthreatening immediate regional environment, an effective diplomacy, a rising global profile and a favourable image in most quarters, Brazil finds itself in an excellent position to forcefully enter the field.

The way in which Brazil is likely to move in, however, remains unclear. While multilateralism broadly understood certainly appears to be central to its foreign policy (Hurrell 2010, 61), Brazilian diplomacy has joined the new game by hedging its bets and, for now at least, by playing what we would call a weak institutionalist game that involves three patterns of behaviour: pushing for reform and seeking more space for itself in those circles and organizations that are likely to remain influential (the UN, World Bank, IMF, WTO), fighting or constraining the arrangements that put it at a disadvantage or threaten to do so, trying in particular to carve South America out of the reach of global or hemispheric multilateral mechanisms (from the UN to the OAS and the FTAA), and promoting the emergence of plethora of weak alternative arrangements in which it has more say, but without investing too much in them, minimizing its costs and maximizing its own flexibility. As we document below, this strategy has until now been quite successful. Brazil has become a fixture of institutional reform and innovation in global and hemispheric governance, South America is increasingly self-governing as a regional area, and Brazil is at the centre of a huge range of “variable-geometry” multilateral arrangements.

The paper is divided into three sections. In the first one, we briefly lay out the interpretive parameters of our analysis. The second and third parts examine Brazil's multilateral policy in the areas of, respectively, trade and finance, and security and defense.

1. Elements of an Analytical Framework

In spite of remarkable recent progress, Brazil today has neither the economic nor the military clout to gain the political influence necessary to impose its vision or priorities globally or even regionally. It is by no means a “great” power and while a sought-after ally and an active coalition-builder in global affairs, Brazil remains a side-player, though an increasingly significant one. At the same time, its position in global hierarchies and its behaviour in global affairs do not fit at all the standard portrait of middle-powers, whose peculiar use of multilateralism involved leveraging international institutions to manage their relationship with major powers (Cooper, Higgott & Nossal 1993) while at the same time “servicing” the West through effective diplomacy and mediation in exchange for a degree of access that was not proportional to these countries’ military capabilities or economic heft. Contrary to “classic” middle powers Australia and Canada, Brazil and the other Southern-based emerging powers are not part of the North-Atlantic core of the Western alliance (Huelsz, 2009:27), they do not readily accept that the US’s continuing prominence in the world order is either beneficial or even durable, nor do they perceive existing multilateral arrangements as effective tools to manage larger powers, or see much to be gained by “servicing” any of them in exchange for a voice and an influence that, anyway, was not forthcoming until the Global Financial Crisis in 2008 on economic issues, and continues to be largely denied on security questions.

While not very bold at first, Brazil’s somewhat rebellious attitude towards existing multilateral arrangements has progressively solidified as the country has gained increased international recognition and internal economic stability. In the face of an increasingly fluid global political realities, Brazil’s challenge to multilateralism followed three broad patterns. One involved a direct challenge to the governance of existing arrangements, denounced as inequitable, undemocratic and consequently illegitimate and ineffective. The second one entailed increasingly forceful attempts to carve-out whole areas, from the reach of those arrangements, reserving them for regional mechanisms in which Brazil’s weight was overwhelming. Finally, Brazilian diplomacy has been frantically joining and creating weak, poorly-institutionalized and —financed multilateral arrangements, both to coordinate ad-hoc

collective action to substitute the existing mechanisms that are being challenged or kept out, and to promote the reform of the latter.

In trade policy this has implied an ever more assertive approach to international discussions, with a focused and ultimately successful effort at preventing the establishment of a free trade area in the Americas and at paralyzing a WTO process in which wealthy nations were simply not ready to deliver much to their poorer partners. Security questions have been marked by increased efforts for Brazil to gain a seat at the UN Security Council and to pull regional thinking, decision-making and actions squarely into the Brazilian orbit and away from the US, the UN, and the OAS. In both fields, moreover, a plethora of Groups, Foras, Communities, and Coalitions (Rio Group, BRICS, G-3, G-4, G-20 trade, G-20 finance) have been established, and negotiation processes launched (Fagundes Visentini and Reis da Silva, 2010), in a frenzy of diplomatic activity whose main effect has been to make Brazil astonishingly visible in global governance circles.

It must be noted that this rebellious multilateralism remains largely confined to the mechanics of global and hemispheric governance, not to the ordering purposes of these institutions. Indeed, Brazilian rebellion is quite conservative in that the changes sought are ultimately meant to enhance the legitimacy and efficacy of existing global and regional governance. Albeit clearly self-serving in the case of Brazil, this argument is credible and largely consistent with the country's behaviour in the global arena. As a growing power whose economy and interests are increasingly internationalized, Brazil clearly has a vested interest in the stability that only effective multilateral arrangements can provide.

Changes in the political structure of global governance have massive implications for the emerging powers who stand to gain, but also for those who stand to lose influence under the new arrangements, which includes states that will remain at its core, like the United States, but also some—such as Canada and soon, the UK and France too—that will likely see their place in it shrink substantially. While these changes are sometimes tackled directly, they are also implied in the day to day—or Summit to Summit—discussions of particular issues. In other words, the battleground is thus the whole multilateral arena. In the next two sections, we examine two important components of that field and try to see how one of its most influential new player has been doing.

Please note that the analysis proposed here frames Brazil as a unified actor and its strategy as consistent and essentially unchanging since 1989. Both assumptions clearly oversimplify a situation and a dynamic that remains complex and to some degree conflictual within Brazil's political and foreign policy and defense establishments. We consider however, that the patterns we identify are typical of the whole period and that the basic rationale of Brazil's multilateral engagement reflects a broadly shared understanding of global dynamics, of the country's growing influence in it, and of the strategies that are open to it. We do not feel, in particular that the much discussed transition from the quest of autonomy through participation, which is said to characterize the country's foreign policy under Cardoso, and through diversification, under Lula (Vigevani, Cepaluni, 2007), really implies fundamental disagreements about the nature of the country's interests or the way in which they are to be defended and advanced.

2. Trade and Financial Governance

On trade and economics files Brazil has noisily and forcefully advocated the establishment and consolidation of regional economic groupings such as Mercosul and Unasul as stepping stones towards global trade liberalization. Real action, however, has been more subdued. Although Mercosur has added a few associates and may admit Venezuela as a full-fledged partner, it remains woefully underinstitutionalized. The bloc has a still-tiny and ineffective administrative secretariat with an ineffectual and barely used dispute resolution mechanisms. The result is that periodic crises—of which there have been plenty—invariably have been resolved through presidential diplomacy, not the strong mechanisms expected of effective multilateralism. UNASUL, meanwhile, is still a work in progress and is certainly not developing into a significant vehicle for freer trade in the region.

2.1 Regional Trade

On the hemispheric and global “fronts,” Brazilian diplomats have studiously worked to derail, delay or reframe every significant initiative to foster trade liberalization, arguing—not without reason—that none

of these adequately protected their country's interests. Perhaps the most telling example of this behaviour was the Free Trade Area of the Americas process launched by the Clinton administration at the 1994 Miami Summit of the Americas. As one Brazilian diplomat involved in the preparations for that meeting explains (Magalhães 1999), there was a sense that the US wanted to quickly close the deal out in Miami with a text that was effectively an extension of NAFTA to the rest of the hemisphere. For many countries in the Americas such a proposition was, at first blush, more than acceptable because it would have brought in one fell swoop the long-sought open access to the massive US market. The interpretation within those quarters of Itamaraty that would dominate the Lula years was quite different, however, not least because they felt that such an approach to a hemispheric trade bloc would entrench Brazilian subordinate integration into a US dominated block and thus effectively deal a crippling blow to the country's long-term economic and political ambitions. Even the "moderates" who were in charge under Cardoso, such as then-foreign minister Luiz Felipe Lampreia (2010, 255-256), felt that the FTAA could potentially harm Brazil's interests if accepted as offered.

Significantly, Brazil's agreement to any deal was critical because it was access to the large Brazilian and Mercosul markets that were the prize for the US, not the prospect of greater sales to insignificant Ecuador and Honduras or already quite liberalized Colombia or Peru. Itamaraty negotiators were well aware of the bargaining power this created for Brazil during the negotiation process. Cardoso's foreign policy team was also very conscious that at the outset of the talks Brazil lacked sufficient economic strength and credibility to oppose the deal with the bluntness that was to become typical of the Lula administration's later engagements in global governance discussions. Efforts consequently focused on building a Latin American coalition around the idea that while the proposed FTAA offered many opportunities, it behoved all governments to proceed with caution. Rather than directly opposing US propositions, Brazil countered with alternate language that had already been sold to the other Latin American countries. Attention was also given to the question of what exactly was meant by 'free trade', especially with respect to trade in the agricultural commodities and textiles that were the core regional exports to North America (Feinberg 1997). A hard-line approach to the substance of the talks was taken,

and supported by other regional governments, when US negotiators were told that ‘social’ clauses would not be accepted and that any potential agreement would have to be pursued as a single undertaking, not implemented piecemeal (Lampreia 2009: 183-187).

Lampreia (2009, 186-192) is clear in his memoirs that Brazil increasingly became less enthusiastic about the idea of an FTAA during Cardoso’s first term and by the 1998 ministerial negotiating sessions was successfully building a Latin American coalition behind its attempts to either block the version of the trade deal favoured by Washington, or to slow down its discussion. The challenge was to stop the deal from going forward without damaging US-Brazil relations, not least because at the time the US retained the economic strength to strangle a Brazil still struggling to fully stabilize its economy and gain credibility in global trade and financial circles. The rhetoric surrounding the discussions was consequently prudent and framed as a kind of constructive engagement. As Itamaraty Secretary General Osmar Chohfi (2002) observed in the dying days of the FTAA process, “sometimes you see the idea of Brazilian leadership as uniting South America to confront the Northern part of the hemisphere. That is not the idea. The idea is to strengthen our own positions and to have a better possibility of negotiating something that is favourable for everybody, but good for us too. We don’t want a simple accession to NAFTA. It will be something different.”

As in the case of Mercosul, launched in part to create a platform for enhanced international insertion and improved bargaining power in a global setting, Brazil started to float a series of ideas for strengthening the South American economic space, using it as a basis for either an alternative to a NAFTA-like FTAA, or as a subregional lever to push the US to a more amenable negotiating position. Efforts to expand Mercosul to include Bolivia and Chile that were already running by the time FTAA talks hit full stride quickly grew to include the idea of interregional deals, most notably with the Andean Community, but also with the European Union as a counter-balance to the US. With respect to forming a larger South American bloc, the central challenge was Argentina, which in the mid-1990s feared a loss of influence within Mercosul and competition from Chile for access to the Brazilian market (Lampreia 2008, 228). Brazil also found itself in a very awkward

position, with enough industrial might to swamp its neighbours, but as yet not enough economic strength to credibly present itself as the anchor of an integrated regional market. The result was a successful stalling of the FTAA, but a failure to create the South American 'building block' needed to pursue larger hemispheric and global projects from a position of strength.

Fed up with stumbling on the varying degrees of economic nationalism that tended to cripple Latin American integration attempts, Cardoso elected for an element of subterfuge, eschewing the idea of economic integration in favour of the process of physical infrastructure integration that he launched at the 2001 Brasília Summit of South American Presidents. The idea here was to set up a technocratic multilateral institution – La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) – focused on building the transportation, energy, and communication linkages between the countries of South America necessary to support a surge in intra-continental trade (Araujo 2009/2010). Implicit in this proposition was the strong suggestion that South Americans should look to Brazil for new opportunities, not to the US. Zest was added to this proposition by getting IADB support for the project as well as opening up cheap Brazilian government financing for projects through the export financing arm of the National Bank for Economic and Social Development (BNDES).

The critical point for our larger discussion on multilateralism is that the IIRSA infrastructure integration process was not publicly presented as an alternative to the FTAA, but as a necessary building block to make a possible FTAA work. Implicit in this language was the proposition that the current state of affairs in the hemisphere would only support an FTAA beneficial to the US and possibly Canada. It also laid the groundwork for the parallel Latin American multilateral arrangements that would be created during the Lula years. Cardoso's IIRSA was quickly subsumed by Lula into the short-lived Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), which in turn rapidly morphed into the current Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) that is now providing the framework for purported regional infrastructure integration and moves towards expanded South American political and security coordination. This Brazil-centred, Southern-based multilateralist movement was replicated on a region-wide political basis with the 2010 launch

of *Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos* (CELAC), which built upon the framework of the Rio Group to create a hemispheric grouping that retained many of the commitments and ambitions of the OAS, but left out Canada and the US.

2.2 *Global Trade*

The Brazilian approach to multilateral economic institution building seen during the FTAA was replicated at the global level. Within the ambit of the World Trade Organization two tracks of action were adopted to advance Brazilian interests. On one side, Brazil made extensive use of WTO procedural mechanisms such as the Dispute Settlement Understanding (DSU) to constrain and modify the behaviour of major powers such as the US and EU. In a succession of complaints, Brazil used the DSU to attack US cotton subsidies (DS267), patent codes (DS224), anti-dumping laws (DS217), steel protection measures (DS218, 259), and agriculture supports (DS365). European Union policy targets revolved around agricultural supports and barriers, with sugar (DS266), chicken (DS69, 269), and coffee (DS 154, 209) being amongst the most important cases. Brazilian success operating within the confines of the WTO's institutional mechanisms to achieve important and enforceable trade victories against the US and EU helped establish the global trade body as something other than a simple instrument for perpetuating the existing global order. While Brazilian action in the DSU certainly supported the maintenance and strengthening of this critical global governance institution, it did so in a way that directly assaulted the core interests of powerful political constituencies within the US and EU.

The assertive turn in Brazilian trade diplomacy, and its implications for traditional middle powers, became clearest in the run-up to the 2003 Cancun WTO Ministerial meeting. As Pedro da Motta Veiga (2005) explains, Brazil's initial inclination was to use the Cairns Group to conduct discussions and reactions to the 'Harbison paper' on agricultural trade that the US and EU had agreed prior to Cancun. The problem was that the Cairns Group was strongly influenced by traditional middle power Australia, who saw the paper, in spite of its limitations, as a satisfactory step forward. Brazil, along with other countries such as IBSA partners India and South Africa as well as Egypt and a larger

group of developing countries, found the Australian unwillingness to position the Cairns group as a counter-balance to the US and EU disappointing. In response to Australia's timid reluctance to directly cross the US, Brazilian diplomats began to organize a coalition of developing countries to support an alternate approach. Significantly, the position that Brazil eventually put on the table in Cancun was significantly weaker than that proposed by Brazilian agribusiness interests. This implied sacrificing some self-interest to advance the multilateral institution, but the slight step backward was taken to bind together a coalition seeking to strengthen the multilateral framework in a way that diverged quite significantly from the expressed desires of the dominant powers.

Brazil was duly blasted by the USTR Robert Zoellick (2003) after the 2003 Cancun ministerial for being a negative blocking power determined to pursue partisan national interest ahead of the global good, although US negotiators later acknowledged that Brazil's creation and leadership of the G20 coalition of developing countries actually served to keep a large group of dissatisfied and increasingly radical countries positively engaged with the process (Hurrell and Narlikar 2006; Narlikar and Tussie 2004; Taylor 2007). As Marcelo Fernandes de Oliveira (2005) points out, however, the Brazilian focus was on pushing the WTO in a direction consistent with the interests of developing countries, not simply on delivering their assent to the plans concocted by the US and EU. This sense of dissatisfaction with existing structures of global economic governance was further emphasized by Lula's continuous reference to the need for new and more balanced mechanisms and practical efforts to achieve them through the creation of increasingly impressive South-South groupings such as the IBSA India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (Alden and Vieira, 2005; Genésio 2009)

2.3 *Scope, Limits, Tensions*

The nature of IBSA highlights the limits to Brazilian engagement with multilateral institutions that it may not be able to control. Rather than setting up a permanent secretariat and positioning the grouping as the centre of a new South-South multilateralist policy, IBSA emerges as a loosely organized talk-shop designed to help the countries to get to know each other. It commits the participants to nothing more than

talking and seeking new opportunities, incurring almost nothing in terms of substantial costs and obligations for the members. This is the same logic which has marked Brazilian participation in regional and global trade multilateralism. On both a Latin American and global level Brazil has been reluctant to allow the emergence of institutions that constrain its potential for self-advancement. Indeed, when a given body appears set to introduce undue constraints on what Brazil wishes to achieve, a quiet sort of diplomatic *jeitinho* can almost be seen, with Itamaraty diplomats subtly shifting their position in an attempt to bring others around to their new outlook without actually accommodating the dissenting voices.

It is exactly this sort of ‘flexibility’ that has created problems for Brazil’s leadership of the trade G20 in the WTO from as early as 2007. Brazil decided that, on balance, the deal hammered out with the US, EU and India in 2007-2008 was acceptable. Even though this position was far from shared by its G20 partners or other members of Southern WTO negotiating coalitions, Brazilian diplomats proceeded to try and redirect the logic behind the common G20 position and to pull other developing countries on board. The result was a loss of support within the WTO and a quiet backpeddling from the talks by Brazil that placed the process on hold. It also raised serious questions about Brazil’s attitude to multilateral processes and the country’s willingness to accept the need to give other, dissenting positions expression in the final stance of a collective group.

This reluctance to assume costs and look beyond Brazil’s immediate interests creates a central tension and contradiction in the country’s approach to multilateral trade arrangements. The pointed comment that US Secretary of Commerce Gary Locke delivered to his Brazilian counterparts in March 2011 was that they needed to take a slightly larger view of global trade figures, focusing on their total trade balance, not surpluses and deficits with individual countries (Landim 2011). While Locke’s castigatory comment was directed at persistent Brazilian complaints about their trade deficit with the US, officials from countries such as Argentina, Paraguay, and Uruguay have also offered similar remarks. This points to an underlying tension in the Brazilian approach to multilateral trade arrangements, namely the proclivity to avoid providing the anchor-market services necessary to build substan-

tive trade arrangements that form a viable alternative to the South's existing focus on accessing Northern markets.

The at-times mercantilistic attitude to trade agreements evidenced by the Brazilian government is in part a reflection of domestic political pressures. Media outlets and business lobbies provide a constant stream of pressure on the government to ensure that Brazil benefits first before other considerations come into play. Even in instances where this rhetoric is explicitly disavowed by Itamaraty, most notably in the expansion of economic links with Sub-Saharan Africa, there is a clear indication that some ground is being given on the trade in goods front in order to facilitate a greater gain on the Brazilian export of services or access to natural resource exploitation contracts. More significantly, there is no inclination by Brazil to dismantle and substantially reform the global or regional economic governance institutions and norms which make this possible. Although the face is friendly and the language more conciliatory, many of the same elements of commercial penetration and the creation of dependency linkages that formed the core of Brazil-based critiques of the global political economy in the 1950s and 1960s—including those by leading Brazilian foreign policy makers such as Cardoso, Samuel Pinheiro Guimarães, Celso Amorim and Marco Aurelio Garcia—are being consciously reproduced by Itamaraty today. The difference is that the Brazilian approach holds out the prospect to the South of a more equitable engagement that is not widely seen as possible with the US, EU or, increasingly, China.

A central barrier to Brazil leading the creation of a more equitable Southern trading system is the country's very reluctance to engage in and anchor the substantive trade agreement institutionalization outlined in this section. The problem, from a Brazilian perspective, is that its Southern or regional trade partners would use a substantive dispute resolution and arbitration mechanism to resolve trade spats in much the same manner that Brazil has deployed the WTO DSU against the US and EU. In other words, due to its size, Brazil would inevitably be the defendant, not the complainant. This is precisely the sort of institutionalization that Brazil has assiduously avoided. It is also a stance that is in keeping with the constant foreign policy theme of seeking autonomy. Indeed, in some ways it is this desire to constantly maintain autonomy in the face of a need for some degree

of collectivization that contributes to the tensions in Brazil's approach to economic multilateralism.

3. Multilateralism and Security in Brazilian Foreign Policy, 1989-2010

For more than a century, active involvement in multilateral security arrangements has been a constant for Brazil, both at the global and regional level. It was a founding member of the League of Nations and of the UN, as well as of the Pan-American Union and its successor the OAS. Since WWII, and along with Japan, it is the country of the world that has been elected the most frequently to a non-permanent seat at the UN Security Council—sitting on it for over eighteen years (Gratius, 2007: 15), in spite of its complete absence from it during the two decades of its military regime (1964-1985). Brazil has joined numerous UN peace-keeping missions, sometimes contributing a large number of soldiers to their contingent, most recently in Haiti, which is also the first mission that it formally led. In addition, and while largely neglectful of formal hemispheric arrangements, Brazil has played a prominent role in sub-regional conflict-management processes, especially through the Rio Group and, more recently, the South American Union (UNASUR).

This section tries to make sense of Brazil's involvement in multilateral security governance since its full return to democracy in 1989. Our analysis emphasizes two main points: 1) Brazil has had quite distinct policies towards global and regional multilateral arrangements, pushing for the reform of existing ones at the international level without questioning their basic institutional make-up, while at the regional level it worked instead at weakening established or emerging hemispheric arrangements, while trying to replace them by sub-regional ones that were focused on South America but essentially devoid of institutional heft; 2) these two policy strands overlap, essentially in their common emphasis on imposing quite strict limits to international involvement in domestic political affairs, but growing tensions are developing between them as a result of Brazil's ambitions at the international level, of the limits of its influence at the regional level, and of changing understandings of security at both the regional and global level.

3.1 *Global Multilateralism*

The direct election of Fernando Collor de Mello, which completed Brazil's slow road back to democracy, took place in 1989, the year the Berlin Wall fell, inaugurating a period of hyper-activity at the UN Security Council. In the years that followed, important decisions were taken by the Council regarding, among many other issues, the dismantling of the Soviet Union, the invasion of Kuwait and the Gulf War, followed by the embargo imposed on Iraq, the civil war in Somalia, the genocide in Rwanda and the subsequent Great Lakes war in Africa, the breakdown of Yugoslavia, and then, following September 11, 2001, the invasion and occupation of Afghanistan and then of Iraq, both of which continue to this day. Peacekeeping missions also multiplied, including thousand-soldier plus contingents in the Balkans, Angola, the Democratic Republic of Congo, East-Timor and, most recently, Haiti. In addition, particularly after the disastrous way in which the United States "played" the Security Council on Iraq, pressure mounted to reform the Council to bolster its legitimacy and thereby—it was hoped—its efficacy.

During that period, Brazil was as close to the heart of those discussions and decisions as any country, being present as an elected non-permanent member for four two-year mandates, contributing significant contingents to various peacekeeping missions and being at the forefront of the push to reform the Council. Throughout, its policy has been remarkably consistent.

Brazil has never joined or supported so-called Chapter VII missions, launched in response to a "threat to the peace, breach of the peace, or an act of aggression" and opening the way to any action, including military ones, to "restore international peace and stability" with or without the permission of the local government (UN Charter). In 1994, it even abstained from supporting such an intervention in the case of the Rwandan genocide (Kenkel, 2010: 654). This position can be traced directly to Brazil's clearly stated and long-standing opposition to breaches of national sovereignty. Moreover, it is also consistent with its strong qualms over the prominence of the permanent members of the Security Council, whose military representatives, as part of a "Military Staff Committee," are charged with UN forces coordination in Chapter VII missions. Brazil has also been extremely reticent to join

sanctions regimes, not only in 1990 against Iraq, when it stood to lose \$1.6bn dollars in lost exports and higher-priced imports (PIEE, nd), but more recently against Iran, where the potential economic impact on Brazil's economy was similar (OESP 2010 06 23).

By contrast, Brazil has enthusiastically supported “first-generation”—i.e. Chapter VI—peace missions, joining more than half of all the UN operations of this type. Since 1989, however, and aside from its involvement in Haiti beginning in 2004, Brazil's strong contributions have been strictly limited to the missions sent to “Western lusophone African countries or (...) former Portuguese colonies,” i.e. to Angola, Mozambique and East Timor (Kenkel, 210: 656), in keeping with Brazil's explicit prioritization of those countries (Sardenberg, 2005: 349).

Brazil's critical stance towards Chapter VII operations and economic sanctions is consistent with its increasingly vocal critique of the UN political structure, in particular regarding the composition of the Security Council. Current arrangements, inherited almost exclusively from the foundation of the UN in 1948, are said to be mis-adapted to the challenges confronting the organization: the primacy of the Permanent Five in the workings of the Council damages its legitimacy, weakens its authority and consequently limits its relevance and efficacy (Sardenberg, 2005: 363-40;). In particular, it does not reflect the emergence on the world scene of a number of powers whose cooperation is critical to effective and legitimate action. Implicitly for a while, and in the last eight years, very explicitly, Brazil has posited its own accession to a permanent seat as a “natural” component of any meaningful reform, a claim that has been increasingly accepted (Hurrell, 2010: 3).

Brazil's vocal critique of the political structure of the UN security regime is paralleled by its attitude towards the nuclear proliferation regime. Brazil was a late adherent to the treaty, which it ratified only in 1997. That turning point, moreover, proved to be far from radical, Brazil refusing ever since to sign the “Additional Protocol”—which enables the International Atomic Energy to realize much more intrusive monitoring of the signatories' nuclear program—broadly seen as the ultimate proof of a country's commitment to nuclear disarmament. In addition, the Brazilian government got into a series of rows with Western powers and the International Atomic Energy Agency regar-

ding, among others, inspections of its Resende nuclear facility in 2004, where a project of enrichment was contemplated, and more recently the imposition of international sanctions against Iran to force it to suspend what looks to most analysts like a clear attempt to develop nuclear weapons.

Brazil's challenge to the regime articulates a number of overlapping arguments. The first one, paralleling Brazil's critique of the Security Council, sees it as inherently asymmetric and thus bolstering an illegitimate governance structure, from whose leadership deserving states are unjustly excluded. A second critique points to the fact that even so asymmetric an arrangement is not respected by the nuclear powers themselves, especially the United States and Russia, whose disarmament efforts have been timid and certainly not consistent with their treaty engagement to move towards the total elimination of nuclear weapons. A third one presents the regime and especially pressures to impose more intrusive oversight mechanisms, as an attempt to prevent the development by non-Western powers such as Brazil, of their domestic technological capabilities in a field dominated by Western companies. Finally, Brazil's own domestic mechanisms—Article 21 of the 1988 Constitution—along with the bilateral instrument it has established with Argentina—the “Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials” (ABACC)—as well , as the regional commitment to the banning of nuclear weapons—the Tlatelolco Treaty—are presented as robust-enough guarantees of compliance with the spirit of the NPT regime (Goldemberg, 2010 06 21; Guimarães, 2010; Ramalho, 2010).

3.2 *Regional Multilateralism*

For much of Latin America, the end of the 1980s meant the end of twenty years of the military regimes and civil wars that had dominated the region's political landscape during this latter stage of the Cold War. Regional security arrangements, largely organized around the United States, were profoundly tainted by the bloody repression that they had helped organize or that they had silently covered. Hemispheric security cooperation evoked the School of the Americas and Operation Condor while the Inter-American Defense Board and College were seen as remnants of an authoritarian age that nobody wanted back. In 1997,

the Inter-American Treaty of Mutual Cooperation (the “Rio Treaty”) celebrated its fiftieth anniversary in deafening silence, without ever having been invoked since its signature in 1948.² The OAS was seen by all major countries of the region as a powerless diplomatic backwater with little credibility, legitimacy or influence. It was not a surprise that when the Clinton administration appended a security side to its attempt to revive inter-American cooperation through the Summit of the Americas process it chose not to focus on existing arrangements, proposing instead a parallel summit process termed “Defense Ministerials” and focused on democratic consolidation, civilian control of the military and confidence-building measures between countries. Quickly falling into irrelevance, the latest (9th) Defense Ministerial, held in Santa Cruz de la Sierra between November 22 and 25, was the occasion of an acrimonious exchange of accusations and counter-accusations between US Defense Secretary Robert Gates and Bolivia’s President, Evo Morales, who accused the United States of fomenting coups in the region (Cabrera Lemuz et al. 2010).

This broad regional pattern fits democratic Brazil’s behaviour better than most of its neighbours: while Argentina under Menem toyed—however improbably—with the idea of joining NATO, Ecuador until recently let the US run an air base at Manta, and Colombia worked very closely with the United States in its confrontation with its left-wing guerrilla, Brazil instead worked at carving out Latin America as a security complex. The Brazilian vision was that it would operate separate not only from the US, but also from the UN and from existing Inter-American security cooperation mechanisms, pushing instead, beginning in the mid-1990s, to replace them with arrangements centred on South-America and in which Brazil enjoyed a prominent position.

The recent row over the use of Colombian military bases by US personnel in the wake of the closing of the Manta base by Ecuador President Rafael Correa provided an opportunity for a forceful affirmation by Brazil of its resentment towards any US military presence in the region. Although the US presence in Colombia cannot be usefully opposed and, by force, American guarantees that the bases would strictly be used for missions on Colombian territory were accepted, the exceptional and ultimately abnormal character of that presence was sharply emphasized.

UN operations in South America's political crises, and even in Central America and the Caribbean are also systematically resisted: Brazil opposed UN intervention in Haiti in 1994 and the imposition of sanctions against its military regime (Burges and Daudelin, 2007). The sole exception to this rule is MINUSTAH, the UN mission sent to Haiti following the forced resignation of Jean-Bertrand Aristide and still there today. That case, however, does not quite violate the rule, as South American countries, with Brazil in the lead, literally captured the mission, making it very much a Latin American affair and an important indicator that Brazil was willing to take on the security responsibilities commensurate with a permanent UNSC seat.

OAS involvement in security crises is also systematically resisted, again most forcefully in South America. A case in point is the 2000 crisis in Peru, when Brazil opposed Canadian and American attempts at pushing the OAS to denounce the election results. Beyond the sub-region, namely in Central America and the Caribbean, Brazil has less leeway but still resists the idea of an OAS "monopoly" over security crises management: in the recent Honduras crisis, for instance, Brazil got involved *along* with the OAS instead of working through it.

In parallel, Brazil has been extremely active at building alternative institutional arrangements that would enable the region to effectively take over its own security governance. The Tlatelolco Treaty and the Brazil-Argentina nuclear agreement, already mentioned, were path-breaking from that perspective. But the period covered here saw quite an aggressive policy on the part of Brazil to build-up Latin America's capacity to deal with security challenges without external intervention. The Rio Group, set up in 1986, was another early attempt to carve out a role for the region in security crisis management, in this case supporting the Contadora Group's efforts at finding a regional solution to the Central American conflict, thus in some way re-appropriating a crisis which the US clearly intended to deal with alone.

The new linchpin of Brazil regional strategy, however, is the Union of South American Nations (UNASUR) and its military cooperation component, the South American Defense Council (CDS). UNASUR was formally established by the Declaration of Brasilia in May 2008, signed by every government of the region. Announced at the same time, the CDS was inaugurated in 2009 at the Quito Summit of UNASUR.

Composed of the Defense ministers of UNASUR countries, the CDS has been conceived as a forum of exchange and cooperation around security issues. It intends to foster confidence-building measures, the sharing of information on defense policies, procurement and capacity-building, closer collaboration on military industries and humanitarian action, as well as the development of common positions on global security issues.

With talks of a regional parliament—the *Parlasur*—and development bank—*Banco del Sur*—the choice of Quito as the seat of an administrative secretariat, and in May 2009, the unanimous election of a secretary-general—Nestor Kirchner—UNASUR certainly looked ambitious and some have even noted a symmetry between it, along with its Defense Council, and the OAS and the Inter-American Defense Board (Sanchez 2008 10 01). However, with a roving *pro-tempore* presidency moving from one member country to the other every year—and thus giving two formal heads to the organization—without a clear funding formula, still devoid of any real administrative or policy development capability, with a statute that involves no devolution of power, and with the untimely death of Kirchner—who has still not been replaced at the time of this writing—it appears unlikely to develop into a significant and autonomous player.

As a forum and a particular “space” of multilateral cooperation (Serbin, 2010), however, UNASUR has joined the Rio Group as a major vector of diplomatic pressure, and has already proven it worth, particularly during the tensions that followed Colombia’s incursion into Ecuador, in March 2008, the Pando crisis in Bolivia, also in 2008, the tension following Colombia’s announcement that US troops would have access to some of its military bases, in 2009, and the more recent diplomatic confrontation between Colombia and Venezuela, following Colombian denunciation of Venezuela support for the FARC guerrilla.

While Brazil was central to the emergence of both the Rio Group and UNASUR, the two entities, particularly UNASUR, have clearly acquired a life of their own. Special summits of UNASUR have been called by Bolivia, in March 2008 (Colombia Reports, 2008 03 05), and by Chile in September 2008 (Sanchez, 2008). Similarly, it is Juan Gabriel Valdes, a Chilean diplomat, who was named special UNASUR representative in the 2008 Pando crisis in Bolivia, and Argentina’s

Nestor Kircher, as newly-minted Secretary General of the organization, that mediated the August 2010 resolution to the Colombia-Venezuela standoff (TELAM 2010 08 11). From that standpoint, these initiatives have clearly contributed to the carving out of the region that appears to be so central to Brazilian multilateral strategy. Indeed, OAS Secretary General Insulza's complaints about UNASUR's role in Bolivia's Pando crisis (Sanchez, 2008) should be read as testimonies to Brazil's success in this endeavour.

It would be easy to exaggerate the importance of multilateral mechanisms in Brazil's security and defense framework. Indeed, and in spite of the hectic pace of regional summitry over the last ten years, they occupy but a marginal place in Brazil's 2008 defense strategy. Admittedly, the UN is barely mentioned and the OAS not at all, but regional cooperation is clearly not meant to play much of a role in the country's defense. While South American integration figures among the general objectives of the strategy (#18), UNASUR is mentioned explicitly once, and only as a potential way to overcome the problem of economies of scale in defense production. Strikingly, multilateral or regional instruments or initiative are nowhere mentioned in relation to the security of the Amazon, which is central to the defense strategy. Similarly, maritime security is also framed strictly as a national issue to which regional cooperation appears to be irrelevant. This gap is especially striking in the case of the Amazon, as all Amazonian countries—aside from French Guyana—are also members of UNASUR, and that eight of Brazil's 11 partners in UNASUR have also signed the Amazonian Cooperation Treaty.

3.3 *Scope, limits, tensions*

In the security and defense field, Brazil's influence in global multilateral circles, its growing success at carving South America out of US and UN reach, and at creating competing arrangements to the OAS in the rest of the hemisphere cannot all be attributed to its own efforts. Moreover, the alternative multilateral arrangements currently emerging in the region lack institutional heft or authority and are pervaded by tensions and contradictions that quite severely constrain their potential impact and relevance. Finally, domestic factors also impose quite strict limits to the investment that the Brazilian government could make

to build up truly effective multilateral arrangements. This may not matter much if all that is called for is clever diplomacy and intelligent coalition-building. Were domestic security crises to become more severe, border conflicts more violent, or transnational drug or crime challenges particularly formidable, what multilateral capability could be mustered may be found wanting, opening the way for the dreaded involvement of outsiders in South America's security complex.

Brazil's push forward at the global level is taking place when the legitimacy and the efficacy of multilateral security institutions are crumbling. NATO's unilateral involvement in the Balkans and especially the United States' invasion of Iraq in the face of broad opposition at the United Nations has mangled the global forum's authority. The Security Council's anachronistic Eurocentrism, and the dismissive attitude of nuclear powers towards their disarmament obligations under the Non-Proliferation Treaty, as well as the successful challenges of the norm by North Korea, India, and soon Iran have devastated the regime. At the hemispheric level, the OAS's inability to quickly deal with Honduras' oligarchic squabble and the growing indifference of the United States towards the region have similarly left the field wide open to policy entrepreneurs. As a result and unsurprisingly, Brazil's challenging outlook and its push for alternative arrangements are broadly shared echoed in South America, where dissatisfaction with the OAS and a common though not universal diffidence towards the United States are strong. The Brazilian government, in sum, was at least in part forcing and open door on the one hand, and preaching to the converted on the other.

The arrangements that have been put in place, however, are remarkable for their weakness. As mentioned, UNASUR has no set budget, its first general secretary-Nestor Kircher was not replaced in the wake of its death—and its secretariat is still a work in progress. Moreover, its moving *pro tempore* presidency and the two-headed arrangement and double bureaucracy (in the country that occupies the Presidency and in Quito) that result, are a recipe for ineffectiveness. The South American Defense Council provides an interesting space for exchange of information and confidence-building, but little else in terms of institutionalized collaboration. Above all, these arrangements exist in a context of summit hyperinflation: more than 240 regional and

sub-regional summits have taken place since 1987 in the region, i.e. more than ten per year and 1800 agreements have been signed by leaders (Rojas Aravena, 2010), most of which were not followed-up in any significant way.

Probably more damaging still to the consolidation of a Brazil-centered and coherent multilateral security regime, a number of other multilateral organizations compete for relevance with Brazil's preferred arrangements. Hugo Chavez' Bolivarian Alliance of the Peoples of the Americas (ALBA) is the most obvious one. Established jointly by Fidel Castro and Hugo Chavez, in 2004, it has, at the writing of this paper, eight full members³ and a few "observer states."⁴ While not openly devoted to security and defense issues, ALBA nonetheless competes with both the OAS and UNASUR as an axis for multilateral cooperation in the Caribbean, Central America and South America. Quite militantly "anti-imperialist," and disciplined or lubricated—depending on one's perspective—in part by Venezuela's subsidized oil, it has become a pole of convergence that affects coalition-building in UNASUR, at the OAS, and in almost any other formal or informal hemispheric coalition. While never explicitly directed at Brazil, Chavez leadership claim in the region opens up an additional option for states, small—like Bolivia or associate member Paraguay—or relatively large—like Argentina—looking for leverage against Brazil while fearful of too clear an alignment with the United States. As Brazil found out when tiny, poor and weak Bolivia sent the military to claim back Petrobras gas installations, with Chavez clear support, Venezuela and ALBA can represent a real strategic challenge.

The other main competitor is the OAS itself which, albeit weakened, remains a significant player, with an institutional capability that, however feeble, looks impressive compared to UNASUR's. Moreover, devoid—unlike the UN—of an "executive," it is largely at the mercy of a General Assembly dominated by small Caribbean and Central American countries. The latter remain dependent on, or vulnerable to, the United States and, to a lesser extent, Canada and are thus unlikely to fully buy into alternative arrangements in which they would likely have less influence and from which they would get little economic benefits. Moreover, smaller South American countries may still find there, as in ALBA, a counterweight to balance Brazil's influence.

A fuller institutionalization of UNASUR, in which Brazil would by necessity be prominent, would meet with significant resistance from Venezuela, Argentina and, perhaps less openly, from Colombia too. Mexico moreover, while busy with the United States, keeps an eye towards the South and the world at large, and does not agree either with Brazil's claim to prominence in the region, or to be a natural representative of the region in global fora. To the very extent that the institutionalization of existing multilateral mechanisms in South America or in Latin America and the Caribbean could represent a springboard to Brazil's regional or global political aspirations, it is likely to be resisted by the region's other major players too.

Finally, as discussed in our brief review of Brazil's National Defense Strategy, regional multilateralism does not have much political salience in Brazil itself, which makes it unlikely consent to the effort and resources that would make regional arrangements truly effective. The idea that Amazon security, long a prominent obsession of the military and nationalist sectors, could be in any way multilateralized, for instance, is completely taboo. More generally, it is difficult to make a strong case for regional threats to Brazil and thus for significant investments in the development of multilateral tools to contain them: the political case for extensive regional cooperation is simply too weak. In addition, from the standpoint of Brazil's quest for military respectability through the development of a relatively autonomous military industry, the region has little to offer: it is no wonder that Brazil's major "strategic partnership" for military technology—submarines, and soon possibly, fighter aircraft—involve France, which has leading-edge technology and is willing to share it. With the US government tied up by an unpredictable Congress, there is little doubt that, were France un-interested, the Brazilian government would be open to collaboration with Russia, China, or any other power willing to export military technology. Nobody among Brazil's regional partner can play that game.

To sum up, Brazil's success at penetrating international security regimes and at setting up regional ones that are relatively free from external influence is undeniable. At the same time, the limitations of Brazil's gains and of the mechanisms it has been able to set up are just as obvious. Moreover, there are few indications that what currently exists is likely to develop into an effective alternative security

regime, even in South America. If recent experience is a guide, this may not matter much: the new informal arrangements have proven to be flexible, adaptable and quite effective at containing recent crises and threats. None of the latter, however, have been particularly severe and perhaps none will emerge that can overwhelm what capacity is available. Still, were serious crises to develop, for instance, in Venezuela as the regime closes down, between Colombia and one of its neighbours, as it strives to destroy the FARC, or between Chile and its Peruvian and Bolivian neighbours, all that the current arrangements could really offer are diplomatic intervention and intermediation. No mechanisms are currently in place to quickly and autonomously set up a military force, even strictly for peace-keeping purposes and from that standpoint, existing arrangements still compare poorly with the “weak” OAS or especially the illegitimate and ineffective UN, who would likely be better suited to deal with a serious crisis in the region. There is a limit, in sum, to what poorly financed and institutionalized arrangements however flexible they may be, can deliver.

Conclusion

Since 1989, Brazil supports multilateralism in principle, but clearly does not value it in itself and engages actively only when it is clearly consistent with narrowly-defined national interests. On trade files, multilateralism is encouraged, but only to the extent that Brazil can either control the direction of discussions, gain immediate benefit from the arrangement, or exercise a veto over new directions that an existing institution might take. None of this is done directly. Coalitions and negotiations are used to mask and collectivize Brazil's ambitions. Similar phenomena are found on the security file, only with Brazil taking a more explicit stand with respect to opposing outside interference in a South America that it sees as its sphere of influence. Fortunately for Brazil, the prospect of inter-state conflict and regional conflagration in South America is very low, making a hard line on security questions relatively low-cost in resource terms, but high-gain in symbolic expressions of independence.

Our analysis leaves one with a puzzle: how is Brazil able to get away with its rebellious multilateralism in a hemisphere that remains

overwhelmingly dominated by the US? The answer lies in part in the US' investment of much of its diminished influence elsewhere on the globe. More significant is the underlying reality that at least on a regional and South-wide basis Brazil is looking for much the same thing as the dominant powers in the global system, the US in particular: stability underpinned by a relatively open trading system. All the noise about the fundamentally "multilateral" outlook of its foreign policy notwithstanding, however, it is only in the cases where Brazil sees a real prospect of controlling and directing the institution for its own ends that one can expect sustained and concentrated attempts to create functioning multilateral structures. At this point in time, however, those prospects are unclear as both Brazil's position relative to other states and the identity, nature and shape of those arrangements that will invest much in any given existing arrangement, or to surrender significant sovereignty to multilateral institutions, be they global or regional. Behind rhetorical support for multilateralism and hyperactive summitry, one should expect more "rebeliousness" in large existing fora, more resistance to "intrusions" by extra-regional institutions and countries, and limited investments in the ever more numerous alternative ones.

NOTES

1. Our thanks to the editors and to the two external reviewers for kind and remarkably perceptive comments and suggestions.
2. The Treaty was finally invoked, in a purely symbolic way, after the September 11, 2001 terrorist attacks against the United States. Nothing concrete ever followed.
3. Antigua and Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Saint Vincent and the Grenadines, Venezuela (February 2, 2011).
4. Grenada, Haiti, Paraguay, Uruguay and... Syria.

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

- Alden, Chris and Marco Antonio Vieira (2005). "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil and India, and Trilateralism," *Third World Quarterly* 26 (7): 1077-1095.
- Altmann Borbón, Josette (2010). "ALBA: From integration to political and ideological alliance," in *Latin American Multilateralism: New Directions. Compilation of Articles*, Canadian Foundation for the Americas: 27-37.
- Araujo, José Tavares de (2009/2010), "Infraestrutura e Integração Regional: O Papel da IIRSA," *Política Externa* 18 (3): 33-48.
- Brainard, Lael and Leonardo Martinez-Diaz, eds., (2009). *Brazil as an Economic Superpower?* (Washington, DC: The Brookings Institution).
- Cabrera Lemuz, Adalid and Daniel Espinoza (2010). "America concludes forum on cooperation, defense and security," *Agencia Boliviana de Información*, November 25. <http://lo-de-alla.org/2010/11/defense-ministers-of-america-confer/#more-1545> (accessed 2010 12 01).
- Carnegie Endowment for International Peace (2010). "The New Geopolitics: Emerging Powers and the Challenges of a Multipolar World," transcript of a Foreign Policy public forum by Celso Amorim, Thomas Friedman and David Rothkof (30 November) <http://www.itamaraty.gov.br> [accessed 11 January 2011].
- Chohfi, Osmar (2002). Author (SB) interview, Brasília (8 October).
- Colombia Reports (2008 03 05). "Bolivia calls Unasur meeting on Colombia-Ecuador crisis." <http://colombiareports.com/colombia-news/news/277-bolivia-calls-unasur-meeting-on-colombia-ecuador-crisis.html> (accessed 2010 08 09).
- Cooper, Andrew F. and Richard A. Higgott (n.d.). "Middle Power Leadership in the International Order: An Issue-Specific Model for the 1990s," *The Centre for International Trade and Investment Policy Studies Work Paper Series*, 92-01.
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgott, and Kim Richard Nossal (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* (Vancouver: UBC Press).

- Feinbert, Richard E. (1997). *Summitry in the Americas: A Progress Report* (Washington, DC: Institute for International Economics.)
- Genésio, João (2009). *O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Análise e Perspectivas* (Brasília: FUNAG).
- Goldemberg, José (2010 06 21). "O Brasil, o Irã e o Protocolo Adicional," *O Estado de São Paulo* http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100621/not_imp569699,0.php (accessed 2010 06 21).
- Gratius, Susanne (2007). "Brazil in the Americas: A Regional Peace Broker?" FRIDE Working Paper No. 35 (April).
- Griffiths-Spielman, John E. (2009). "Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa—UNASUR—Un nuevo intento?" *GCG (Globalización, Competitividad y Governabilidad)*, 3(1): 104-119.
- Helleiner, Eric (2010). "A Bretton Woods Moment? The 2007-2008 Crisis and the Future of Global Finance," *International Affairs* 86 (3): 619-636.
- Huelsz, Cornelia (2009). *Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil*, PhD Thesis, University of Manchester.
- Hurrell, Andrew (2006). "Hegemony, Liberalism and Global Order," *International Affairs* 82 (1): 1-19.
- Hurrell, Andrew (2010). "Brazil and the Global Order," *Current History* 109 (724) (February): 60-66.
- Khanna, Parag (2010). "How's That New Order Working Out?" *Foreign Policy* (December).
- Lampraia, Luiz Felipe (2009). *O Brasil e os Ventos do Mundo: Memórias de Cinco Décadas na Cena Internacional* (Rio de Janeiro: Editora Objetiva).
- Lampraia, Luiz Felipe (2010). *Luiz Felipe Lampraia – depoimento, 2008* (Rio de Janeiro: FGV-CPDOC).
- Landim, Raquel (2011). "Brasil não tem de focar comércio país a país," *O Estado de São Paulo* (March 21). http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20110321/not_imp694754,0.php (accessed 2011 03 24).

- Main, Alex (2010). «UNASUR: An Emerging Geopolitical Force,» Center for Economic and Policy Research, May. <http://venezuelanalysis.com/analysis/5410> (accessed 2011 02 01).
- Narlikar, Amrita and Andrew Hurrell (2006). "A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations," *Global Society* 20 (4) (October): 415-433.
- Narlikar, Amrita and Diana Tussie (2004). "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO," *The World Economy* 27 (7): 947-966.
- OESP (2010 06 23). "Sanções dos EUA ao Irã podem afetar a Petrobras" *O Estado de São Paulo*. <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,sancoes-dos-eua-a-o-ira-podem-afetar-a-petrobras,570796,0.htm> (accessed 2010 06 25).
- Oliveira, Marcelo Fernandes de (2005). "Alianças e Coalizões Internacionais do Governo Lula: O IBAS e o G-20," *Revista Brasileira de Política Externa* 8 (2): 55-69.
- Patriota, Antonio (2011). Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores (Brasília, 2 January). <http://www.itamaraty.gov.br> (accessed 2011 03 24).
- Pinheiro Guimarães, Samuel (2010). «A energia nuclear e a soberania nacional,» *Carta Maior*, April 5. http://www.cartamaior.com.br/tem-plates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16572 (accessed 2010 06 14).
- Ramalho, Antonio (2010). «Brazil's Take on Iran and NPT. Interview with Bernard Gwertzman,» Council on Foreign Relations, CFR.org, May 19. http://www.cfr.org/publication/22160/brazils_take_on_iran_and_npt.html (accessed 2010 06 21).
- Roett, Riordan (2010). *The New Brazil* (Washington, DC: The Brookings Institution).
- Rohter, Larry (2010). *Brazil on the Rise: The Story of a Country Transformed* (New York: Palgrave Macmillan).
- Rojas Aravena, Francisco (2010). *The Community of Latin American and Caribbean States: A Viable Option to Consolidate Latinamerican Multilateralism?»* in Thomas Legler and Lesley Martina Burns, eds. (2010). *Latin American Multilateralism: New Directions* (Ottawa: Canadian Foundation for the Americas): 18-23.

- Sánchez, Alex (2008 10 01). «The South American Defense Council, UNASUR, the Latin American Military and the Region's Political Process,» (Washington DC: COHA). <http://www.coha.org/the-south-american-defense-council-unasur-the-latin-american-military-and-the-region%E2%80%99s-political-process/> (accessed 2009 02 12).
- Serbin, Andrés (2010). "Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism", in Thomas Legler and Lesley Martina Burns, eds. (2010). *Latin American Multilateralism: New Directions* (Ottawa: Canadian Foundation for the Americas): 8-12.
- Taylor, Ian (2007). "The Periphery Strikes Back? The G20 at the WTO," in Donna Lee and Rorden Wilkinson, eds., (2007), *The WTO After Hong Kong: Progress in, and Prospects for, the Doha Development Agenda* (London: Routledge).
- TELAM (2010 08 11). «Kirchner: 'We Latin Americans have proved we can solve our own problems',» http://english.telam.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=9909:kirchner-we-latin-americans-have-proved-we-can-solve-our-own-problems&catid=42:politics (accessed 2010 08 12).
- Veiga, Pedro da Motta (2005). "Brazil and the G20 Group of Developing Countries," in Peter Gallagher, Patrick Low and Andrew L. Stoler, eds., (2005), *Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Zoellick, Robert (2003). «America will not wait for the won't do countries,» *Financial Times*, September 22, p. 23. Magalhães, Fernando Simas (1999), *Cúpula das Américas de 1994: Papel Negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica* (Brasília: IRBr/FUNAG/Centro de Estudos Estratégicos).

ABSTRACT

Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many Faces of Brazil's Multilateralism Since 1989

This paper identifies the dominant patterns in Brazil's involvement in multilateral arrangements since its return to full democratic domestic rule in 1989. While multilateralism remains in sum central to Brazil's foreign policy, it has joined the new game by hedging its bets and playing what we would call a weak institutionalist game: pushing for reform and seeking more space for itself where it is likely to remain

influential, fighting or constraining the arrangements that put it at a disadvantage or threaten to do so, and promoting the emergence of plethora of alternative arrangements in which it has more say, but without investing too much in them, minimizing its costs and maximizing its own flexibility.

RESUMEN

Avanzar, abrirse paso, hacerse un lugar: Las distintas facetas del multilateralismo de Brasil desde 1989

En este artículo se identifican los patrones dominantes de la participación de Brasil en acuerdos multilaterales desde la restauración de la democracia local en 1989. Aunque el multilateralismo sigue desempeñando un papel central en la política exterior de Brasil, se ha sumado al nuevo juego cubriendo sus apuestas y haciendo lo que podríamos llamar una jugada institucionalista débil: presionar por una reforma y buscar más espacio en el que mantener su influencia, restringir u oponerse a los acuerdos que lo desfavorecen o amenazan hacerlo y promover una plétora de acuerdos alternativos en los que su voz tiene mayor peso, pero sin invertir demasiado en ellos, minimizando sus costos y aprovechando al máximo su propia flexibilidad.

SUMMARY

Avançar, abrir caminho, conquistar um lugar: As diversas facetas do multilateralismo do Brasil a partir de 1989

Este artigo identifica os padrões dominantes da participação do Brasil em acordos multilaterais a partir da restauração de sua democracia, em 1989. Embora o multilateralismo continue desempenhando um papel central na política exterior do Brasil, o país se somou ao novo jogo cobrindo suas apostas e fazendo o que poderíamos chamar de uma jogada institucionalista frágil: pressionar por uma reforma e buscar um espaço maior no qual possa manter sua influência, restringir ou se opor aos acordos que lhe são, ou ameacem sê-lo, desfavoráveis e promover uma infinidade de acordos alternativos em que sua voz tem maior peso, mas sem investir muito neles, minimizando seus custos e aproveitando ao máximo sua própria flexibilidade.



Las virtudes de jugar en equipo: El multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México¹

Natalia Saltalamacchia Ziccardi

El compromiso genérico de México con la defensa y el fortalecimiento del multilateralismo ha sido un elemento de continuidad en su política exterior desde principios del siglo XX y hasta nuestros días. En las filas del servicio exterior mexicano se ha transmitido de generación en generación la convicción de que la defensa de los intereses nacionales se finca en la promoción de un orden internacional basado en principios generales de conducta o normas que coordinan las relaciones entre los Estados. De hecho, esta idea forma parte de la cultura organizacional de Tlatelolco. En ese sentido, México —como muchos otros países latinoamericanos— ha invertido grandes esfuerzos en el desarrollo

del derecho internacional y en la construcción de regímenes internacionales en las más diversas áreas temáticas, y la política multilateral mexicana se ha desarrollado en distintos niveles. El propósito de este artículo es analizar cuáles han sido los objetivos y las características generales del multilateralismo promovido por México en el ámbito latinoamericano y hemisférico desde 1945.

Con el propósito de explicar las posiciones de México frente a dicho multilateralismo, así como sus variaciones, es necesario contemplar diferentes variables. El hilo conductor de este trabajo, sin embargo, reside en los factores de índole sistémica. Se argumenta que la principal clave de lectura es el tipo de vinculación estratégica que México ha planteado frente a Estados Unidos y que condiciona fuertemente su política exterior hacia el resto de América Latina. Así pues, durante la Guerra Fría tanto la promoción del multilateralismo latinoamericano *ad hoc* como las posiciones defensivas en el seno del multilateralismo hemisférico se insertaron dentro una política general de contención acotada frente al vecino del norte, tanto en el campo político como en el económico. Durante esta larga etapa existió cierta continuidad en el uso del instrumento multilateral en la política exterior de México hacia América Latina. En la post Guerra Fría se transitó hacia una estrategia de acomodamiento selectivo con Washington: aunque se registró un claro alineamiento en materia económica, se pretendió mantener límites variables en diferentes asuntos políticos y de seguridad. Este reajuste dio pie a posiciones más erráticas de México de cara al multilateralismo netamente latinoamericano: mientras que en el plano económico predominó la tendencia al bilateralismo, en distintos momentos se reactivó el interés por promover el multilateralismo político, ya sea buscando todavía elementos de contrapeso puntual a la hegemonía estadounidense o más tarde como reacción ante las transformaciones geopolíticas en el sur del continente. Esta línea de argumentación —que delinea los grandes trazos de la política multilateral mexicana en la zona— se complementa en el transcurso del texto con la identificación de variables internas o estatales que interactúan con los factores sistémicos. En particular, se presta atención a las exigencias del modelo de desarrollo económico en cada etapa histórica o la influencia de actores sociales en algunas áreas de la política internacional del país.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se expone la importancia del instrumento multilateral en la política exterior de México hacia América Latina y se identifican los factores que serán tomados en cuenta para explicar los propósitos y las posiciones de México en este campo. En la segunda sección se analizan dichas cuestiones a través de un recorrido histórico que no pretende ser exhaustivo sino que alude a los principales esquemas multilaterales impulsados por México o en los que el país participa y que nos permiten subrayar rasgos destacados de su política multilateral. Ahí se incluyen asociaciones de tipo político y económico². En la tercera sección se aborda el tema de los recursos que México destina al multilateralismo. En la parte conclusiva se pasa revista a las diferentes motivaciones de la política multilateral que México ha desplegado en el continente y se señalan algunas tendencias de cambio y continuidad.

La importancia del multilateralismo en la inserción latinoamericana de México

Aunque, como apunta Guadalupe González, a lo largo de la historia la política exterior de México hacia América Latina no ha sido demasiado consistente, la región siempre ha tenido un peso simbólico importante en tanto área de pertenencia del país en el sistema internacional. Latinoamérica es la región con la que se comparte identidad mediante la historia, el idioma y la cultura.³ De hecho, los mexicanos se definen a sí mismos como latinoamericanos por encima de otros posibles referentes identitarios regionales y las élites gubernamentales suelen recordar con grandilocuencia la pertenencia latinoamericana de México.⁴ En la práctica la diplomacia mexicana ha atribuido grados de importancia y papeles variables a la región latinoamericana dentro del diseño general de la política exterior del país. Como señala González, entre los factores que han motivado el interés mexicano por interactuar con el resto de América Latina se encuentran la intención de equilibrar la hegemonía estadounidense, la búsqueda de mercados y nichos de inversión, la cosecha de aliados políticos (y votos) para defender posiciones en el sistema global y la preocupación por el contagio de crisis económicas, inestabilidad política o violencia desde otros países latinoamericanos. En ocasiones, también factores de orden interno han impulsado a los gobiernos mexicanos a mirar hacia el sur ya sea para buscar puntales

de legitimación de los gobernantes o “apaciguar las demandas de los sectores de izquierda”.⁵

Uno de los instrumentos de política exterior más socorridos en el quehacer latinoamericanista de México ha sido la política multilateral. México se ha destacado no solo por participar sino por ser el constructor de una serie de esquemas multilaterales de geometría variable, distinto grado de institucionalidad y variedad temática. Por ejemplo, en el campo político fue el impulsor de Contadora, el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana, el Mecanismo de Tuxtla/Plan Puebla-Panamá/Proyecto Mesoamérica y recientemente la CELAC; en el área económica fue protagonista en la gestación de la ALALC/ALADI, el Pacto de San José y el Grupo de los Tres; en el campo estratégico fue el promotor del Tratado de Tlatelolco. De hecho, en las etapas en las que México ha demostrado mayor interés por el escenario latinoamericano, la construcción de mecanismos de concertación multilateral –más o menos exitosos– ha sido una pieza clave. Dicho de otra manera: aunque en el arco del tiempo México ha proyectado un liderazgo errático en América Latina, en general los puntos altos del mismo han estado asociados a la gestación de formaciones multilaterales para la coordinación y la cooperación entre Estados.

En perspectiva histórica, la política exterior de México hacia el resto de Latinoamérica ha presentado mayor continuidad en su vertiente multilateral que en su faceta bilateral. Por supuesto, la estrategia del acercamiento y la cooperación bilateral se ha ensayado con varios países pero estas iniciativas son inconstantes, la prioridad asignada a determinados países va cambiando y, con la posible excepción de la relación con Cuba entre 1959 y finales de los años noventa, ninguna califica como “relación especial”.⁶ ¿Cómo se explica la tendencia multilateralista de la política exterior mexicana? ¿Por qué México invierte esfuerzos en la edificación de esquemas multilaterales? ¿Cuáles son las características del multilateralismo que ha promovido México en la región a lo largo de los años? Para responder a estas preguntas se identificarán factores explicativos de nivel sistémico y estatal.

En el nivel sistémico el neorrealismo nos invita a considerar de qué manera el entorno estratégico global y regional ha incidido en la posición de México frente al multilateralismo regional. Desde esta perspectiva, las consideraciones geopolíticas y las relaciones de poder son

determinantes para explicar el comportamiento de los Estados frente a otros. Este enfoque indicaría que la principal variable explicativa de la conducta internacional de México es su vecindad con Estados Unidos y la enorme asimetría de poder existente entre ambos países. De tal forma que el tipo de relación que México establece con América Latina estaría fuertemente condicionada por el tipo de vinculación estratégica que se pretende establecer con el vecino del norte. Asimismo, el rumbo de la política exterior de los demás países latinoamericanos también está marcado, aunque en grados variables, por su relación con Washington; el tipo de estrategias que éstos despliegan frente a Estados Unidos también incide en la visión, el campo de maniobra y la posición mexicana frente al multilateralismo en el continente.

Si se presta atención a la configuración de poder mundial es posible distinguir tres etapas: la Guerra Fría, el momento unipolar de los años noventa y la era posterior al 11 de septiembre de 2001 en la que se vislumbra una transición de la estructura internacional marcada por el declive relativo de la hegemonía estadounidense pero cuyo resultado es hoy todavía indefinido. Visto a grandes rasgos, México ha desarrollado diferentes estrategias de interacción con Estados Unidos en estas etapas. Durante la Guerra Fría se buscó el derrotero del contrapeso o contención acotada, mientras que en los años sucesivos la estrategia se colocó entre el acoplamiento y el acomodamiento.⁷ Como se verá en las siguientes páginas, la política multilateral de México en el continente experimentó variaciones vinculadas a las transformaciones en la naturaleza de esta relación bilateral.

En el nivel sistémico también es necesario considerar otros factores que el paradigma liberal de las relaciones internacionales reconoce como importantes. Por un lado, la globalización ha implicado la aparición de nuevos actores y nuevos problemas de orden común, cuestión que al menos en principio debería incidir en el tipo de multilateralismo -es decir, en el tipo de coordinación interestatal- promovido por los países. Por ejemplo, en algunos temas como la democracia y los derechos humanos la posición de México en los foros multilaterales se ha modificado en parte debido a la interacción con actores internacionales no estatales. Por otro lado, los cambios en el sistema económico global —por ejemplo, la formación de bloques económicos o el avance de la globalización y la interdependencia— impactan en “la naturaleza de la competencia

política y económica global y en la consecuente definición de los intereses estatales”.⁸ En parte como respuesta a estas transformaciones en la naturaleza del orden internacional, México ha ido modificando sus preferencias y posiciones frente al multilateralismo económico.

Si bien la interacción estratégica en el sistema internacional es importante para comprender los objetivos y las posturas de la política multilateral mexicana, también es posible explorar factores de índole nacional o estatal. En el nivel estatal la escuela liberal llama la atención sobre el proceso interno de formación de preferencias de los Estados que después se traduce en posiciones de política exterior. En el ámbito económico es posible postular que el modelo de desarrollo imperante incide en el tipo de inserción internacional que se busca: con quién asociarse, en qué temas, con cuál enfoque. Asimismo, se puede tomar en consideración la relación entre el Estado y la sociedad mexicanos mediada por las características del sistema político. Desde esta perspectiva, la posición de México en diferentes foros multilaterales se explicaría en función de la identidad de los grupos sociales involucrados, la naturaleza de sus intereses y su capacidad de influencia, todo lo cual varía dependiendo del área temática de la que se trate.⁹ En el caso mexicano este enfoque cobra relevancia gradualmente, en la medida en la que los avances en el proceso de democratización del sistema político incrementaron, por un lado, los canales de participación ciudadana y, por el otro, la sensibilidad de las élites gubernamentales frente a la opinión pública y a la representación de los intereses sociales.

Un breve recorrido a través de la política multilateral de México desde 1945 nos permite identificar tanto sus rasgos permanentes como aquellos que han ido evolucionando.

La política multilateral mexicana en perspectiva histórica

La Guerra Fría

Las primeras instituciones multilaterales hemisféricas que se crearon en los albores de la Guerra Fría —la Organización de Estados Ame-

ricanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)— respondieron a la lógica de la bipolaridad. Fueron expresiones de un regionalismo liderado por Estados Unidos y a través del cual éste tenía el propósito de consolidar al continente como su esfera de influencia. A pesar de sus designios hegemónicos, la delegación mexicana encabezada por el canciller Jaime Torres Bodet tuvo una participación muy destacada en la redacción de la Carta de la OEA. En concordancia con la tradición juricista o grociana de su política exterior, México vislumbró la oportunidad de que sus vecinos regionales —y muy particularmente Estados Unidos— reconocieran formalmente que las relaciones hemisféricas estarían normadas por aquellos principios que el país defendía desde inicios de siglo, a saber: la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias.¹⁰ Desde un punto de vista político, al principio se nutrió la esperanza de que debido al procedimiento de toma de decisiones por mayoría de dos tercios y sin derechos de veto, en ocasiones sería factible formar un frente unido con otros países latinoamericanos haciendo contrapeso al poder y la influencia de Estados Unidos.

Frente al TIAR —un esquema de seguridad y defensa colectiva— la posición de México fue desde el principio renuente. México mantuvo y mantiene todavía posturas muy conservadoras respecto a la autorización del uso de la fuerza en el sistema internacional. En el ámbito regional esta cautela se vio exacerbada por la presencia de una potencia que no encontraba rival en el área y el temor de que ésta recurriera —como de hecho lo hizo— al TIAR como instrumento para legitimar su intervención en los países latinoamericanos.¹¹ Por este motivo, a lo largo de los años México defendió —en contradicción con la postura estadounidense— la tesis de que el régimen de seguridad colectiva global centrado en la ONU tiene preeminencia sobre el régimen regional. A la larga todo esto conduciría al país a apartarse de dicho esquema multilateral.

El contexto de la bipolaridad influyó en el tipo de asuntos que México identificó como prioritarios en su acción internacional. La diplomacia mexicana desarrolló un marcado interés y acumuló un acervo de conocimiento especializado en los temas de desarme y no proliferación de armas, particularmente nucleares, químicas y de destrucción masiva.

La naturaleza de estos asuntos favorecía un tratamiento multilateral y México desarrolló un liderazgo como articulador de consensos internacionales en esta área, particularmente en la ONU. En los años sesenta, sin embargo, la Crisis de los Misiles empujó a la Cancillería mexicana a volver su mirada al ámbito interamericano y a orquestar esfuerzos para hacer de América Latina y el Caribe una zona libre de armas nucleares. Ello culminó con la firma en la ciudad de México del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe o Tratado de Tlatelolco (1967). Dicho Tratado representa uno de los ejemplos más acabados del carácter defensivo de la política multilateral de México en materia de seguridad internacional. Imposibilitado para aplicar el principio realista de autosuficiencia en este campo, México ha recurrido al multilateralismo para alejar las amenazas internacionales tradicionales a su seguridad; pero, vale la pena subrayar, éste es un multilateralismo eminentemente pacifista que renuncia explícitamente a otra de las posibilidades de asociación y coordinación interestatal: las alianzas militares, tanto institucionalizadas como coyunturales.

A partir de los años cincuenta la desconfianza de México frente a las instituciones del multilateralismo hemisférico no hizo sino acrecentarse. En la medida en la que Estados Unidos las utilizó cada vez con mayor frecuencia como brazo de su política hegemónica en el continente¹², la OEA se convirtió para México en un escenario para desplegar la estrategia de contención moderada frente a Washington arriba aludida. Ello se tradujo en tres líneas generales de acción en la política multilateral mexicana: a) el intento (casi siempre infructuoso) de bloquear muchas de las iniciativas estadounidenses, sobre todo aquellas vinculadas con la agenda política y de seguridad; b) la tendencia a justificar estas posiciones con base en argumentos jurídicos (más que políticos), lo cual reflejó un reconocimiento de los límites impuestos por la Guerra Fría y la necesidad de enviar señales claras de firme pertenencia al campo capitalista; c) la tendencia a desestimar a la OEA como principal foro de defensa de los intereses de México concentrando sus esfuerzos en otros dos niveles: el global encarnado en las Naciones Unidas y el subregional materializado en la construcción de esquemas de asociación netamente latinoamericanos.

En efecto, la política de contención acotada y contrapeso frente a Estados Unidos sumada a la poca utilidad de la OEA para alcanzar

este propósito, permite explicar por qué México buscó en diferentes momentos la coordinación política con otros países latinoamericanos sobre la base de generar esquemas multilaterales *ad hoc*. La iniciativa mexicana de constituir el Grupo de Contadora (1983) junto con Panamá, Colombia y Venezuela ilustra cabalmente la intención de generar instrumentos colectivos para disminuir y en lo posible eliminar la influencia estadounidense en los conflictos centroamericanos al inicio de la década de los ochenta. La misma lógica contribuye a explicar la propuesta mexicana de expandir la membresía de aquel grupo para constituir el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río (1986) con el propósito declarado de “dar respuestas latinoamericanas a los problemas latinoamericanos”.

Durante estos años México recurrió también a la diplomacia multilateral en América Latina para defender intereses de índole económica. A finales de los años cincuenta promovió la ambiciosa idea de constituir un mercado común latinoamericano partiendo de una zona de libre comercio regional. El enfoque de México no tuvo eco pero los países del Cono Sur —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— emprendieron conversaciones para establecer un tratado de libre comercio que reflejara sus propios intereses.¹³ Con la intención de no quedarse aislado México gestionó un papel como observador en estas negociaciones y, a raíz de sus prolíficas aportaciones al proyecto del tratado, finalmente fue invitado a participar como miembro fundador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960).¹⁴ Desde un punto de vista sistémico la ALALC puede ser concebida como la manifestación de un regionalismo defensivo mediante el cual tanto México como el resto de los países miembros intentaron ensanchar sus márgenes de autonomía frente a la preponderancia económica de Estados Unidos así como contrarrestar los efectos del proteccionismo del mundo desarrollado.¹⁵ Sin embargo, factores internos ligados a las exigencias del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones también tuvieron peso. Los gobernantes mexicanos —influidos por las ideas cepalinas que destacaban las virtudes de la integración económica latinoamericana como estímulo para la industrialización— vieron en la ALALC un vehículo para encontrar mercados para las exportaciones industriales y mantener el paso del crecimiento económico del país. Esta tentativa de integración comercial regional resultó a la postre poco exitosa. No obstante, más

allá de la racionalidad económica, tanto la actitud propositiva como el gran empeño de la diplomacia mexicana por formar parte de dicho esquema subrayan un rasgo perenne de la política exterior de México hacia América Latina: impulsar el multilateralismo regional para evitar el aislamiento político o económico; una amenaza recurrente alimentada por la ubicación del país en el extremo norte de la región y la indefectible existencia de una vinculación cercana con Estados Unidos. En este caso, por ejemplo, México consiguió que, a pesar de la discontinuidad geográfica¹⁶, el Tratado de Montevideo diera lugar a una asociación “latinoamericana” y no meramente “sudamericana”.¹⁷

En los años setenta México desplegó un gran activismo en materia de política exterior. Entre otras cosas, reactivó la estrategia de impulsar el multilateralismo económico en América Latina pero esta vez la racionalidad política subyacente se expresó de manera explícita: se trataba de generar las condiciones para un “nuevo orden económico internacional” en el que los países del sur encontraran mayores oportunidades para su desarrollo. La política tercermundista del presidente Luis Echeverría buscó, por supuesto, aliados en el sur más cercano, es decir, Latinoamérica en donde de nueva cuenta se recurrió a las asociaciones multilaterales. México respaldó iniciativas como el Sistema Económico de Integración Latinoamericana (SELA), la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) y el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar (GEPLACEA). El hilo conductor de tan variadas iniciativas era la promesa de aumentar la capacidad negociadora de México (y los demás participantes) frente a actores estatales y privados extrarregionales; es decir, se trataba de impulsar una “autonomía compartida”.¹⁸

Durante el gobierno de José López Portillo México utilizó por primera y única vez un instrumento multilateral como parte de una política más general de potencia media dirigida a aumentar su influencia en la región centroamericana. Se trató del Pacto de San José mediante el cual México se coordinaría con Venezuela para vender petróleo en condiciones preferenciales a los países de Centroamérica y el Caribe. En los años siguientes se materializarían los esfuerzos de Contadora y Grupo de Río a los que se aludió más arriba.

Los años noventa

Con el fin de la Guerra Fría, la crisis de la deuda y el ascenso de un modelo de desarrollo basado en las premisas del Consenso de Washington, así como la ola de transiciones democráticas en América Latina, la naturaleza y la agenda de las relaciones internacionales en el continente americano sufrieron grandes transformaciones. Se inauguró una etapa de mayor convergencia de intereses políticos y económicos entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Asuntos como el libre comercio, la democracia y los derechos humanos o el narcotráfico pasaron a ocupar un lugar prioritario tanto en la agenda de la organización multilateral hemisférica (OEA) como en las asociaciones subregionales exclusivamente latinoamericanas.

Debido a la transformación del orden internacional y a las reformas económicas neoliberales internas, México replanteó su estrategia de política exterior hacia Estados Unidos. De la contención acotada se pasó al acomodamiento, es decir, hacia una mayor colaboración bilateral con Washington marcada por el pragmatismo y con diferentes grados de alineamiento dependiendo del área temática: conspicuo en el campo económico, selectivo en el ámbito político y todavía distante en materia estratégica o de seguridad. En este nuevo esquema, sin embargo, América Latina seguiría siendo importante para garantizar que las relaciones internacionales de México no quedaran totalmente subsumidas en la órbita estadounidense. No sería fácil alcanzar este delicado equilibrio entre “el norte económico y el sur político”¹⁹ ya que la institucionalización de la asociación económica con Estados Unidos a través del TLCAN y, en general, el acercamiento de México con su vecino del norte despertó recelos en el resto de Hispanoamérica. Con este propósito en mente, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari recurrió una vez más al multilateralismo como forma de inserción latinoamericana. Por un lado, trabajó en el fortalecimiento y expansión del Grupo de Río y, por el otro, fraguó dos nuevas iniciativas de concertación multilateral: el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (1991) dirigido a Centroamérica y la Cumbre Iberoamericana (1991). La membresía de la Cumbre Iberoamericana da una idea de la intención mexicana de mantener elementos de contrapeso político y cultural frente a Washington: mientras incluía a Cuba y a dos países extrarregionales —España y Portugal— dejaba fuera a Estados Unidos.

Con el avance de la globalización y el ascenso del nuevo regionalismo en América y otras partes del mundo, la diplomacia económica y comercial se volvió trascendental. El alineamiento con Estados Unidos en el campo económico se manifestó en al menos dos cuestiones. En primer lugar, la diplomacia comercial multilateral se proyectó sobre todo hacia la OMC, en donde México se desvinculó de las demandas de los países en vías de desarrollo y no buscó concertar posiciones latinoamericanas para ser defendidas colectivamente en dicho foro. En segundo lugar y a diferencia de la etapa anterior, México abandonó la idea de impulsar proyectos estrictamente latinoamericanos de integración económica. Frente a América Latina la política exterior mexicana siguió una estrategia predominantemente bilateral que se manifestó en la negociación de TLC con varios países de la región.²⁰ El país participó, por supuesto, en el proyecto de integración comercial hemisférica representado por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) pero a pesar de su respaldo discursivo, en los hechos México mantuvo una posición negociadora de bajo perfil, siempre preocupado por la posibilidad de perder su acceso privilegiado al mercado estadounidense.

Hacia mediados de los años noventa la preeminencia de los temas económicos en la agenda de política exterior de México hacia América Latina era muy clara y el instrumento multilateral como forma de relación con la región decayó en importancia. Al disminuir notablemente su activismo político en la zona, el liderazgo de México en la concertación política multilateral latinoamericana se fue desdibujando. El Grupo de Río, principal foro de carácter latinoamericano, conservó cierta relevancia para México en tres rubros: como plataforma para dialogar con el resto del mundo²¹, como foro para contener a Estados Unidos en cosas muy puntuales (por ejemplo, el rechazo a la ley Helms-Burton) y como mecanismo para impulsar la colaboración internacional para el combate al narcotráfico, tema que escaló posiciones en la agenda de seguridad mexicana.

Aunque por motivos diferentes al pasado, México mantuvo todavía cierta distancia frente a la OEA durante los años noventa. Si en el período anterior su desconfianza se fundaba en factores sistémicos, ahora las consideraciones de naturaleza interna cobraron más peso. Las transiciones democráticas en América Latina condujeron a dichos países a revisar sus posiciones respecto a la defensa internacional de

la democracia y los derechos humanos y activaron la tendencia a conferir mayores responsabilidades a los esquemas y organizaciones multilaterales en esta área. El proceso de apertura política mexicano, en cambio, se había desfasado: avanzaba de manera más lenta y gradual por lo que los gobernantes rechazaban la posibilidad de abrir la puerta al escrutinio internacional. Mientras México defendía todavía una concepción tradicional del principio de soberanía y no intervención en esta materia²², en los foros multilaterales subregionales y en la OEA se avanzaba en la inclusión de instrumentos para promover y defender los derechos humanos y la democracia. Dicha posición subraya otro de los rasgos de la política multilateral de México hasta entonces: su visión del multilateralismo como un instrumento circunscrito a la defensa de los derechos e intereses de los Estados y no de los individuos.²³ Tanto la forma de organización política como la protección y garantía de los derechos individuales se concebía como un asunto que pertenecía al dominio reservado de los Estados.

Hacia finales de los años noventa esta posición comenzó a cambiar debido a la interacción de variables estatales y sistémicas. El avance de la democratización y de la pluralidad política implicó la multiplicación de actores institucionales, sociales y económicos interesados en influir en la política exterior. Las ONG de derechos humanos, por ejemplo, desarrollaron un activismo sin precedentes y comenzaron a presionar por un mayor compromiso de México con el régimen interamericano y universal de derechos humanos. El avance de los medios de comunicación electrónica y la globalización hicieron lo propio en el ámbito externo, potenciando la capacidad de acción e influencia de las organizaciones no gubernamentales internacionales. En 1998 se verificó una señal que marcó el inicio de un cambio de actitud de México frente a las instituciones multilaterales de derechos humanos al reconocerse la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este campo específicamente la clase gobernante empezó a reconceptualizar el significado de la no intervención como principio rector del multilateralismo.²⁴ Mediante el reconocimiento de esta autoridad supranacional México cedió facultades soberanas reales. Esta tendencia se reforzaría en la siguiente década cuando el gobierno de Fox identificó a la defensa internacional de los derechos humanos y la democracia como uno de los ejes rectores de la política exterior del país.

La primera década del siglo XXI

En sus inicios el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) planteó que sería prioridad de la política exterior de México aumentar la actividad y la influencia del país en los foros multilaterales. Nuevamente el multilateralismo se concibió explícitamente como una manera de equilibrar la relación todavía más estrecha que se pensaba entablar con Estados Unidos durante su sexenio.²⁵ Sin embargo, esto no sería mediante la construcción o la intensa participación en esquemas regionales latinoamericanos. El canciller Jorge Castañeda expresó que, dada la ubicación geográfica y los estrechos lazos con el vecino norteño, dicho propósito no se podría alcanzar mediante la intensificación de contactos con ningún país o ninguna región en específico. Desde su perspectiva la única manera en la que el país podría verdaderamente balancear su agenda e intereses de política exterior era desarrollando una vigorosa actividad en la arena multilateral.²⁶ Con esto se refería primordialmente al sistema de Naciones Unidas y, en mucha menor medida, al sistema interamericano de la OEA. En este diseño se otorgó más importancia a las relaciones bilaterales con algunos países²⁷ que a la idea de América Latina como región y como referente identitario de México en el mundo. Todo esto implicó que el multilateralismo estrictamente latinoamericano continuara a la baja en la política exterior de México: no se utilizó este instrumento para la vinculación económica²⁸, ni se le dio prioridad para la concertación política intra o extrarregional.

En cambio, durante el gobierno de Fox se eliminó otro de los motivos de distancia frente a la OEA: México se adhirió sin inconvenientes a la Carta Democrática Interamericana y se propuso desarrollar “una política constructiva de cooperación con el sistema interamericano” de derechos humanos, favoreciendo la investigación de los hechos denunciados ante la CIDH y realizando el mayor esfuerzo posible para implementar las recomendaciones de ésta.²⁹ Si bien México abrazó la vertiente liberal del multilateralismo interamericano, mantuvo su desconfianza frente a los arreglos hemisféricos de seguridad tradicionales. El 7 de septiembre de 2001 anunció su intención de denunciar el TIAR, cuestión que se había ponderado por lo menos desde finales de los años setenta pero que se descartó por las exigencias del entorno estratégico bipolar. Este episodio así como la negativa de México de

participar en OMP (e.g. en Haití) revelaron que en materia de paz y seguridad internacionales el país seguía defendiendo un multilateralismo apegado a la noción tradicional de los principios de no intervención y de la proscripción del uso o amenaza de la fuerza. A diferencia de épocas pasadas, sin embargo, en estos años sí se registró un debate interno sobre la participación de México con efectivos militares en intervenciones de carácter humanitario. La opinión favorable de algunos funcionarios y líderes de opinión se topó con el acendrado nacionalismo de las fuerzas armadas mexicanas (sobre todo el Ejército) que rechazó la idea y finalmente prevaleció. En todo caso, este debate revela que en una era de mayor pluralidad política y social la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene menos margen para fijar autónomamente las posiciones del Estado mexicano en los foros multilaterales.

Mientras la diplomacia mexicana desestimaba la importancia del multilateralismo regional, en el resto de América Latina se verificó una tendencia de signo contrario: un renovado ímpetu asociacionista manifestado en la creación de nuevos esquemas multilaterales, la multiplicación de cumbres y otro tipo de mecanismos de diálogo o concertación. En este contexto, empezó a difundirse una visión por la cual los países latinoamericanos estarían divididos en dos: la América Latina del Norte (que incluiría a México y Centroamérica, quizá incluso a Colombia) como una esfera de influencia de Estados Unidos y la América Latina del Sur como una esfera de influencia de Brasil (aunque no sin competidores). El corolario de esta visión geopolítica sería que los principales esfuerzos de cooperación y coordinación interestatal debían concretarse en el ámbito sudamericano, lo cual implicaba la exclusión de Estados Unidos pero también de México. Y, en efecto, en 2004 se verificó la creación de ALBA y de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la cual en 2007 dio paso a la Unión Sudamericana de Naciones, integrada por los 12 países independientes de América del Sur. ALBA y UNASUR pueden ser concebidos como vehículos de consolidación del liderazgo brasileño y venezolano, respectivamente, así como de afirmación de autonomía frente a Estados Unidos en un orden internacional cambiante.³⁰ Desde la perspectiva mexicana el potencial éxito de estos esquemas —sobre todo si UNASUR se convirtiese en un núcleo sudamericano fuerte— significaría un cambio cualitativo en las relaciones con el sur de América ya que México (y Centroamérica) se estarían constituyendo como parte del “Otro”, extrarregional.

Cuando Felipe Calderón asumió la presidencia (2006-2012) las relaciones de México con Sudamérica estaban en un punto mínimo histórico y los costos se hacían sentir.³¹ La cancillería mexicana reconoció la necesidad de revertir esta situación y reinsertar a México en la arena política latinoamericana para recuperar “los espacios de interlocución que corresponden a nuestra pertenencia regional y al peso específico” del país.³² Además de trabajar para la recomposición de las relaciones bilaterales, la diplomacia mexicana retomó la senda del multilateralismo regional. En ese sentido, México se postuló para ocupar la Secretaría Pro-Témpore del Grupo de Río (2008-2010) —mecanismo que se había debilitado, entre otras cosas, porque competía con los nuevos foros subregionales— con la intención de revitalizarlo. En el discurso inaugural el presidente Calderón exhortó a los demás mandatarios a contemplar al Grupo de Río como “la base de una Latinoamérica unida” y de una posible “Organización de Estados Latinoamericanos”.³³ También se aprovechó el espacio que abrió la diplomacia brasileña al convocar en 2008 a la primera Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) como parte de su proyección de liderazgo regional. Inmediatamente México se propuso como sede de la segunda CALC que tendría lugar en 2010 y en el camino comenzó negociaciones para concretar la idea de la organización latinoamericana. En la Cumbre de Cancún (2010) la diplomacia mexicana logró un éxito parcial: con el consenso algo renuente de Brasil, el apoyo del gobierno saliente de Michelle Bachelet de Chile y el entusiasmo de los países de ALBA, finalmente se anunció la intención de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).³⁴ Para México la CELAC sería, entre otras cosas, un antídoto a su exclusión de UNASUR.

En suma, en esta última etapa el multilateralismo de cuño latinoamericano recuperó su importancia como instrumento de la política exterior de México. Cabe destacar algunas de sus características. En primer lugar, se recurrió a este instrumento menos como parte de una estrategia de equilibrio frente a Estados Unidos³⁵ y más como medio para contrapesar el liderazgo estructural de Brasil y el liderazgo coyuntural de Venezuela; cuestión necesaria en la medida en la que, en función de su propio interés nacional, ambos países desplegaron discursos y estrategias de política exterior que, desde la perspectiva mexicana, empezaron a cerrar espacios de influencia e interlocución de México en América Latina. En segundo lugar, dado el alto grado de

integración económica y social con Estados Unidos, México promovió un multilateralismo latinoamericano cuyo propósito primordial es la concertación de temas regionales y el posicionamiento en asuntos globales pero siempre lejos de una deriva abiertamente antiestadounidense. En tercer lugar, a diferencia de la política reciente de Brasil o Venezuela, la diplomacia mexicana no recurrió a la política multilateral en Latinoamérica como parte de un proyecto de potencia regional o potencia media; dicho proyecto no existe y por ahora la única intención de México es ensanchar su margen de maniobra en la región.

Los recursos que respaldan la política multilateral de México

Las organizaciones y esquemas multilaterales funcionan si y en la medida en la cual sus Estados miembros invierten en ellos recursos como el liderazgo político, el tiempo y el *expertise* de sus burocracias, así como las contribuciones financieras que les permitan ejecutar sus mandatos. En la medida en la que un país como México ha identificado en diferentes momentos a la política multilateral como una alta prioridad en su acción regional e internacional, debería esperarse una inversión correlativa de recursos en dicha área. En los hechos, sin embargo, emerge un panorama mixto.

Por un lado, México es uno de los principales contribuyentes financieros de las dos grandes organizaciones multilaterales a las que pertenece. Datos de los últimos seis años (2006-2011) señalan que las aportaciones de México a la OEA constituyen entre el 6% y el 8% del fondo regular de la organización, lo cual lo coloca como el tercer (y en dos años cuarto) mayor contribuyente después de Estados Unidos y Canadá. Es decir, es el primer o segundo contribuyente de América Latina y el Caribe.³⁶ Asimismo, en los últimos diez años (2001-2011) México se ha situado entre los diecisiete mayores contribuyentes del mundo a la Organización de las Naciones Unidas, ocupando entre 2004 y 2011 el décimo lugar entre 192 países.³⁷ Además, la Cancillería ha tendido a designar a prominentes diplomáticos mexicanos como representantes permanentes de México ante ambos foros multilaterales y, dentro de su estructura orgánica, se contempla la existencia de núcleos especializados en esta materia: la Dirección General para la Organización de

Naciones Unidas y la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos³⁸; en ambas laboran actualmente sesenta funcionarios.³⁹ México también se ha destacado a lo largo de los años por la tendencia a proponerse como país sede de un gran número de cumbres, conferencias, reuniones y organismos vinculados a los esquemas multilaterales hemisféricos y latinoamericanos, asumiendo los costos que todo ello entraña.

Por otro lado, sin embargo, los gobiernos mexicanos han sido reticentes a desplegar recursos alternativos. A diferencia de Brasil y otros países latinoamericanos, México no tiene una industria militar ni ha puesto a disposición de su política multilateral ingredientes militares como la participación de sus fuerzas armadas en OMP regionales. A diferencia de Venezuela y con la excepción del Pacto de San José, la diplomacia mexicana ha recurrido muy poco a su riqueza petrolera para respaldar su política multilateral. Además en la historia se registran casos de inconsistencia notable entre los compromisos declarados y los hechos; valga citar el caso del Plan Puebla-Panamá donde México fracasó en la prometida movilización de recursos económicos de gran escala —públicos y privados— para la construcción de proyectos de infraestructura y de una refinería en Centroamérica.

Estos son, por supuesto, apuntes generales. Un diagnóstico certero sobre qué tanto el discurso multilateralista mexicano se ha acompañado en la práctica de una inversión seria de recursos, requiere una investigación más profunda y la comparación de datos con los demás países latinoamericanos.

Conclusiones

A lo largo del tiempo México ha recurrido a la coordinación multilateral con el resto de los países latinoamericanos y en el seno de la OEA con propósitos variados. En primer lugar, se sitúan las preocupaciones de un país de menor poder relativo que debe administrar la vecindad con una superpotencia. Desde este punto de vista, la apuesta por el multilateralismo se explica por la intención de contrapesar la hegemonía de Estados Unidos ya sea en términos generales o en forma puntual y selectiva; a través de posiciones juricistas o asumiendo abiertamente

la dimensión política de sus iniciativas. En segundo lugar, la ubicación geográfica de México como bisagra entre la América latina y la América anglosajona otorga al multilateralismo regional una relevancia y una utilidad singular en su política exterior. El hecho de que México se encuentre en el extremo norte de la región y comparta confines con un solo país latinoamericano (Guatemala) ha implicado que se desarrolle un grado menor de interdependencia social y económica, cuestión en la que se apoya la regionalización; también ha determinado que ninguna relación bilateral sea considerada estructural y sistemáticamente prioritaria.⁴⁰ Por estos motivos la promoción de mecanismos de diálogo y concertación multilateral se ha presentado como una buena opción para mejorar las posibilidades de acción e inserción política de México, así como para acreditar su pertenencia a la comunidad de intereses de los países latinoamericanos (sobre todo en las etapas en las que ésta ha sido puesta en tela de juicio).

En tercer lugar, mediante la política multilateral desplegada en el continente americano México ha intentado que sus propias preferencias normativas —por ejemplo, los principios de política exterior consagrados en su Constitución⁴¹— se conviertan en principios generalizados de conducta reconocidos por los demás Estados. Dada la importancia que para México reviste el desarrollo del derecho internacional, no resulta extraño que favorezca la construcción de esquemas multilaterales; después de todo, éstos son espacios privilegiados para la formación y, en algunos casos, legalización de normas.⁴² Cabe mencionar que lo contrario también es cierto: mediante la participación en los procesos de deliberación internacional que se propicia en los grupos y organizaciones multilaterales, la diplomacia mexicana ha estado expuesta a la socialización de las preferencias normativas de los demás. El cambio de actitud y la resignificación de los conceptos de soberanía y no intervención en lo que concierne al sistema interamericano de derechos humanos demuestran que la participación del Estado y la sociedad mexicana en dicho régimen multilateral ha afectado la identidad, los intereses y hasta la política interna de México.

Por último, México y sus contrapartes latinoamericanas han visto en el multilateralismo regional un medio para aumentar el peso y la capacidad de incidencia de la región en los asuntos globales y frente a actores extrarregionales. Asimismo, México ha apostado por el multilateralismo

como un mecanismo para producir bienes públicos regionales (e.g. pacificación o contención de conflictos interestatales) así como para abordar fenómenos y amenazas de carácter transnacional (e.g. catástrofes naturales, narcotráfico, trasiego de armas). A grandes rasgos, se puede decir que lo segundo ha sido más efectivo que lo primero.

A través de los años no sólo los objetivos sino también ciertos rasgos de la política multilateral de México en América han ido cambiando. Es posible notar algunas tendencias. Primero, se observa mayor continuidad en el multilateralismo que promueve el diálogo y la concertación política (dentro de lo cual cabe la discusión de asuntos de índole económico o de la agenda del desarrollo) que en las iniciativas eminentemente económicas. Las primeras han predominado sobre las últimas. Segundo, en el campo económico las asociaciones multilaterales que ha promovido México se limitan a la coordinación intergubernamental de intercambios comerciales y financieros; a diferencia de otros países latinoamericanos, México nunca ha formado parte de un verdadero esquema de integración regional en el que existan expectativas de transferir autoridad desde el Estado hacia entes supranacionales, aunque sea en un ámbito restringido. Tercero, durante mucho tiempo se concibió que la arquitectura multilateral debía aludir a los derechos e intereses de los Estados, no así de los individuos. Como se observó en el caso de la agenda de los derechos humanos, dicha noción se ha venido modificando desde finales de los años noventa. Sin embargo, se debe mencionar que el Estado mexicano realmente no ha promovido el establecimiento de canales sistemáticos o institucionalizados de participación social —ya sea de ciudadanos o grupos interés— en los trabajos de los esquemas regionales multilaterales a los que pertenece. Cuarto, el multilateralismo mexicano ha sido consistentemente pacifista y antimilitarista. La diplomacia mexicana no sólo desconfía e incluso escatima la legitimidad de los arreglos de seguridad colectiva regionales sino que tampoco favorece esquemas multilaterales de defensa colectiva. En materia de seguridad ha preferido hasta hoy promover los acuerdos políticos⁴³ y la negociación de tratados que coordinen la cooperación interestatal hemisférica en temas específicos como la no proliferación nuclear, el combate al narcotráfico y el terrorismo⁴⁴.

Como se desprende de estas páginas, visto en conjunto y en perspectiva histórica, la política multilateral ha sido una pieza importante de la

política exterior de México en el continente americano. Se le ha identificado como el instrumento más adecuado para alcanzar objetivos de diverso tipo, lo cual explica su persistencia en el discurso y en el quehacer diplomático.

NOTAS

1. Agradezco a Pablo Tortolero su ayuda para conseguir y procesar los datos sobre las aportaciones de México a la OEA y la ONU, así como sobre la programación presupuestal de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
2. Se considera que los Tratados de Libre Comercio en los que participan tres o más Estados son una forma de multilateralismo económico mediante la cual los miembros coordinan sus relaciones comerciales con base en normas previamente acordadas.
3. González, Guadalupe (2007). “El difícil juego del equilibrista” en *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 4, pp. 31-37.
4. En la encuesta “México, las Américas y el Mundo” de 2008 se reporta que los mexicanos se sienten primordialmente latinoamericanos (55%), mientras que son muy pocos los que se consideran norteamericanos (7%) o centroamericanos (6%), a pesar de la cercanía geográfica de estas dos últimas regiones. González, Guadalupe, Ferrán Martínez i Coma y Jorge A. Schiavon (2008). *México, las Américas y el Mundo*, México: CIDE, p. 22.
5. González, Guadalupe (2006). “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos” en Jorge A. Schiavon et. al. (editores), *En busca de una nación soberana*, México: CIDE/SRE, pp. 471 y 480.
6. Para una discusión de lo que implica una relación especial véase: Whitehead, Laurence (2006). “Sobre la teoría de las ‘relaciones especiales’. Tres perspectivas rivales” en Rafael Fernández de Castro, Laurence Whitehead y Natalia Saltalamacchia (coords.), *Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*, México: Miguel Ángel Porrúa/ITAM, pp. 9-20.

7. Para una definición detallada de dichas estrategias véase: Russell, Roberto y Juan G. Tokatlián (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 85-86, pp. 229-230 y 235.
8. Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism in Theoretical Perspective” en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, Reino Unido: Oxford University Press, p. 54.
9. Moravcsik, Andrew (1993). “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, p. 483.
10. Tuvo éxito en lo referente al principio de no intervención ya que los artículos 15, 16 y 17 de la Carta de la OEA establecieron una definición mucho más precisa y rigurosa que otros documentos internacionales, incluyendo la Carta de ONU. En retrospectiva esto no fue del todo inconsecuente ya que permitió a México en innumerables ocasiones argumentar jurídicamente su oposición a Estados Unidos utilizando la base legal de la Carta, la cual Washington también invocaba para legitimar sus acciones.
11. A la diplomacia mexicana le preocupaba especialmente la ambigüedad en la redacción del artículo sexto del TIAR lo cual, desde su perspectiva, se prestaba a la manipulación política y podía configurar una puerta legal para el intervencionismo estadounidense.
12. Recuérdense los casos de Guatemala en 1954, Cuba en 1962 y 1964, República Dominicana en 1965, entre muchos otros.
13. Negociaciones a las que después se invitó a Perú, Bolivia y Paraguay.
14. A principios de 1960 el presidente Adolfo López Mateos realizó una gira por Sudamérica para expresar el interés del país de ser socio fundador de esta zona de libre comercio. La participación y las vicisitudes de México en este proceso se encuentran reportadas con detalle en: König, Wolfgang (1974). “México frente a la ALALC y los otros mecanismos de integración” en *Foro Internacional*, vol. XIV, no. 4, abril-junio, pp. 548-578.
15. Se debe recordar que México, como la mayor parte de los países latinoamericanos, no participaba en el régimen multilateral de comercio representado por el GATT. Por otro lado, en los albores de la década

- del sesenta se suscitó la primera ola de regionalismo en el mundo y la consecuente preocupación de no quedarse fuera de los bloques económicos.
16. Dicha discontinuidad se refiere al hecho de que no participaron como miembros fundadores de la ALALC los países centroamericanos y los caribeños y además quedaron fuera algunos andinos como Colombia, Venezuela y Bolivia.
 17. En 1980 la ALALC fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La principal reunión negociadora tuvo lugar en Acapulco y estuvo marcada por el liderazgo mexicano.
 18. Covarrubias, Ana (2008). “La política exterior “activa”... una vez más” en *Foro Internacional*, vol. XLVIII, no. 1-2, enero-junio, p. 22.
 19. Retomando la formulación de Rosario Green en su ensayo “México en las Américas: entre un norte económico y un sur político”. Green, Rosario (2006). *Visiones desde el sur de América*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-205.
 20. Se negociaron tratados de libre comercio bilaterales con Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Chile, así como acuerdos de complementación económica con Uruguay y Perú. La creación del G-3 con Venezuela y Colombia en 1995 fue una excepción multilateral.
 21. El Grupo de Río era útil para fijar posiciones comunes sobre temas puntuales de la agenda internacional y como vehículo de diálogo con otros grupos y países en el marco de Naciones Unidas. Asimismo, desde 1991 se sostuvo un diálogo institucionalizado Grupo de Río-Unión Europea.
 22. México quedó aislado al no respaldar el “Compromiso de Santiago” y la consiguiente Resolución 1080 aprobada en la OEA en 1991, así como al ser el único país que en 1992 votó en contra del Protocolo de Washington sobre Reformas a la Carta de la OEA por el cual se adicionó el Artículo 8 (bis) que establece la suspensión de un Estado miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza.
 23. Como establece Guadalupe González, es posible distinguir entre “dos tipos de multilateralismo: el tradicional y el liberal. El primero enfatiza la defensa de los derechos e intereses de los Estados-nacionales (soberanía, no intervención) como ejes rectores de la arquitectura

- multilateral mientras que el segundo enfatiza la promoción de valores universales asociados a la defensa de los derechos individuales”. González González, Guadalupe (2006). “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos” en Jorge A. Schiavon et. al. (eds.), *En busca de una nación soberana*, México: CIDE/SRE, p. 485.
24. Para la evolución histórica de la posición de México frente a las instituciones multilaterales de derechos humanos véase: Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias Velasco (2011). “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)” en Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, *Los derechos humanos en la política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México: ITAM/Miguel Ángel Porrúa, (en prensa).
 25. Al inicio de su gobierno Fox esperaba profundizar el alcance del TLCAN para ir en la dirección de una Comunidad de América del Norte; sin embargo, esto nunca se concretó debido a la renuencia de Estados Unidos.
 26. Castañeda, Jorge G. (2001). “Los ejes de la política exterior de México” en *Agenda de Política Exterior*, México: SRE.
 27. Entre los que se identificó a Chile, Argentina, Brasil y Colombia.
 28. El gobierno de Fox, en cambio, promovió con mucho mayor entusiasmo que sus predecesores el multilateralismo económico hemisférico encarnado en el ALCA e impulsado por Estados Unidos. Esto fue un factor de distanciamiento con muchos países de Sudamérica, cuyos gobiernos de izquierda habían abandonado la concepción de integración basada en la línea neoliberal del Consenso de Washington para seguir el rumbo de un “regionalismo postliberal”. Para una explicación del “regionalismo postliberal” véase: Sanahuja, José Antonio (2010). “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo postliberal” en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. Unasur y la integración de América del Sur*, Barcelona: CIDOB.
 29. Ponencia de Mariclaire Acosta, subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de México, en el evento “Sesión de trabajo sobre la implementación de los compromisos internacionales y el respeto de los estándares internacionales en el campo de los derechos humanos en el sistema interamericano” llevado a cabo en la sede de la OEA, Iro. de marzo de 2003, pp. 3-4.

30. Serbin, Andrés (2010). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*, Documentos CRIES, no. 15, septiembre, p. 9.
31. Los abiertos altercados diplomáticos con varios países de la región — Cuba, Venezuela, Bolivia, los roces innecesarios con otros —como con Chile a raíz de la candidatura para la Secretaría General de la OEA o con Argentina en la Cumbre de Mar del Plata en 2005—, así como la falta de diálogo e incluso una dinámica de rivalidad con Brasil, sembraron un clima de desconfianza frente a México.
32. Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2007). Primer informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 83. Disponible en: http://www.sre.gob.mx/eventos/docs/1er_inf_lab07.pdf (consulta: 29 de junio de 2010).
33. *Palabras del Presidente Felipe Calderón Hinojosa al recibir la Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río*, Santo Domingo, 7 de marzo de 2008. El presidente volvió a plantear la idea de la Organización de Estados Latinoamericanos en la I reunión de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) en Salvador de Bahía.
34. Para una discusión más detallada sobre las motivaciones de México para promover la CELAC véase: Saltalamacchia Ziccardi, Natalia (2011). “México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina” en Francisco Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, FLACSO Secretaría General- CAF, Buenos Aires: Editorial Teseo.
35. Cuestión que no se puede desestimar del todo ya que nunca deja de estar presente en la mente de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.
36. A diferencia de la ONU y probablemente por la falta de recursos que la aqueja, la OEA no cuenta con un sistema electrónico eficiente de búsqueda de documentos, por lo que es menos transparente en cuanto al monto de las contribuciones y el ejercicio de su presupuesto. La representación permanente de la OEA en México tampoco tiene esta información. Mediante una búsqueda electrónica exhaustiva se encontraron documentos oficiales de distinto tipo (e.g. reportes sobre cobro de cuotas y proyectos de programa-presupuesto anual) de los cuales provienen los datos presentados. Se encuentran con la autora para su consulta.

37. Estos datos se encuentran en los documentos oficiales de la ONU donde se establece anualmente la asignación de las cuotas a los Estados miembros. Pueden consultarse en el sitio “Official Documents of the United Nations” introduciendo el símbolo que los identifica: ST/ADM/SER.B/551, ST/ADM/SER.B/568, ST/ADM/SER.B/582, ST/ADM/SER.B/597, ST/ADM/SER.B/612, ST/ADM/SER.B/638, ST/ADM/SER.B/668, ST/ADM/SER.B/701, ST/ADM/SER.B/719, ST/ADM/SER.B/755, ST/ADM/SER.B/789, ST/ADM/SER.B/824.
38. Se encarga de la política hacia la OEA, el Grupo de Río, el Grupo de los Tres, la Conferencia Iberoamericana, la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, la Cumbre de las Américas, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Foro del ARCO del Pacífico Latinoamericano y la Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC).
39. La revisión de las asignaciones presupuestarias (entre 2007-2010) dentro de la cancillería mexicana da una idea de los recursos económicos y la importancia relativa que México otorga hoy en día al multilateralismo global, continental y latinoamericano en el conjunto de su política exterior. Los datos refuerzan una idea que se ha subrayado a lo largo de este texto, es decir, que el sistema de Naciones Unidas es absolutamente prioritario, incluso en etapas como la actual en la que México ha recuperado su vocación por el multilateralismo regional. Entre todas las direcciones generales de la Cancillería, la Dirección General para la Organización de las Naciones Unidas ocupó el primer lugar en términos de presupuesto asignado; lo cual equivalió a 16.2% del presupuesto total de la Cancillería en el año fiscal 2007, el 11.9% en 2008, el 10.2% en 2009 y el 14.4% en 2010. En comparación, los recursos programados para la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos (DGOMRA) parecen pingües: 1.56% en 2007, 2.73% en 2008, 2.05% en 2009 y 0.16% en 2010. No obstante es necesario matizar estos datos tomando en cuenta la diferencia de tamaño entre ambas esferas, así como el hecho de que a pesar de todo la DGOMRA ocupó el cuarto, quinto y octavo puesto entre las dieciséis Direcciones Generales que cubren asuntos sustantivos, aunque bajó al quinceavo lugar en 2010. Los datos de las asignaciones se refieren al presupuesto original programado en cada año fiscal y provienen de: Secretaría de

- Relaciones Exteriores de México (2007). Primer informe de labores, México, p. 14; Secretaría de Relaciones Exteriores de México, (2008). Segundo informe de labores, México, p. 22; Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2009). Tercer informe de labores, México, pp. 13-15; Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2010). Cuarto informe de labores, México, pp. 276-278.
40. A la manera de la relación entre Argentina y Brasil o Colombia y Venezuela, por ejemplo. Ni siquiera la relación de México con Guatemala reviste estas características debido a la enorme asimetría entre ambos países. Para México, por supuesto, la única relación bilateral de este tipo es la existente con Estados Unidos.
 41. Éstos son: a) la autodeterminación de los pueblos; b) la no intervención; c) la solución pacífica de controversias; d) la proscripción de amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; d) la igualdad jurídica de los Estados; e) la cooperación internacional para el desarrollo; f) la lucha por la paz y seguridad internacionales. Se encuentran consagrados en el artículo 89, fracción X de la Constitución.
 42. Como sostiene Amitav Acharya, “quizá la mayor contribución de las instituciones multilaterales al orden mundial haya sido en el terreno normativo. (...) El papel normativo de las instituciones puede incluir otorgar legitimidad global a normas locales así como legitimidad local a normas globales”. Acharya, Amitav (2006). “**Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics**” en Edward Newman, *et. al.* (eds.) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, Japón: United Nations University Press, p. 96.
 43. Por ejemplo, en el año 2003 se ofreció para ser anfitrión de la Conferencia Especial de Seguridad que dio lugar a la Declaración sobre Seguridad en las Américas.
 44. México promovió en la OEA la adopción de la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Fue negociada en tiempo record y se ha dado mucho crédito al representante permanente de México ante la OEA, el embajador Ruíz Cabañas, por el resultado exitoso.

RESUMEN

Las virtudes de jugar en equipo: El multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México

El compromiso genérico de México con la defensa y el fortalecimiento del multilateralismo ha sido un elemento de continuidad en su política exterior desde principios del siglo XX. Esta tradición diplomática corresponde a un país de menor poder relativo, que además comparte una extensa frontera con Estados Unidos. México ha buscado realzar la función del derecho internacional como alternativa a la política de poder, promoviendo la construcción de instituciones internacionales. El propósito de este artículo es analizar cuáles han sido los objetivos y las características generales del multilateralismo promovido por México en el ámbito latinoamericano y hemisférico.

ABSTRACT

The Advantages of Teamwork: The Latin American and Hemispheric Multilateralism in Mexico's Foreign Policy

Mexico's generic commitment to defend and strengthen multilateralism has been an element of continuity in its foreign policy since the beginning of the 20th century. This is the diplomatic tradition of a country with less relative power, which also shares a long border with the United States. Mexico has tried to highlight the role of international law as an alternative to power politics, promoting the development of international institutions. The purpose of this paper is to analyze the objectives and general characteristics of the multilateralism fostered by Mexico in the Latin American and Hemispheric spheres.

SUMMARIO

As virtudes de jogar em equipe: O multilateralismo latino-americano e hemisférico na política exterior do México

O compromisso genérico do México com a defesa e o fortalecimento do multilateralismo sempre foi um elemento de continuidade em sua política exterior desde o início do século 20. Esta tradição diplomática

ca corresponde a um país de menor poder relativo, que compartilha, além disso, uma extensa fronteira com os Estados Unidos. O México procurou realçar a função do direito internacional como alternativa à política de poder, promovendo a construção de instituições internacionais. O propósito deste artigo é analisar quais foram os objetivos e as características gerais do multilateralismo promovido pelo México no âmbito latino-americano e hemisférico.

Colección Pensamiento Propio

De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana

Andrés Serbin (Coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: CRIES, Icaria Editorial, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 2011. 292 págs. ISBN 978-84-9888-333-6

Los capítulos que componen este volumen colectivo apuntan a orientar, tanto al activista como al investigador, en la configuración institucional de las diversas organizaciones inter-gubernamentales que actúan en América Latina y el Caribe – desde la ONU a UNASUR y al ALBA; en sus modalidades específicas en abordar los temas de seguridad, de prevención de conflictos y de construcción de la paz, y en los mecanismos existentes o potencialmente desarrollables para impulsar una efectiva participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil a nivel regional.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



United States Multilateralism and the Unilateral Temptation¹

Dexter Boniface²

In his acceptance speech for the Nobel Peace Prize, President Barack Obama stated that, “I believe that all nations —strong and weak alike— must adhere to standards that govern the use of force. I —like any head of state— reserve the right to act unilaterally if necessary to defend my nation. Nevertheless, I am convinced that adhering to standards, international standards, strengthens those who do, and isolates and weakens those who don’t.”³ The President’s remarks captured the United States’ ultimately ambivalent stance toward multilateralism. While acknowledging the benefits of adhering to multilateral principles, the President also underscored that the world’s foremost military power reserved the right to act unilaterally when necessary.

What are the principal characteristics of United States multilateralism and what explains the United States’ approach? I argue that the U.S. approach to multilateralism is one that can be summarized as highly

conditional (or, at best, consistently inconsistent). This is seen in the fact that although the United States invests significant (if declining) resources in multilateralism and generally attempts to promote certain principles (e.g., liberalism) in its multilateral interactions, it nevertheless generally resists the surrender of real national sovereignty. Hence, the United States typically favors multilateral arrangements in which the U.S. exercises considerable influence, including veto power, and is subject to minimal constraints on its behavior.

The reasons for the United States' conditional or mixed approach to multilateralism are complex but can be explained principally by the global balance of power and the domestic interests, identities and institutions of the United States itself. Specifically, the United States encounters a global, regional and domestic context that is highly permissive of unilateral action. Above all else, the global distribution of power, in which the United States is the world's undisputed military hegemon and largest economy, enables the United States to act with a unique degree of independence in the international system. Furthermore, American leaders often have domestic incentives for taking unilateral action abroad.⁴ Thus, even when the United States pursues the practice and principles of multilateralism, the temptation for unilateral defection is strong (particularly when the United States perceives that critical strategic interests are at stake).

Still, as I seek to demonstrate below, the United States has much to gain from the pursuit of a more genuine (i.e., less conditional) form of multilateralism. On the one hand, the nature of the issues the United States confronts in the new millennium suggests that the utility of unilateral solutions to international problems is in decline while their costs are on the rise. For one, the emerging challenges of the twenty-first century, whether climate change or terrorism, cannot be successfully tackled by one or two countries alone. At the same time, the costs to the United States of unilateral actions are on the rise because our allies, particularly in the post-Cold War context, have fewer incentives to tolerate American actions with which they disagree. On the other hand, recent history demonstrates that a more genuine commitment to multilateralism can deliver substantial benefits. Such a commitment requires not only that the United States be willing to invest resources in multilateral institutions but also demonstrate a readiness to play

by the same international rules as our allies, particularly with respect to the use of military force.

In what follows, I briefly trace the history of U.S. multilateral practices with a particular emphasis on the Western Hemisphere in the post-Cold War period. Although the United States pursued some of its most important multilateral initiatives in the period after World War II (particularly in relation to the European theater), its most important initiatives in the Latin American context flourished only after the end of the Cold War. After a decade of sustained progress in the 1990s, however, American-led multilateral initiatives in the Western Hemisphere suddenly collapsed in the new millennium. I seek to explain this sudden reversal and then conclude with a discussion of how the current Obama administration can move forward and potentially revitalize American multilateralism in the Western Hemisphere.

The Cold War: United States Hegemony

In the post-war period, the United States invested substantial resources in a broad range of multilateral institutions, including the United Nations (UN), the North Atlantic Treaty Organization (NATO), and the Bretton Woods institutions, among others. To a large extent, these multilateral initiatives were driven by the strategic imperatives of the Cold War. The United States offered a broad range of economic and security guarantees in exchange for the cooperation of its allies in the struggle against the Soviet Union. The institutions themselves were financially supported by the United States, imbued with American principles (Ruggie 1992), and rife with “escape clauses, veto rights, and weighted voting mechanisms that allowed the United States and other major states to protect their interests and gave room for maneuvering” (Ikenberry 2003: 544).

In the Western Hemisphere, the United States backed the creation of a parallel structure of inter-American institutions including the Organization of American States (OAS) and the Inter-American Development Bank (IDB). By and large, however, these new institutions imposed few if any constraints on United States behavior in the region; rather, they functioned largely as instruments of American hegemonic influence.⁵

In spite of an obligation to respect the sovereignty of other member states, for example, the United States routinely engaged in unilateral military actions in the region (e.g., Guatemala 1954, Cuba 1961, Chile 1973 and Nicaragua 1984) or, in the case of the U.S. invasion of the Dominican Republic in 1965, imposed unpopular preferences on the OAS itself. For this reason, and others, Latin American leaders often viewed American multilateral initiatives with suspicion and hemispheric cooperation ebbed. It was only with the end of the Cold War that “hemispherism”⁶ experienced a rebirth.

After the Cold War: United States Multilateralism and Hemispheric Cooperation

The decade of the 1990s was an era of unprecedented cooperation between the United States and Latin America. This new spirit of cooperation was made possible by a rather exceptional combination of factors including the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, the new multilateral posture and leadership of the United States under Presidents George H. W. Bush and Bill Clinton, and the remarkable convergence toward democracy and free markets in Latin America. This new era of hemispheric cooperation yielded significant accomplishments. In the diplomatic realm, multilateral negotiations helped to resolve the destructive conflicts that had plagued Central America. The Organization of American States (OAS), long derided as a puppet institution of the United States, went through a process of revitalization, aided by the addition of Canada as a member in 1990. A year later the OAS adopted the Santiago Commitment to Democracy which became the basis for unprecedented multilateral initiatives to defend democracy in Haiti, Peru, Guatemala, and Paraguay in the early and mid-1990s. The implementation of the Brady Plan, a U.S.-led initiative named after Treasury Secretary Nicholas Brady, helped to ease the debt crisis that had stifled Latin America’s growth in the 1980s. Later in the decade, the United States stepped in to help ease financial crises in Mexico and Brazil. North America was brought closer together following the successful negotiation and ratification of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Furthermore, a new series of hemispheric summits—the first of their kind in nearly three decades—was launched with the aim of expanding free trade

initiatives to encompass the entire hemisphere (i.e., the Free Trade Area of the Americas or FTAA/TLC). Following successful summits in Miami in 1994 and Santiago, Chile in 1998, a contentious summit in Québec, Canada in 2001 contributed to the eventual creation of the Inter-American Democratic Charter, a new milestone in the promotion and defense of democracy in the region. Thus, even as the United States continued to clash with Latin American leaders on controversial issues such as the war on drugs, immigration, and Cuba, the scope of cooperation in the 1990s on economic, political, and social issues was unprecedented.

Less than ten years later, the image of U.S.-Latin American relations could hardly be more different. Negotiations over a hemispheric free trade area are in shambles. The meeting of the World Trade Organization in Cancún in 2003 demonstrated a lack of a global consensus on free trade, particularly between the United States and Brazil. Two years later, at the Summit of the Americas in Mar del Plata, Argentina, Presidents Evo Morales and Hugo Chávez captured headlines by organizing an “anti-summit” to oppose U.S. President George W. Bush. Meanwhile, in the OAS, the Inter-American Democratic Charter has not lived up to its promise as member states have repeatedly clashed over the meaning of democracy and the mechanisms needed to defend it. This was evident during democratic crises in Venezuela in April 2002, in Haiti in February 2004, and Honduras in 2009. Today, the OAS increasingly competes with other multilateral institutions, both sub-regional and extra-regional, which exclude the United States. In addition to setbacks in the areas of traditional concern to U.S. policy like free trade and democracy, new tensions have also risen in emergent areas of concern such as terrorism. Inter-American relations furthermore reached a new low in the post-Cold War era when the United States briefly severed diplomatic relations with Bolivia and Venezuela. Indeed, from a global perspective, the deepening integration of Europe stands in contrast to the growing fragmentation of North and South America.

Why did hemispheric cooperation flourish in the immediate aftermath of the Cold War and then suddenly unravel in the new millennium? I argue that the fact that the United States began to pursue a more genuinely multilateral foreign policy in Latin America was a critical

ingredient to achieving deep hemispheric cooperation in the 1990s. In particular, the experience of the 1990s confirms that broad hemispheric cooperation is achieved when the United States both invests resources in multilateral initiatives and shows a credible commitment to multilateral principles by demonstrating restraint in the unilateral use of American military force. Indeed, history suggests that the hegemonic influence of the United States alone is insufficient to guarantee Latin American acquiescence to multilateral initiatives (Corrales and Feinberg 1999; Hawkins and Shaw 2007). Unless the United States demonstrates some willingness to play by the rules itself, Latin American leaders are extremely reluctant to surrender their sovereignty to U.S.-led multilateral initiatives. Conversely, the return to a more unilateral foreign policy orientation after the terrorist attacks of September 11, 2001, is a crucial—though not the exclusive—factor explaining the demise of hemispherism over the past ten years.

The end of the Cold War provided the United States with a fresh impetus toward multilateral action in that the main motivation for taking unilateral military action, the threat of the Soviet Union, was vanquished. In the absence of any pressing threats to its national security, the United States under Presidents George H. W. Bush and Bill Clinton embraced new forms of ad hoc multilateralism in the 1990s that included at least some level of constraint on the use of American military force.⁷ At the same time, the United States benefited from propitious circumstances in Latin America itself, which in the aftermath of the debt crisis and the third wave of democratization, had come to embrace key American values (e.g., free markets and representative democracy) associated with the so-called “Washington Consensus.” In short, a confluence of favorable circumstances, including the United States’ embrace of multilateral principles, helped to generate a relatively deep period of cooperation in the Western Hemisphere in the immediate aftermath of the Cold War.

After 9/11: United States Unilateralism and Hemispheric Fragmentation

In what follows, I argue that the shift in the United States toward a more unilateral foreign policy, particularly under the leadership of George W.

Bush, is primarily (though not entirely) to blame for the recent decline in hemispherism and the revival of anti-hemispheric attitudes. As was the case during the Cold War, the Bush administration responded to the emerging security threats of a changing global order by turning to an aggressive and unilateral foreign policy posture—a policy choice that contributed to an anti-hemispheric backlash in Latin America. Although this change was somewhat evident at the onset of the Bush administration it was certainly magnified by the tragedy of September 11, 2001 and, especially, the subsequent decision to invade Iraq in March of 2003. Moreover, this shift in American foreign policy could not have come at a worse time since it coincided with a number of profound changes in the global and regional context—such as the rise of China and a growing backlash against the Washington Consensus—that merely reinforced anti-hemispheric attitudes throughout Latin America (attitudes that are so clearly personified by Venezuelan President Hugo Chávez)

To account for the shift on the part of the United States from a multilateral to a unilateral foreign policy, it is tempting to examine shifts in the international balance of power. For example, in his influential book, *Talons of the Eagle*, Peter H. Smith (2007) argues that the terrorist attacks of September 11, 2001 and the subsequent U.S.-led global war on terror ushered in a new international system characterized by a unipolar distribution of power (a shift away from the more multipolar distribution of power that characterized the 1990s) and new rules of conduct in inter-American affairs. Yet it is difficult to sustain Smith's argument that the distribution of power shifted between the 1990s and 2000s—the United States began the 1990s as the world's undisputed superpower and remained so in the 2000s. Moreover, if the distribution of international power did change it was by becoming more (not less) dispersed (Haass 2008).

What is indisputable is that the terrorist attacks of September 11 ushered in (or, for some critics, reinforced) a decisive shift in the foreign policy of the United States during the presidency of George W. Bush. As Smith illustrates, the policy goals of the United States shifted from economic and social concerns to primarily geopolitical and military ones, namely the prevention of security threats posed to the United States by non-state terrorist actors and the states that harbor them. Moreover, the war on terror was governed by a new set of principles

dubbed the Bush Doctrine. The most controversial aspect of this new doctrine, molded in the wake of an unforeseen attack, was the notion that the United States had both a right and an obligation to engage in preventative war (unilaterally, if need be) to pre-empt threats of terrorism, a substantial modification to the just war doctrine embodied in international law.

Above all else, it was the unilateral application of the new Bush Doctrine to the invasion of Iraq in March of 2003 that inspired a new wave of anti-hemispherism in Latin America that was in many ways reminiscent of the Cold War era. The Iraq War undoubtedly damaged the credibility of the United States and American diplomacy. Although only seven of 34 leaders in Latin America (and far fewer citizens) supported the war, Mexico and Chile, as Latin America's non-permanent members on the Security Council bore the brunt of U.S. criticism for questioning whether Saddam Hussein's Iraq posed a threat to global peace and stability. The debate reached a new low when ambassadors from both countries alleged that the United States spied on them at the United Nations in New York.⁸ Following the invasion of Iraq in 2003, the goodwill and sympathy toward the United States that accompanied the tragedy of 9/11 soon evaporated and was replaced with a global rise in Anti-American sentiments. The conduct of the War on Terror, including the deplorable images of prisoner abuse at Abu Chraib and controversies surrounding the rights of detainees at Guantánamo Bay, further tarnished the United States image in the world, particularly in the area of human rights.

It is worth recalling, in this context, that when George W. Bush campaigned for the presidency, he promised he would make Latin America—and especially Mexico—a top priority of his foreign policy. President Bush appeared to fulfill this pledge in February 2001, when he visited President Vicente Fox on his ranch, making Mexico the first foreign country he visited as president. Yet, in the words of President Bush himself, “9/11 changed everything.” Indeed, it is impossible to deny the fact that the tragedy of September 11 and emerging security threats in the Middle East relegated Latin America to a position of secondary strategic importance (with the possible exception of border control). In the words of Peter Hakim (2006), “After 9/11, Washington effectively lost interest in Latin America.”⁹

As suggested above, this shift in American foreign policy coincided with a number of profound changes in the global and regional context that furthermore undermined the prospects for broad hemispheric cooperation. While Latin America remains economically dependent on the United States, a deeper structural transformation is taking place in the region. Increasingly, Latin America is fragmenting at the continental divide between North and South America. On the one hand, Mexico, Central America, and the Dominican Republic have opted for deeper economic integration and interdependency with the United States; the economies of NAFTA and CAFTA-DR are as dependent on the United States as ever. On the other hand, the United States appears to be losing its relative influence in South America, where resource-rich countries have sought new economic partnerships with China and Europe and pursued more independent foreign policies.¹⁰

Why has Latin America been so quick to turn its back on the United States? For one, the U.S.-led shift toward free markets and democracy has, to a large extent, failed to deliver the concrete benefits that Latin American citizens anticipated. The backlash against the “Washington Consensus” has therefore become a backlash against Washington itself. Neoliberal economic policies have, by and large, failed to deliver tangible results. For one, Latin America’s rate of economic growth over the past decade has been lackluster – a meager 1.2 per cent per capita (LeoGrande 2007: 368). Moreover, with a few important exceptions, the shift toward free market policies has done little to ameliorate the region’s pressing socio-economic issues such as unemployment, poverty, inequality, corruption, and violent crime. In explaining his government’s decision to close the U.S. air base in Manta, Ecuador, for example, Minister Gustavo Larrea remarked that, “The U.S. stopped being the benchmark of what is good for Latin America” and that “the North American myth lost political weight ... Because Latin America did everything that the U.S. asked it to do and wasn’t able to get out of poverty.”¹¹ In some respects, democracy has also failed to deliver concrete results. In the countries of the Andes (and, more recently, in Central America), weak and unresponsive political institutions, as well as marked inequalities, have led to persistent political instability. Impatience and disappointment with the representative version of democracy promoted by the United States have, in turn, led to the rise of new populist movements and mounting tensions with Washington.

In summary, the recent deterioration of inter-American cooperation is, in some ways, an unexpected outcome. The 2000s were characterized by still significant economic interdependence and the clear absence of U.S. military involvement in the Latin America. Yet anti-hemispheric ideas regained strength and cooperation halted. These ideas, I have argued, did not rise in a vacuum but rather surged in response to the return to unilateralism in American foreign policy. I therefore conclude that United States leadership is a necessary but not sufficient condition for deep hemispheric cooperation. On the one hand, when the United States expresses little willingness or desire to cooperate with Latin America, hemispherism stalls. On the other hand, United States leadership is insufficient in that Latin America resists American influence during times in which the United States is not seen as a trustworthy partner. Put briefly, multilateralism matters.

The United States and the New Latin American Multilateralism¹²

Today, the inter-American system and its fundamental institutions, the Organization of American States (OAS) and the Inter-American Development Bank (IDB), increasingly compete with other multilateral institutions, both sub-regional and extra-regional, which exclude the United States. The Community of Latin American and Caribbean States, created in February 2010 in Cancún, is the most recent and perhaps the most important example. I conclude by considering whether or not the proliferation of multilateral institutions that exclude the United States actually reduces the U.S.'s role in regional governance and examine how the U.S. can respond to these new challenges.

It is indisputable that U.S. influence in the region has decreased. Still I argue that U.S. leadership remains critical to regional governance and that the new Latin American multilateralism faces major obstacles to achieve its objectives. My argument is based on three premises. First, U.S. hegemony in the hemisphere, though weakening, remains unchallenged. Second, the diversification of Latin America's economic relations with the rest of the world is not as consequential as recent headlines suggest; the Monroe Doctrine may be dead, but this does not necessarily guarantee the autonomy of Latin America. Finally, the

collective action problems facing Latin America will be difficult to overcome without U.S. participation.

While the U.S. position in the world is in relative decline, the country continues to be dominant in a number of aspects. Its economy is still the largest and probably the most dynamic. U.S. industries are at the forefront of technological advances and its universities lead the world in terms of investment for research and development. The U.S. is the largest recipient of foreign direct investment (FDI) in the world and a safe haven for investors in times of crisis. The weight of the United States is amplified at the regional level where, in spite of important regional variations, Latin America's economies remain (for better or worse) largely dependent on the United States.

On the one hand, the United States is the largest investor in Latin America and the largest source of FDI in the region, followed by Spain, Canada, Holland and Japan (ECLAC 2009: 28). On the other hand, it is also the region's main trading partner: trade between Latin America and the United States is significantly higher than that with China and the European Union combined. Even in South America where several countries have sought new economic partnerships with Asia and Europe and pursued more independent foreign policies, the United States remains the largest trading partner. In 2008, the United States was the largest source of foreign imports and the leading export destination for every major country in the region except Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay and Uruguay. For their part, Mexico, Central America and the Dominican Republic, linked to the U.S. economy by NAFTA and CAFTA, remain as dependent on the U.S. as ever. Furthermore, the links between the U.S. and Latin America are not only economic but also social and cultural; this is evidenced by consumption patterns, migration and tourism. The bottom line is that the fate of Latin America is still closely tied to that of the United States.

The increased presence in the region of extra-hemispheric actors, such as China, India, Iran and Russia (not to mention to Spain or Japan), has generated many headlines heralding the end of the Monroe Doctrine. Yet the presence of such extra-hemispheric actors is actually less relevant than it seems. Chinese trade and investment in the region, for example, have grown dramatically but remain heavily concentrated in the commodity sectors of certain South American

countries, especially Argentina, Brazil, Chile and Peru. Furthermore, in other sectors such as textiles, electronics and light manufacturing, China is a fierce competitor, especially for Mexico and Central America. Thus, although the increased presence of Asian and European countries has caused a slight decline in the U.S. position in the region and contributed to a perception that Latin American countries have new options for integration, the U.S. economy remains a key factor in Latin America's development.

The final reason why the new multilateralism in Latin America will not substantially reduce the U.S. role in regional governance is that Latin America faces serious collective action problems to achieve cooperation without the participation of the United States. Past attempts at regional integration have resulted in many forgotten acronyms and even in the most successful cases these attempts have not succeeded in promoting deep integration. Despite the recent efforts of Chávez, Lula and others, Latin American countries are far from reaching agreements to coordinate security, energy and development policies; adopt a common currency; or even establish something as simple as a common visa policy. The reality is that Latin American states are divided into distinct subgroups with conflicting political and economic interests. Furthermore, in some cases, such as Bolivia and Chile and Costa Rica and Nicaragua, there is open hostility. In short, the new multilateralism in Latin America has not achieved tangible results which would suggest that U.S. influence in regional governance is decreasing dramatically. At the same time, there are still many steps that can and should be taken to revive and promote cooperation between the U.S. and Latin America.

How should the United States and the Obama administration in particular respond to the new challenges of the new Latin American multilateralism? In a sense, this question is part of a broader issue related to U.S. foreign policy for it is not only the inter-American system but the entire architecture of Western-dominated global institutions that needs reconfiguration in the new millennium. It makes perfect sense to start the process of reform in the Americas.

The United States effectively has two options: maintain the status quo or promote the "new partnership" that Barack Obama defended in his campaign for the presidency. The first option, inherited from President

George W. Bush and softened by Obama, is not ideal, though it has some benefits. The crux of this strategy, described as “multilateralism a la carte”, is to selectively engage interested parties on narrowly defined issues. This strategy allows the United States to develop closer ties with key partners such as Canada, Colombia and Mexico and, at the same time, avoid the conflict entailed by deepening its relations with a broader set of actors and a wider range array of topics. The strategy effectively sidelines the hemisphere’s fiercest critics of American policy such as Castro, Chávez, Correa and Ortega in favor of a wait-and-see approach—premised on the assumption that these radical regimes will eventually collapse under the weight of their own contradictions before their burgeoning alliances with Iran or Russia pose any substantial security risk to the United States or our allies. The approach is pragmatic, because it minimizes the problems of collective action, and also efficient in the sense that U.S. influence increases in a bilateral or selectively multilateral setting. It is, however, a strategy without long-term vision. For one, several of the most important problems in the region—like drug trafficking, environmental conservation and migration—are essentially transnational issues for which bilateral and partial solutions are insufficient. Second, on issues such as arms control and energy security where the United States has strategic interests at stake, a “wait and see” approach is obviously inadequate. Finally, much like the debate on the reform of the United Nations (UN) Security Council and the International Monetary Fund (IMF), these discussions are critical to the legitimacy of the United States.

An alternative strategy demands a new commitment to revitalize the hemispheric agenda. Although Obama’s policy proposal for a “New Partnership for the Americas” outlines a number of sensible changes in U.S. policy toward Latin America, the document ultimately fails to respond to the challenges of the new Latin American multilateralism in the region. To adapt to a new global and regional environment, the United States needs to develop a new foreign policy approach that is at once firm and flexible and, above all, must explore multiple mechanisms for cooperation on issues of common interest. Thus, the United States should seek to strengthen traditional inter-American institutions such as the OAS and the IDB but also facilitate the creation of new and potentially more dynamic mechanisms of cooperation.

I propose three ideas for how the U.S. could fulfill the promise of a new partnership with Latin America. First, the Obama must continue to distance itself from the unilateral policies of the Bush administration. It is important that President Obama makes it clear that multilateral cooperation is the core of U.S. foreign policy and that the unilateralism of the Bush era was a temporary aberration. As was seen during the Fifth Summit of the Americas in Trinidad and Tobago, the Obama administration's renewed emphasis on dialogue and diplomacy has paid dividends in terms of the improved U.S. image in the region. Yet the recent (and avoidable) conflicts with regional leaders over the use of military bases in Colombia and the use of military force to deliver humanitarian assistance to Haiti after the country's devastating earthquake, demonstrate that the countries of the region remain sensitive to the use of U.S. military force in the region. President Obama must therefore show more sensitivity on this issue than it has so far.

Second, although it is essential that the United States listen to the leaders of Latin America and encourage the development of regional initiatives, the U.S. presence in the region must remain robust. The recent democratic crisis in Honduras confirms this. Although a consensus was quickly reached on the illegality of the overthrow of Manuel Zelaya and that Honduras should be suspended from the OAS, the failure of the United States to articulate a strong and consistent policy lead to a power vacuum since no other country in the region the same level of influence in Honduras. When the United States subsequently took more decisive actions to break the deadlock in Honduras, it had the unintended consequence of rupturing the regional consensus. This situation caused the United States to be diplomatically upstaged by Brazil on the issue of democracy promotion—even as President Lula remained silent about the abuses of power by Chávez and Ortega and rolled out the welcome mat for Iranian President Mahmoud Ahmadinejad.

Third, the United States should work with key partners to ensure the long term sustainability of the OAS and the IDB. The recent agreement to increase the capital of the IDB by \$70 billion is a step in the right direction. The OAS likewise needs budgetary reform. A reasonable proposal would be to create an automatic adjustment mechanism, like the one used by the United Nations, to ensure that annual contributions

from member states comply with the rising inflation rate. In both of these instances, multilateral agencies need the financial support not only of the U.S. but also that of the emerging economies of the region, including Brazil, Chile and Mexico.

Moreover, although the OAS and the IDB should continue to play an important role in the regional agenda, especially in the areas of democracy, development and human rights, they need not be the main mechanisms of cooperation in all issue areas. In this regard, it is important that the U.S. be willing to undertake significant changes in other multilateral fora; for example, opening space for the greater representation of Latin America in the UN Security Council or the IMF. Furthermore, a recent Brookings Institution report (Zedillo and Pickering 2008) suggests an interesting point: it is also possible to use other non-institutional mechanisms, such as a series of informal and flexible networks, to discuss specific issues which could facilitate coordination of policies on issues ranging from climate change and immigration to combating organized crime. Indeed, the OAS can not only coexist with other multilateral institutions in the region but can also benefit by having other cooperative mechanisms in place. If Latin American leaders can resolve problems that affect them specifically, this benefits the entire hemisphere. For example, this year in Cancún, it was announced that the presidents of Brazil, Mexico and the Dominican Republic would form a “group of friends” to mediate between Colombia and Venezuela, an initiative that should be seen as positive with or without the participation of the United States.

The three ideas presented here underscore that the United States should use all of the means at its disposal to strengthen its relations with Latin America around common interests. Although the Latin American honeymoon with Obama ended quickly, the President is still well positioned to make these changes.

NOTES

1. This essay benefited from feedback from Arturo Santa-Cruz, Thomas Legler and two anonymous reviewers.
2. Dexter Boniface is Associate Professor of Political Science and the Weddell Chair of the Americas at Rollins College in Winter Park, Florida and a former visiting research fellow at the Center for Inter-American Studies and Programs at the Instituto Tecnológico Autónomo de México in Mexico City. His current research focuses on issues of democratization and democracy promotion in the Western Hemisphere. He is coeditor of *Promoting Democracy in the Americas* (Johns Hopkins University Press, 2007).
3. The White House, Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize, December 10, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>, accessed March 21, 2011.
4. David Skidmore (2005), for example, argues that the decentralized character of the American polity empowers a range of special interest groups, from the farm lobby to the military-industrial complex, that are frequently opposed to multilateral commitments on the part of the United States.
5. On the limits of this influence in the OAS see Shaw 2003.
6. Hemispherism is defined as “the active attempt by the nations of the hemisphere to redirect their foreign policies in favor of closer and coordinated cooperation with one another” (Corrales and Feinberg 1999: 2).
7. David Lake (2010) notes, for instance, “From the invasion of Panama in 1989 to the invasion of Afghanistan in 2001, every significant use of force by the United States was vetted and approved by some multilateral organization.”
8. “U.N. envoy: U.S. spying well known,” CNN.com, Feb. 13, 2004.
9. Of course, it is also possible to argue that 9/11 merely exaggerated certain tensions and tendencies that were already evident in the United States and in Bush’s ideology and policies. Critics of the Bush administration argue, for instance, that the United States failed to capitalize on the widespread international sympathy that followed

- the attacks in New York and Washington, D.C. In other words, it was not 9/11 – but rather the aggressive unilateral response to 9/11 – that contributed so decisively to the new wave of anti-hemispheric ideas in Latin America. The politicization of the immigration issue in the United States may have furthermore contributed to these sentiments.
10. Still, as the deep economic ties between the United States and Venezuela amply demonstrate, patterns of economic interdependence do not necessarily correlate to patterns of political cooperation.
 11. Quoted in Joshua Partlow, “Ecuador Giving U.S. Air Base the Boot,” *Washington Post*, September 4, 2008.
 12. This section draws heavily from Boniface (2010).

BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

- Boniface, Dexter (2010). “Multilateralismo latinoamericano: La perspectiva desde Estados Unidos,” *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, pp. 51-56.
- Corrales, Javier and Richard Feinberg (1999). “Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions,” *International Studies Quarterly* 43, pp. 1-36.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2009). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*, 2008. Santiago, Chile: United Nations Publications.
- Haass, Richard N. (2008). “The Age of Nonpolarity,” *Foreign Affairs* 87:3, pp. 44-56.
- Hakim, Peter (2006). “Is Washington Losing Latin America?” *Foreign Affairs* 85:1, pp. 39-53.
- Hawkins, Darren and Carolyn Shaw (2007). “The OAS and Legalizing Norms of Democracy.” In *Promoting Democracy in the Americas*, edited by Thomas Legler, Sharon Lean and Dexter Boniface, 21-39. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Ikenberry, G. John (2003). “Is American Multilateralism in Decline?” *Perspectives on Politics* 1:3, pp. 533-550.

- Lake, David A. (2010). "Making America Safe for the World: Multilateralism and the Rehabilitation of U.S. Authority," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 16:4, pp. 471-484.
- LeoGrande, William M. (2007). "A Poverty of Imagination: George W. Bush's Policy in Latin America," *Journal of Latin American Studies* 39, pp. 355-85.
- Ruggie, John Gerard (1992). "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization* 46:3, pp. 561-598.
- Shaw, Carolyn (2003). "Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States," *Latin American Politics and Society* 45:3, pp. 59-91.
- Skidmore, David (2005). "Understanding the Unilateralist Turn in U.S. Foreign Policy," *Foreign Policy Analysis* 1:2, pp. 207-228.
- Smith, Peter H. (2007). *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, third edition. Oxford: Oxford University Press.
- Zedillo, Ernesto and Thomas R. Pickering, eds. (2008). *Re-Thinking U.S.-Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

ABSTRACT

United States Multilateralism and the Unilateral Temptation

In this paper I review the recent history of U.S. multilateral practices in the Western Hemisphere. I argue that the U.S. approach to multilateralism is highly conditional. Although the United States invests significant resources in multilateralism, it nevertheless resists the surrender of sovereignty. Moreover, the temptation for unilateral defection is strong when the United States perceives that critical strategic interests are at stake.

RESUMEN**El multilateralismo de los Estados Unidos y la tentación unilateral**

“En este artículo repaso la historia reciente de las prácticas multilaterales de Estados Unidos en el hemisferio occidental. Sostengo que el enfoque estadounidense en relación con el multilateralismo está altamente condicionado. Aunque Estados Unidos invierte recursos significativos en el multilateralismo, sigue resistiéndose a renunciar a su soberanía. Por otra parte, la tentación de defeción unilateral es fuerte cuando Estados Unidos percibe que hay intereses estratégicos de importancia fundamental en juego”.

SUMMARIO**O multilateralismo dos Estados Unidos e a tentação unilateral**

“Neste artigo, repasso a história recente das práticas multilaterais dos Estados Unidos no hemisfério ocidental. Sustento a ideia de que o enfoque do país sobre o multilateralismo está altamente condicionado. Apesar de investir recursos significativos no multilateralismo, os Estados Unidos continuam resistindo a renunciar à sua soberania. Por outro lado, a tentação de defecção unilateral é forte quando os Estados Unidos percebem que há em jogo interesses estratégicos de importância fundamental”.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010

Coordinadores:
Laneydi Martínez, Mariana Vazquez
y Haroldo Ramanzini



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR

José Antonio Sanahuja¹

Multilateralismo, regionalismo, e identidad internacional de América Latina

La aproximación de América Latina al multilateralismo no responde sola, ni principalmente, a meros intereses nacionales, a factores funcionales, o a supuestas preferencias racionales, por citar los factores a los que se suele recurrir desde algunas corrientes teóricas. Existe un “multilateralismo latinoamericano” enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región. Estas combinan, por un lado, aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional. Respecto

al primero de esos rasgos, el unionismo y la integración son un rasgo característico de las políticas exteriores y de desarrollo de la región desde sus independencias. Pese a su fracaso o, quizás, a causa de él, los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán continúan siendo elementos constitutivos de la identidad, los valores y la cultura política de América Latina, en la medida que esta es también narrativa compartida, imagen común de auto-representación de los latinoamericanos frente al mundo, y guía de las prácticas sociales que dan forma a la política exterior. Desde esa singularidad latinoamericana, las explicaciones social-constructivistas también son relevantes a la hora de analizar el multilateralismo latinoamericano.

Empero, esa imagen idealizada de la “patria grande” —sea latinoamericana, suramericana, o centroamericana— tiene una difícil relación con el acendrado nacionalismo también presente en dicha identidad y cultura política, en cuyo origen se encuentran los procesos de construcción nacional posteriores a la independencia. Como es sabido, el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder poscolonial, constituyendo las nuevas naciones a partir de una narrativa legitimadora del dominio de las elites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente, y argumento recurrente del poder en las pugnas entre liberales y conservadores que desde sus orígenes fracturaron a las nuevas repúblicas. A la postre, fue un factor decisivo en la construcción de lo que el historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez denominó “la patria del criollo”, que conspiró desde sus inicios contra la Gran Colombia, o la Federación de Provincias Unidas de Centroamérica.

Ello ha dado lugar a una paradoja aparentemente irresoluble: por un lado, el nacionalismo y la defensa de la soberanía, como discurso y práctica de la política exterior y doméstica, han sido obstáculos para la construcción de organizaciones regionales fuertes, con competencias propias, y soberanía compartida. Por otro lado, la defensa de la soberanía habría sido también ideología común y factor de movilización frente al imperialismo y la dominación exterior, y esa tradición emancipadora es un importante elemento constitutivo de las aspiraciones de autonomía de la región. Esas aspiraciones siguen siendo un rasgo constitutivo del regionalismo latinoamericano, así como de las aproximaciones de la región al multilateralismo, de tipo “defensivo” o “autonomista”.

Por ello, América Latina afronta un permanente “trilema” entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. En ese “trilema” imposible se puede lograr una, o a lo sumo dos de esas metas, pero de ninguna manera se pueden tener las tres a la vez².

Ese “trilema” se relaciona con la ambivalente relación de América Latina con Estados Unidos. Polo de atracción o de rechazo —y a menudo de ambas cosas a la vez, Estados Unidos ha sido un referente clave para la configuración de América Latina como idea e identidad. Si se atiende a las organizaciones multilaterales que han conformado la historia política de Latinoamérica desde finales del siglo XIX esa relación ambivalente está muy presente. Con la aparición del “movimiento panamericano” y la Conferencia de Washington de 1889-90 se fue constituyendo el entramado institucional y normativo del llamado “sistema interamericano”. Este fue, por un lado, un instrumento para la hegemonía estadounidense en la región. Pero al mismo tiempo fue el escenario en el que América Latina y sus naciones se constituyeron como actores internacionales, construyeron su identidad internacional, y definieron una particular visión y praxis de la política exterior. Entre otras cosas, ello significó importantes aportaciones al derecho internacional, como el principio de no intervención, o el sistema interamericano de derechos humanos.

Este artículo examinará la aproximación latinoamericana al multilateralismo —y el “trilema” ineludible que enfrenta dicha aproximación— tomando como caso de estudio la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Para ello se utilizará un marco de análisis social-constructivista. A través de esta organización el unionismo y las aspiraciones de integración regional latinoamericana se redefinen en clave sudamericana y a través de una estrategia “post-liberal animada por la búsqueda de autonomía en la actuación internacional y en las políticas de desarrollo, en particular respecto a Estados Unidos. Empero, el futuro de este proyecto se ve condicionado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, y por una construcción regional que, respetuosa de lo anterior, tiene *ab initio* las importantes limitaciones institucionales que comporta su lógica intergubernamental.

La Posguerra Fría: del “viejo” al “nuevo regionalismo”

Partiendo de esa identidad y narrativa unionista, el regionalismo latinoamericano contemporáneo —tanto el “viejo regionalismo” de los años sesenta, como el “nuevo” de los noventa— ha respondido tradicionalmente al propósito de ampliar los márgenes de autonomía de los países de la región³. En el “viejo” regionalismo, ello se planteó solo en el plano económico y de las políticas de desarrollo, a través de las propuestas de integración que la CEPAL planteó desde finales de los años cincuenta. En contraste, en el “nuevo” regionalismo esos objetivos de autonomía regional se han extendido también al plano político y de seguridad. Esta búsqueda de autonomía en las relaciones exteriores de la región fue más visible desde mediados de los años ochenta. Hechos como el descrédito de la OEA y el TIAR, meros instrumentos anticomunistas de Estados Unidos durante la Guerra Fría, la Guerra de las Malvinas, o la política agresiva de Reagan en América Central, dieron origen a iniciativas latinoamericanas al margen de la OEA, que condujeron a la aparición del Grupo de Río, o del proceso de Esquipulas. Con ello, el regionalismo latinoamericano adquirió una dimensión política antes ausente. De hecho, el carácter multidimensional es uno de los rasgos característicos del “nuevo regionalismo” de la posguerra fría, mientras que en el “viejo regionalismo” latinoamericano la dimensión económica y la de seguridad se ubicaban en organizaciones distintas, y esta última implicaba una relación de subordinación estratégica con Estados Unidos (Aldecoa y Cornago, 1998; Hettne, 2005). Finalmente, cabe señalar que el nuevo regionalismo de los noventa se explica cómo una estrategia más amplia de inserción internacional, al tiempo que pretendía consolidar las capacidades de gobernanza interna de los Estados parte. Es la expresión latinoamericana de una dinámica más amplia, que se observa en el conjunto del sistema internacional de la Posguerra Fría (Arenal, 2002).

El decenio de los noventa también trajo consigo el nuevo modelo de integración del “regionalismo abierto”, compatible con las políticas de apertura del denominado “Consenso de Washington”. Ese modelo, vigente hasta mediados de 2000, define una etapa o ciclo relativamente coherente en la integración latinoamericana. Sin embargo, ese ciclo o etapa de la integración entra en crisis a mediados del decenio, a causa de sus inherentes limitaciones como estrategia de mera liberalización

comercial (Sanahuja, 2007), y del rechazo expreso de los gobiernos de izquierda que protagonizan la segunda mitad de esa década. Esos gobiernos abrieron un intenso debate sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración regional, que se cruzó con otros debates respecto a las políticas de desarrollo, o las modalidades de inserción internacional.

También han sido importantes otros factores exógenos. En el decenio de 2000 las opciones externas se han ampliado, con la proliferación de acuerdos de integración “sur-norte” con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y la mayor importancia de los mercados asiáticos, y en particular de China. Respecto a Estados Unidos, tanto el periodo de repliegue de la posguerra fría en los años noventa, como su redespiegue de la “Guerra Global contra el Terror” han significado que América Latina esté cada vez más alejada de las preocupaciones de esa gran potencia. En una aparente paradoja, el marcado unilateralismo de Estados Unidos y su actuación tras los atentados del 11-S ha creado tanto los incentivos como las condiciones para alentar una actuación más autónoma de América Latina, en particular de los países sudamericanos (Serbin, 2010). Con la atención puesta en Irak y en Afganistán, Washington ha descuidado una región en la que no percibía ninguna amenaza terrorista. Ese vacío político ha sido rápidamente ocupado por líderes y proyectos regionalistas cuya búsqueda de autonomía se justificaba, en parte, por el rechazo al unilateralismo de la era Bush.

Ello explica las marcadas divergencias que existen en la región respecto a las opciones de inserción internacional: profundizando las estrategias del “regionalismo abierto”, algunos países optan por estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, más flexibles, basadas en acuerdos bilaterales de libre comercio “sur-norte” y una mayor orientación hacia Asia (Reza, 2006). Estas explican la articulación de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, basada en tratados de libre comercio con Estados Unidos y en menor medida la UE, y acompañada por iniciativas como el Plan Puebla Panamá. Esta estrategia también habría sido adoptada por algunos países sudamericanos que tratan de fortalecer sus relaciones económica con Estados Unidos y Asia (Fairlie 2007, Valladao, 2007; Tussie, 2008), como se observa en la llamada “iniciativa del arco Pacífico” (Briceño, 2010). Estas estrategias, incompatibles

con uniones aduaneras y los marcos de integración “sur-sur” clásicos y son un factor importante, por ejemplo, para explicar la crisis de la integración andina.

Otros países, por el contrario, han optado por mantener los esquemas de integración vigentes —es el caso de Mercosur y la integración centroamericana—, buscando acuerdos con los países del Norte y con Asia a partir de esas plataformas regionales. En ese marco, en Sudamérica se observa una reinterpretación del regionalismo y el multilateralismo que podría caracterizarse como “postliberal” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Chacón 2004, Motta y Ríos 2007, Sanahuja 2010). A continuación se examinarán las características diferenciadoras, los rasgos formales y el potencial y dificultades del Regionalismo postliberal y en particular de UNASUR para articular un espacio económico y político regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que han animado las estrategias de integración regional de América Latina desde sus orígenes.

Regionalismo postliberal: Una caracterización

La crisis de la integración regional y del modelo del “regionalismo abierto” coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración.

Serían, en particular, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Lo más significativo, en este caso, es una redefinición en clave suramericana del tradicional unionismo latinoamericano. Tanto UNASUR como ALBA-TCP expresan una determinada lectura del regionalismo “anti” o “post” liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término, pues ni logran ni pretenden responder a la tradicional taxonomía de la integración económica “a la Bela Balassa”, ni suponen atribución de competencias soberanas a órganos comunes. A pesar de tener importantes diferencias en su diseño y objetivos, ambas propuestas tendrían los siguientes rasgos comunes:

- a) Expresan un “retorno de la política” a las relaciones exteriores y la política de desarrollo, con una menor atención a la agenda económica y comercial que ha dominado ambas políticas en los últimos años, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b) También expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Expresan el “retorno del Estado” a la política, en particular en lo referido al desarrollo económico y social y las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Por ello, la búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior— constituye un objetivo expreso del “regionalismo post-liberal”.
- e) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- f) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- g) Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

- h) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- i) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración.

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el “regionalismo abierto” y con grupos como el Mercosur y la CAN, considerados “neoliberales”. En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos, que se han traducido en un debilitamiento del Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, habrían sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el Banco Mundial o el FMI, y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso. Esa visión crítica de la globalización y de la integración regional reclama una estrategia “defensiva” basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz.

Por ello, la integración regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista”. Ello excluiría otras visiones más equilibradas, que verían en la integración regional un instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso. Esta visión crítica ha alentado discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos (Christensen 2007).

Estos elementos, aunque característicos del momento político que viven muchos países de América Latina, guardan relación o expresan tendencias más amplias. En otras regiones y países, el “retorno al Estado” también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización. En ese contexto, la integración se redefine en térmi-

nos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a la profundización de la integración también reúne a sectores que la consideran un instrumento de la globalización neoliberal, tanto a la izquierda como la derecha del espectro político. El “nacionalismo energético”, a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se extiende conforme se acumulan las “fallas de mercado” a escala global, siendo la crisis económica iniciada en 2008 la última y una de las más graves manifestaciones de dichas “fallas”.

UNASUR y la integración sudamericana⁴

Los orígenes de UNASUR: proyecto brasileño, redefinición de identidades, intereses convergentes

UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que debe mucho a Itamaraty, y responde a dos constantes de la política exterior de ese país: su búsqueda de autonomía, y su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Parte, además, de la presunción de que México, único país que podría disputar ese liderazgo, estará cada vez más vinculado a Estados Unidos y al área geopolítica norteamericana. El propio proyecto de UNASUR es funcional a ello, pues al redefinir el regionalismo en clave sudamericana y no latinoamericana, se deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, dejando a este último como líder “natural” de la región. A ello ha contribuido la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales como resultado de la debilidad de la política exterior tanto en el sexenio de Vicente Fox como el de Felipe Calderón, su marcada orientación hacia Estados Unidos y su distanciamiento de América Latina.

¿Significa esto que ha aparecido —o que ya existía— un discurso o identidad “sudamericana” o “unasuriana” como elemento constitutivo

de UNASUR? En realidad, lo que se ha producido es una redefinición de la narrativa unionista latinoamericana, que se identifica con el proceso de UNASUR. Éste sería ahora la expresión del ideal integracionista latinoamericano —para algunos países miembros, de manera más precisa, UNASUR incluso expresaría el ideario “bolivariano”—, dado que México y Centroamérica se habrían marginado a sí mismos de ese proceso través de su “anclaje” norteamericano. Los objetivos de autonomía regional —económica y de desarrollo, política, y de seguridad— que conforman la racionalidad y narrativa legitimadora de UNASUR serían, de esta forma, una adaptación de esos ideales y aspiraciones tradicionales a las exigencias contemporáneas de la globalización y de un mundo que se quiere multipolar y con menor subordinación a Estados Unidos .

Ahora bien, ni la iniciativa de UNASUR responde solo al interés de Brasil, ni se origina durante la Presidencia de “Lula” da Silva. Este proyecto aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esa propuesta de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una “red” de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI.⁵ Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre se incorporaron al proceso Guyana y Surinam, se impulsó la convergencia entre la CAN y Mercosur hacia el ALCSA —definida en esa cumbre como la futura “espina dorsal” de América del Sur—, y se lanzó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

El nacimiento de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” (CSN), precedente inmediato de UNASUR, se produce en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En esa Cumbre se establecen los tres componentes iniciales del proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo es la con-

vergencia de la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante IIRSA. A ello se le sumó la cooperación una “cesta” amplia de materias⁶. Esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales (Vaillant y Ons 2007; Ayuso 2010), y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del “Banco del Sur” (Bacaria 2010).

En la creación de la CSN y después de UNASUR convergen intereses de todos los miembros (Cardona 2005), y el propio proceso de CSN/UNASUR puede ser visto como un espacio de socialización para la generación de consensos y la conformación de intereses comunes que se podrían lograr mejor a través de un marco regional.

En un rápido examen de esos intereses, en clave nacional cabría mencionar los siguientes: además de ser el espacio para su liderazgo político regional —de ahí su creciente dimensión política y de seguridad—, la CSN/UNASUR daría a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su proyección internacional. De esa manera, UNASUR respondería a los distintos intereses en pugna en la definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil: los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas, para los que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y las empresas de tecnología punta, como Embraer, que tienen una estrategia global y están más interesados en los mercados de los países avanzados (Giacalone 2006, Perrotta *et al.* 2010).

Respecto a los otros países, para Chile, UNASUR puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, resolver sus problemas de seguridad energética y de acceso al gas sudamericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al “regionalizar” esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado sudamericano sin someterse a las disciplinas de Mercosur. Para Bolivia, UNASUR puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del Gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad

inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile. Perú vería reforzado su papel como “puerta” al Pacífico y su estrategia de inserción internacional “radial” (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos, y la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas de los campos de Camisea. Con UNASUR, Colombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, y, como pretende el Gobierno de Juan Manuel Santos, reconducir a través de un marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela. Este último país considera UNASUR como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Sudamérica, y promover el proyecto de integración “bolivariano” del Presidente Chávez. Ecuador, Uruguay y Paraguay también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo. Finalmente, UNASUR puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática —como ya hizo Mercosur en relación a alguno de sus miembros—, y proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración.

La convergencia de intereses y de expectativas sobre CSN/UNASUR no suponen necesariamente que exista una visión compartida. En la Cumbre de Cusco se optó por un diseño que, en la práctica, sumaba instituciones y marcos ya existentes, al que se añadió un débil compromiso de intensificar la coordinación concertación de políticas. Este diseño puede considerarse un “mínimo común denominador” y revelaba la existencia de discrepancias respecto a la naturaleza y el alcance del proyecto, que como CSN careció de personalidad jurídica y estructura institucional, siendo sobre todo expresión de la “diplomacia de cumbres”. Por otro lado, la propia dinámica y la elevada exposición mediática que suponen las Cumbres pudieran haber exacerbado esas diferencias en función de dinámicas políticas internas de los participantes.

No deben obviarse las importantes dificultades y diferencias que existen en las agendas institucional, económica, de energía y de infraestructura (Bouzas *et al.* 2007). En tanto espacio económico, la convergencia CAN-Mercosur incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores en, y entre la CAN y Mercosur de cara al establecimiento del ALCSA, pero ese proceso tiene aún escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y puede verse frenado

debido al carácter altamente cíclico de sus flujos comerciales. Dada la proliferación de TLC, la necesidad de acelerar y simplificar los calendarios de desgravación, y avanzar hacia la convergencia de los acuerdos debiera ser una prioridad (CSN 2006a, Rosales 2008). La dimensión comercial, además, se ha relegado ante la falta de acuerdo entre los partícipes —de hecho, se ha obviado en el Tratado constitutivo de UNASUR, que ni siquiera menciona ambos grupos de integración—, y parece perder peso ante unos objetivos cuyo número y alcance aumenta en cada cumbre, en un proceso de “pérdida de foco” que también ha debilitado a otros grupos. La adopción de una “agenda prioritaria” en la I Cumbre (Brasilia, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de UNASUR (13 en total) en la II Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre de 2006) ya mostraba que UNASUR, como expresión del “regionalismo postliberal”, se orientaba preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad.⁷

En cuanto a la proyección externa, se han realizado cumbres con los países árabes y con la Unión Africana, que trataron de ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Sin embargo, UNASUR no se ha configurado como interlocutor subregional ante socios externos como Estados Unidos y la UE, que continúan canalizando sus relaciones a través de los habituales cauces bilaterales, subregionales, o con el conjunto de América Latina y el Caribe. Tampoco se ha configurado como agrupación formal ante Naciones Unidas, o en las estructuras emergentes de la gobernanza internacional, como el G-20, en el que participan, a título individual, Argentina, Brasil y México, dos de los cuales son miembros de UNASUR. Brasil, como se señala más adelante, mantiene una relación ambivalente con UNASUR: en ocasiones parece asumir la idea de que el liderazgo regional es condición necesaria para su liderazgo y proyección internacional; y en otras ocasiones, ha preferido actuar en solitario como *global player*, sin asumir una representación, formal o informal, de UNASUR.

Entre las mayores dificultades que han enfrentado la CSN y UNASUR se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación. Ambos países quieren dar a este proceso un perfil político más pronunciado, y ser un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en

los medios y las estrategias. El propio Presidente Chávez, con el apoyo parcial del Gobierno de Bolivia, ha promovido una visión de UNASUR como “alternativa” al modelo “neoliberal” que representaría tanto la CAN como Mercosur (Gómez Saraiva y Briceño 2009: 162-163). Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros Gobiernos, considera que Mercosur y su asociación con la CAN pueden lograr esos objetivos bajo el “paraguas” de UNASUR. La pugna entre las visiones brasileña y venezolana se ha hecho visible en las Cumbres presidenciales. En la I Cumbre (septiembre de 2005), el Presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos con el socorrido recurso de crear una comisión de expertos, llamada “Comisión Estratégica de Reflexión”, cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba (CSN 2006b) sin que diera lugar a ninguna decisión importante. En esa Cumbre, el Presidente de Venezuela volvió a afirmar que la CAN y Mercosur “no sirven”, pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia. Finalmente, las cuestiones relevantes fueron pospuestas. En la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), como se detallará, se produjo de nuevo un visible enfrentamiento entre Brasil y Venezuela en torno a las aspiraciones brasileñas de establecer una relación estratégica con Estados Unidos a través del suministro de etanol.

UNASUR: Evolución temprana y desarrollo institucional

El proceso de creación de UNASUR continuó avanzando en 2007 y 2008. En Isla Margarita, cumbre en la que queda atrás la CSN y se adopta el nuevo nombre de UNASUR, se decidió encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo que debería ser presentado a la firma de los Presidentes en el III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex-Presidente de Ecuador.

La negociación del Tratado se prolongó durante un año, hasta su aprobación el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto aprobado por los 12 Estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la co-

operación que pueda establecerse en áreas no comerciales⁸. De hecho, la CAN y a Mercosur solo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo del Tratado, un hecho que, junto al carácter intergubernamental de UNASUR y las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo tres días antes de la Cumbre de Brasilia.

Según el Tratado, las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos. Se optó por una formulación alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR *“la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza”*; y *“la integración industrial y productiva”*.

Sin alusión a las modalidades habituales de integración de mercados —zonas de libre comercio, unión aduanera—, ni a las políticas comunes asociadas a la integración económica, resulta difícil caracterizar a UNASUR como un marco de integración económica, en el sentido que habitualmente se ha dado a esa expresión en América Latina. En realidad, sería más correcto caracterizarla como una organización de cooperación política que responde plenamente a la caracterización del “regionalismo post-liberal” antes expuesta. El hecho de que la CAN y a Mercosur no sean elementos constitutivos o estén asociadas a UNASUR es un indicador de la falta de consenso sobre su papel en la formación de un espacio económico sudamericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos y el “paraguas” eminentemente político que es UNASUR (Peña 2009).

Lo que sí es patente es la voluntad de los miembros de UNASUR de establecer una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas. Para ello cuenta con una estructura institucional encabezada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como “órgano máximo”; la Presidencia Pro Témpace del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacio-

nales y se ejercerá de manera sucesiva por los Estados miembros, por orden alfabético y por periodos anuales; el Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo y se reúne semestralmente con carácter ordinario; el Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada parte; y la Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR. El Secretario General ha de ser designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un periodo de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad⁹.

El Tratado también prevé consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al Tratado. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de UNASUR, planteada por Brasil, no fue aprobada.

El texto del Tratado establece que UNASUR cuenta con personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, pero en todos los casos estas habrán de adoptarse por consenso. Con ello, deja claro que en última instancia la confianza en UNASUR y en sus procesos decisivos sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad. El carácter eminentemente intergubernamental de esta organización lo avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o “westfaliana”. Ese intergubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados por UNASUR —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os—, que sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración “de geometría variable” a través de una modalidad de “cooperación reforzada” en un área concreta por parte de algunos Estados miembros.

En su corta andadura desde su creación en 2008 se ha confirmado el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis frente a la

Organización de Estados Americanos (OEA), y por ello, el papel de UNASUR para afirmar la mayor autonomía de Sudamérica frente a Estados Unidos. También ha continuado su desarrollo institucional con la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), y el Consejo de Salud Suramericano (UNASUR-Salud). En paralelo, los Estados miembros han continuado las negociaciones para crear el Banco del Sur, y se ha mantenido una intensa agenda de cooperación en materia de energía a través del Consejo Energético Suramericano, creado en la Cumbre de Isla Margarita (2007) y adscrito a UNASUR.

Cooperación sectorial en UNASUR: infraestructura, energía y finanzas

La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de aumento de la demanda, inestabilidad de los mercados petroleros, creciente preocupación por la seguridad energética, y aparición de un renovado “nacionalismo energético”. En este campo existe una evidente complementariedad entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un “cuello de botella” para el crecimiento (Sennes y Pedrotti 2007; Bodemer 2010). Los costes de oportunidad de la “no-integración” en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar. Las crisis energética de 2001-02 en Brasil o de 2007-08 en Argentina, y las disputas entre este Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de Argentina también ilustran estos costes.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, pero no se limita a estos puntos. La interconexión física es condición necesaria, pero no suficiente (Honty 2006). Esta última supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios

razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos a las compañías involucradas.

Estas cuestiones, sin embargo, se ven desde ópticas que, aun siendo muy diferentes, tienen un rasgo en común: son nacionales, y no regionales. Chile, el más pragmático, ve en la integración regional un instrumento para la seguridad energética. Brasil persigue una estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobrás como actor regional y global. Venezuela, por su parte, ha desplegado una estrategia de alto perfil que trata de aumentar su autonomía respecto de Estados Unidos, y respaldar su estrategia y alianzas sudamericanas. Para ello ha creado instrumentos como Petrocaribe y la mucho más débil Petroamérica, y empresas conjuntas con distintos países. Venezuela también alentó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, que podría darle a PDVSA una posición dominante en ese mercado. La construcción del Gran Gasoducto del Sur, un gigantesco proyecto que enlazaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la selva amazónica, sería otro elemento importante para controlar las principales reservas y mercados del gas de la región. Esa estrategia, sin embargo, se ha mostrado irrealizable. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto del Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia, que dañaría a Petrobrás. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de UNASUR, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el Presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de ese año el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo, haciendo menos atractivo esos esquemas de integración continental. Poco después, Brasil se retiró del proyecto gasístico con Venezuela “Mariscal Sucre”,

lo que a su vez suponía abandonar el Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

En suma, si bien existe un gran potencial para la cooperación y la integración energética en el marco de UNASUR, similar a la experiencia europea en la década de los cincuenta —en la que se ha llegado a afirmar que el petróleo y el gas sudamericano podrían tener el papel que tuvieron el carbón y el acero en la integración europea— hasta ahora ese potencial no se ha realizado, y existe, más bien, el riesgo de que al energía sea una fuente de conflictos entre los países de la región (Bodemer 2010).

En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte, pero otros países, entre ellos Venezuela, son menos entusiastas. En 2005 se aprobó una “Agenda de Implementación Consensuada” para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348 proyectos identificados por esta iniciativa, pero solo una parte reducida está en ejecución. Fue en 2008, por ejemplo, cuando se firmaron los convenios para financiar los tramos bolivianos del “corredor bioceánico” que unirá el puerto brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA¹⁰. Además, sus costes ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de “reprimarización” que se observa en el conjunto de Sudamérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas (Fernández 2010).

Venezuela también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur, como una ambiciosa alternativa al FMI y a los bancos de desarrollo que actúan en Latinoamérica, como el BID o la CAF. Según la propuesta original, planteada por el Presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos —una función que ya asumía a escala latinoamericana, al menos en teoría, el Fondo Latinoamericano de Reservas

(FLAR), creado en 1978 y con un capital superior a 2.100 millones de dólares—, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo (Martínez 2007; Bacaria 2010). Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas en la región merced a la “bonanza” exportadora anterior a la crisis de 2009, que a menudo se invertían, a pérdida, en bonos del tesoro de Estados Unidos... que a su vez financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia las guerras foráneas de ese país. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del “Consenso de Washington”, lo que para la izquierda latinoamericana es una razón de peso debido a la experiencia histórica con la condicionalidad del Fondo.

Las propuestas iniciales fueron “rebajadas” por Brasil y otros países de la región que no desean romper con las instituciones de Bretton Woods. El resultado es más modesto y se confirma que en lugar de ser “la alternativa” al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur será, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, “una alternativa más” para la financiación de proyectos de desarrollo. De esta manera, tampoco se menoscaba la actuación del BID o la CAF, o el creciente papel del BNDES, en cuyo mandato se incluye la integración sudamericana mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras e ingenierías de ese país, incluyendo “multilatinas” como Odebrecht o Alston.

Tras un largo proceso de negociación el banco fue formalmente constituido en diciembre de 2007 con un capital autorizado de 20.000 millones de dólares —la mayor parte sería aportada, a partes iguales, por Argentina, Brasil y Venezuela—, con un diseño que se acercaba más a los requerimientos de Brasil, que al diseño inicial de Venezuela y Ecuador. El acuerdo, sin embargo, no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto, que se retrasaron por dos años más. Además, varios países —entre ellos Chile, Colombia y Perú— decidieron no participar. Dificultades burocráticas, obstáculos en los procesos de ratificación, y un contexto macroeconómico más difícil han sido, entre otros, los

factores que han llevado a que a principios de 2011 el Banco aún no hubiera comenzado a operar.

Defensa y seguridad en UNASUR

El marcado contenido político del “regionalismo post-liberal” es también visible en la propuesta de creación del “Consejo de Defensa Sudamericano” (CDS), planteada por su Presidente “Lula” da Silva el 4 de marzo de 2008. Esa iniciativa se lanzó un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas colombianas en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el Comandante de las FARC Raúl Reyes, y dos días antes de la “Cumbre” del Grupo de Río que abordaría la grave crisis diplomática causada por ese ataque.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. Por un lado, a un largo proceso de definición de doctrinas y políticas de seguridad de matriz democrática, frente a las viejas doctrinas de “seguridad nacional” de la Guerra Fría, que arranca a finales de los años ochenta con el establecimiento de regímenes de medidas de confianza mutua (MCM) en los países del Cono Sur, y distintos compromisos para establecer mecanismos de gestión de crisis¹¹. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la inestabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius 2007). Por último, el CDS es parte de su estrategia global de país emergente.

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos una papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada

de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta—, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña (Lafer 2001), el hecho es que esa visión parece tener respaldo dentro y fuera de la región —la UE ve a Brasil como un “país-ancla” y ha reconocido este papel al proponerle una “asociación estratégica” — (Comisión Europea 2007), y ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —México se retiró de este último en 2002— y en general la política exterior de Estados Unidos del periodo Bush (Gratius 2008).

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese “Consejo Sudamericano de Defensa” no puede desvincularse de la propuesta formulada por el Presidente Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u “OTAN sudamericana”, o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, que se planteó en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo de Defensa Sudamericano parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, “regionalizando” y “sudamericanizando” las propuestas del Presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil, y promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, y limando las aristas más radicales del chavismo. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles: por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil, como “país moderado”, en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil propuso formalmente la creación del CDS, pero ello se encontró con la oposición frontal de Colombia. El Presidente Uribe resaltó que las diferencias existentes respecto a las FARC —en particular, la pretensión venezolana

de otorgarles estatuto de “beligerantes”— impedían que Colombia pudiera sumarse al Consejo. Colombia también planteó la necesidad de preservar la OEA como instancia para abordar las crisis regionales. Otros países, recelosos ante Brasil, también mostraron reservas. La Cumbre decidió posponer la cuestión, dando un plazo de 90 días para alcanzar un acuerdo.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el Presidente colombiano Álvaro Uribe anunció la incorporación de su país al Consejo, tras una visita oficial del Presidente Lula a Colombia con ese propósito. El compromiso brasileño de que el acuerdo que estableciera el CDS incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos permitió ese cambio de posición. Previamente, Brasil mediado ante Venezuela. En junio el propio Presidente Chávez, en un visible cambio de postura, había pedido a las FARC que abandonaran la lucha armada. Al éxito de la mediación brasileña contribuyeron los reveses sufridos por las FARC, y en particular la operación en la que fue abatido el Comandante Raúl Reyes, la difusión de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta “conexión venezolana”.

En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil, 16 de diciembre de 2008) se acuerda establecer el CDS, y se define su alcance y objetivos. A esa decisión se suma la Declaración final de la primera reunión de Ministros de Defensa del CDS (Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009). Ambos documentos explicitan la naturaleza del CDS como órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva. Como en el caso de UNASUR, el CDS se basa en respeto de la soberanía y la no intervención, lo que no se considera incompatible con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. Como objetivos se establecen consolidar Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; construir una “identidad” suramericana en materia de defensa; fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; e impulsar la defensa soberana de los recursos naturales. A ello se le suma el rechazo a la presencia de “grupos armados al margen de la ley”, una fórmula ambigua que evita mencionar el terrorismo para así dar satisfacción a distintos países

miembros del CDS. De manera más concreta, a través de un Plan de Acción para el bienio 2009-2010, el CDS pretende promover la concertación regional en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de MCM; promover la cooperación de la industria de defensa, la formación militar, y el intercambio de experiencias sobre acciones humanitarias, desminado, respuesta a desastres, operaciones de paz de Naciones Unidas, modernización de la defensa, y la incorporación de la perspectiva de género a la defensa.

La crisis suscitada por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares en Colombia, firmado en agosto de 2009, ha sido la primera “prueba de fuego” para el CDS. No es este el lugar para un tratamiento pormenorizado de la actuación del Consejo en ese asunto. En principio, parecía mostrar los límites del multilateralismo sudamericano y sus propósitos de autonomía regional ante la alianza entre Washington y Bogotá y la fractura existente entre el Gobierno de Uribe y sus vecinos. Sin embargo, también puso de manifiesto la voluntad de preservar UNASUR y recurrir al CDS para abordar cuestiones relativas a la seguridad, y aunque la decisión del Gobierno de Uribe no pudo ser revertida de manera inmediata, se alcanzaron acuerdos importantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. A la larga, el “viraje suramericano” de la política exterior del nuevo Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, además de suponer la no ratificación del acuerdo de las bases, apunta en esa dirección (Ramírez 2011).

La gestión de crisis en UNASUR: multilateralismo y compromiso democrático

Particular importancia ha ido adquiriendo UNASUR como mecanismo de gestión de crisis ante la inestabilidad que experimentan algunos países. Varias han sido ya las ocasiones en las que UNASUR ha tenido que actuar: entre ellas, las crisis boliviana de agosto de 2008; el golpe de Estado en Honduras de junio de 2009; y la revuelta policial —intento de golpe de Estado, según el Gobierno, de septiembre de 2010 en Ecuador.

La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008, tras el triunfo del Presidente Evo Morales en

el referéndum revocatorio de ese mes,¹² motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades en este ámbito. La “Cumbre de La Moneda”, celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR por parte de la Presidencia *pro-tempore* de Chile, tras distintas iniciativas del Venezuela. Este último, con el apoyo parcial de Ecuador y Argentina, pretendía que UNASUR apoyara a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos, pero otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— consideraron que ello podría agudizar el conflicto. Para estos últimos, UNASUR debería refrenar la escalada de violencia, evitar un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, promover la estabilidad de Bolivia y con ello asegurar el suministro de gas. Un aspecto sobre el que existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la “balcanización” del país. Esta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por la defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado, desde que fuera adoptado el principio *uti possidetis iuris* de intangibilidad de las fronteras.

La actuación de UNASUR supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición; finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los Gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar su implicación, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el Presidente “Lula” da Silva, y de la eficaz actuación de la presidencia chilena, en buena medida artífice del consenso logrado en la “Declaración de La Moneda”,

adoptada al término de la Cumbre extraordinaria de UNASUR. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de esta por las partes en disputa —según la descarnada disyuntiva planteada por Brasil, si había diálogo, habría Cumbre e implicación de ese país; si se optaba por la confrontación, no habría nada de eso—; y que la cumbre se abstuviera de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

La positiva valoración que merece la actuación de UNASUR en esta crisis también ha puesto de manifiesto que la actuación colectiva satisface intereses diversos de los Estados miembros relacionados con la estabilidad de Bolivia, tanto de los que tienen relaciones de vecindad, como del conjunto de la región. Revela, además, que Brasil puede ejercer un liderazgo colectivo que, por ello, cuenta con mayor legitimidad y sortea los recelos que suscitaría una actuación unilateral de su Gobierno. La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de UNASUR y de sus Estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional (Serbin 2011). Al basarse en ese principio, el margen de maniobra de UNASUR para la gestión de crisis es muy reducido, y además tal actuación requerirá de un consenso general difícil de lograr. Pero este caso también revela que la acción regional es más factible al “multilateralizar” la intervención externa. Significativamente, la actuación de UNASUR se ha relacionado con el principio de “Responsabilidad de Proteger”, ya aceptado en Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que pudieran suponer crímenes de lesa humanidad.

Si la crisis de Bolivia constituye un claro caso de éxito, no puede decirse lo mismo de la actuación de UNASUR ante el golpe de Estado de Honduras de 2009. Pese al relativo descuido de Estados Unidos y la ausencia de México, la actuación de UNASUR se situó al rebufo de las iniciativas unilaterales de Venezuela y Brasil, y fue poco efectiva ante la tenaz resistencia de los sectores oligárquicos hondureños que respaldaban el golpe, y la ambigua actitud de algunos Estados miembros, más temerosos de la expansión del “chavismo” que de la involución democrática en Honduras. A la postre, la intervención de Estados Unidos reveló los límites de la actuación de UNASUR una vez

que ese país retornaba a su “patio trasero”. Al final, el incumplimiento de los acuerdos arbitrados en octubre de 2009 por el responsable de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Thomas Shannon, sin que Zelaya fuera restituido en el poder, dejó en mala posición a UNASUR, que cuestionó la legalidad de las elecciones y ha intentado aislar al Gobierno de Porfirio Lobo, vencedor de los comicios, en una posición que cada vez es más difícil de sostener.

En el caso de Ecuador, las dudas sobre la verdadera naturaleza de los hechos no impidieron una respuesta extraordinariamente ágil y contundente de UNASUR, a la que no fue ajeno el precedente hondureño. El rápido desenlace de esa crisis no permitió evaluar qué papel pudo haber jugado la organización, pero lo más relevantes es que como respuesta a la misma, se decidió dotar a UNASUR de una “cláusula democrática” que no figuraba en su Tratado Constitutivo. Esa decisión, adoptada al calor de la crisis el 4 de octubre de 2010, fue formalizada en la Cumbre sudamericana de Georgetown (Guyana) de 26 de noviembre de ese año, mediante un “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso democrático” —un texto que, una vez ratificado, tendrá plena fuerza legal—, que prevé un procedimiento rápido de consulta para el envío de misiones diplomáticas y la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión del derecho a participar en la organización, sanciones comerciales, e incluso el cierre de fronteras.

Todas estas situaciones han mostrado, en distinta medida, la precariedad institucional y normativa de UNASUR y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. La bien engrasada maquinaria de la OEA, ante la que UNASUR pretende ser una alternativa, puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole. En contraste, la convocatoria de los Presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar; no cuenta con capacidades institucionales, y el elevado perfil político y la visibilidad de la “diplomacia de cumbres” de UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero como se señaló también

son mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes, dada la resonancia de tales posturas en los medios de comunicación, si estas son funcionales a la agenda política doméstica. La adopción de la cláusula democrática de UNASUR puede paliar estas carencias, si bien habrá de comprobarse, en la práctica, cuál es su efectividad.

El futuro del multilateralismo y el regionalismo en Sudamérica

Más allá de sus rasgos comunes como propuestas “post-liberales”, ALBA-TCP y UNASUR son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad. El ALBA-TCP no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región (Romero 2007: 39). Ahora bien, el proyecto del ALBA-TCP ha tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social. Como se ha señalado antes, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de UNASUR, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración sudamericana un perfil político y social más marcado.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante y viable en el espacio sudamericano, y como verdadero “caso de prueba” del “regionalismo post-liberal”. Pero ello encierra una visible paradoja. Por una parte la aparición e institucionalización de UNASUR parece mostrar que hay consensos regionales bastante robustos en torno al regionalismo y la integración, y hay posibilidades de renovar “la razón integradora”; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración. Pero su diseño y evolución también revelan que en muchos aspectos no se han alcanzado aún los consensos ni los marcos institucionales que se requieren para que UNASUR sea un proyecto viable a largo plazo. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación

de “hegemonismo benigno” y de unilateralismo que caracterizan a la política exterior de Brasil pueden promoverlo por sí solos, mucho menos si no hay acuerdos básicos entre ambos líderes, y sus intereses estratégicos, por ejemplo en materia de económica o de energía, siguen siendo divergentes. Como se ha indicado, en UNASUR convergen intereses de otros países de la región, pero estos o bien no tienen la influencia, o la determinación de liderar este proyecto.

UNASUR, por otro lado, es también la expresión de al menos otras dos importantes líneas de fractura relacionadas entre sí que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción “norteamericana-pacífica”, que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio “sur-norte”, y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

En segundo lugar, la fractura creciente entre el modelo del “regionalismo abierto” y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Plan Puebla Panamá, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al “regionalismo post-liberal”. Como se dijo antes, UNASUR redefine la integración latinoamericana en clave sudamericana, lo que contribuye a profundizar la vinculación de México y Centroamérica con un espacio regional norteamericano de diseño liberal, con dinámicas propias y diferenciadas de regionalización originadas en las crecientes interdependencias económicas, migratorias, ambientales o de seguridad que se articulan al norte del “tapón del Darién”.

En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipe, por iniciativa brasileña, la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), en paralelo a las Cumbres de UNASUR y de Mercosur. En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo la II Cumbre, denominada “de la Unidad”. Ello puede interpretarse como intento de convertir UNASUR en el núcleo de un proyecto regionalista latinoamericano más amplio, basado en “círculos concéntricos”, una vez que se ha situado a México en una posición periférica, y a la vez, como expresión del deseo mexicano de diversificar sus relaciones exteriores

y volver a un marco latinoamericano. Es difícil, no obstante, valorar el alcance de este proceso y de la “Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe” (CELAC), que dicha Cumbre ha alumbrado, y cabe preguntarse si alcanzará el mismo grado de institucionalización que ya tiene UNASUR y otros grupos subregionales.

En ese marco sudamericano, el liderazgo de Brasil es el que realmente importa para el futuro del regionalismo y el multilateralismo en Sudamérica. Cabe preguntarse si el gigante sudamericano tiene las capacidades, la voluntad, y el proyecto adecuado para convertirse en el *paymaster* regional y lograr el respaldo necesario para ejercer ese liderazgo eficazmente de cara a la conformación de un espacio económico y político sudamericano viable. Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están jugando un papel clave, incluyendo un sector manufacturero muy presente en la región —en rubros como transporte y automotriz—, el crédito del BNDES, o “multilatinas” como Banco Itaú, Petrobrás u Odebrecht, que ya están impulsando una integración “de facto” (Sennes y Tomazini 2006). Por otro lado, como muestra del compromiso y la voluntad de Brasil de conformar UNASUR y de ejercer un liderazgo constructivo se han ido haciendo, por parte de los Gobiernos de Cardoso y de Lula, distintas concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración sudamericana (Fortuna Biato, 2009): su participación en el Banco del Sur; sus contribuciones al FOCEM, aunque sean modestas; su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional de IIRSA; su creciente cooperación “sur-sur”; las iniciativas en materia de seguridad regional, como el CDS; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que el Gobierno de Lula ha tratado de dar un “anclaje” sudamericano a las iniciativas del Presidente Chávez limando sus aristas más radicales, reconduciéndolas a un marco regional.

Sin embargo, la actuación de Brasil sigue despertando recelos y desconfianza, tanto en lo referido a su actividad político-diplomática, considerada por algunos países vecinos como “hegemonista” y, en ocasiones, “unilateral”, como a la actividad de otros actores semipúblicos, que a menudo no se diferencia demasiado de la que caracteriza a compañías multinacionales extranjeras con mala reputación, como ocurre, por ejemplo, con Petrobrás. Su compromiso sudamericano

no debe darse por descontado. Una muestra de ello es su posición en la OMC o en otros foros internacionales, que a diferencia de Venezuela se ha basado sobre todo en un análisis pragmático de costes y beneficios, y no en posiciones ideológicas, y ni la orientación de izquierda del Gobierno, ni su política sudamericana le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando Brasil ha considerado que así lo requerían sus propios intereses¹³. En las elecciones presidenciales de 2010, el candidato de la oposición José Serra propuso “flexibilizar” Mercosur para hacer posible los acuerdos bilaterales, sea con EE UU o con la UE, y mostró su preferencia por una actuación internacional no supeditada a los compromisos regionales. Lógicamente, la ambivalencia de Brasil —concesiones a la integración sudamericana, al tiempo que se defienden los intereses nacionales y se actúa en solitario como actor global— puede servir de argumento tanto a interpretaciones favorables como desfavorables respecto a su compromiso con UNASUR.

Ello remitiría a un análisis más detallado de los actores políticos y los procesos domésticos de formación de la política exterior en ese país. En cuanto a la actuación gubernamental, tanto los diferentes Gobiernos de Brasil como su diplomacia, la más profesionalizada de la región, han permanecido anclados en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, y existe una inclinación natural a hacer uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios. Aunque se ha dicho que el Presidente Lula ha impulsado una política exterior “ideologizada” y poco realista (Ayllón y Viola 2006), y que el Gobierno de Dilma Rouseff representa una orientación más “pragmática”, en realidad todos gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, aunque el núcleo de asesores que en su momento rodeó al Presidente Lula trató de prestar más atención a los aspectos sociales y a las relaciones Sur-Sur.

El Gobierno y la diplomacia brasileña, y esto no es muy distinto de lo que ocurre en otros países de la región, sigue evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior, y en su visión del regionalismo muestran una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo¹⁴. Pareciera que las elites brasileñas no ha asumido aún que el país necesita a sus socios sudamericanos para perseguir sus objetivos

globales, aumentar su peso negociador, y sustentar la modernización de un aparato productivo que, para alcanzar ese objetivo, precisa de mercados más amplios. Esas elites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de su política exterior, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, que los vecinos no comparten. Brasil es el único país con la capacidad y económica y política para ser el *paymaster* regional y asumir los costes reales del liderazgo, pero ello comporta una estrategia distinta. Esta no termina de definirse debido, en cierta medida, a que al interior de Brasil no se terminan de conformar los consensos requeridos entre actores tan diversos como la diplomacia profesional, las fuerzas armadas, la academia, los partidos políticos, los actores privados y el Gobierno. El Ejecutivo del Partido de los Trabajadores (PT), como se ha señalado, de debate entre “Westfalia” y “Porto Alegre”; es decir, entre la *realpolitik* y el interés nacional de Itamaraty; la visión más ideológica, “autonomista” y solidaria del PT.

Finalmente, la crisis provocada por el Acuerdo sobre bases militares entre Colombia y Brasil ha puesto de manifiesto algunos de los límites de ese liderazgo, que ha podido estar sobreestimado a causa del retraimiento de Estados Unidos desde el 11-S. El asunto de las bases, al igual que la crisis de la Bolivia de 2008 muestra que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional sudamericano para generar consensos y obtener legitimidad, y que su liderazgo habrá de ser colectivo, o no será.

Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el caso de UNASUR como expresión de un multilateralismo sudamericano emergente que responde a las características del “regionalismo post-liberal”. A través de esta organización el tradicional unionismo y las aspiraciones de integración regional latinoamericana se redefinen en clave sudamericana, a través de una estrategia que trata de construir Sudamérica como espacio político y económico para responder a distintos objetivos de desarrollo, autonomía regional —en particular respecto a Estados Unidos—, proyección internacional, gestión de interdependencias y gobernanza de los países que integran ese espacio, que las dinámicas de la globalización redefinen y plantean con inusitada vigencia. Empe-

ro, el futuro de este proyecto se ve condicionado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, y por una construcción regional que, respetuosa de lo anterior, tiene *ab initio* importantes limitaciones institucionales derivadas de su lógica eminentemente intergubernamental, de sus asimetrías internas, y de los condicionantes de su liderazgo brasileño.

Como se ha señalado en este artículo, alcanzar los objetivos planteados por UNASUR requiere de un proyecto político y un diseño institucional que permita una actuación eficaz en la cooperación sectorial en las áreas de infraestructura, energía, finanzas, y otras políticas de apoyo a la competitividad internacional y la cohesión social; que tenga la flexibilidad necesaria para admitir estrategias de inserción internacional de *hub and spoke*, como las que persiguen, de manera creciente, otros países de la costa pacífica de Sudamérica; y que ofrezca también el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de todos los países, integrando, en particular los intereses y objetivos de Brasil como aspirante a ser líder regional y a la vez potencia global; que pueda integrar y reconducir las iniciativas venezolanas, sorteando la confrontación con ALBA-TCP; y que resuelva adecuadamente los problemas derivados de sus importantes asimetrías internas y las inquietudes de otros países respecto al liderazgo brasileño.

La relación con los actores externos, y en particular con Estados Unidos, siguen siendo uno de los factores clave. Mientras que algunos países optan por profundizar las relaciones con ese país a través de acuerdos de integración económica profunda —los acuerdos de libre comercio “sur-norte”—, para otros la búsqueda de autonomía continua siendo el objetivo más importante. La búsqueda de autonomía frente al mercado y frente a Estados Unidos es, de hecho, uno de los argumentos esgrimidos a la hora de explicar el porqué de UNASUR o CDS, y las concesiones que se han de hacer para asegurar la viabilidad del proyecto regional parecen adquirir sentido en función de ese otro objetivo.

El caso de UNASUR revela que doscientos años después de las independencias el binomio nacionalismo-integración, enraizado en la identidad, la conciencia colectiva y la cultura política latinoamericana, continua siendo uno de los ejes sobre los que pivota la política nacional, las relaciones exteriores y los proyectos de inserción internacional que los países de la región latinoamericana están desplegando para impulsar

sus procesos de desarrollo, su proyección externa, y mejorar la gestión de los riesgos que supone el proceso de globalización.

Ello también revelaría la necesidad de marcos teóricos que no se limiten a tomar como factores explicativos los intereses nacionales, los factores funcionales, o supuestas preferencias racionales, así como las dimensiones institucionales. Más que ser factores explicativos, serían dimensiones que deben ser explicadas en función de una combinación de elementos materiales e ideacionales —en particular, identidades y valores— propios del contexto latinoamericano. De ahí la relevancia de una aproximación social-constructivista.

De ahí la realidad contradictoria y paradójica del regionalismo post-liberal. Como partícipes de esos proyectos regionalistas, los países miembros parecen haber asumido que las interdependencias y los riesgos derivados de los procesos de transnacionalización y desterritorialización que comporta la globalización demandan políticas y marcos reguladores que sobrepasan los confines del Estado-nación y sus capacidades, y que el regionalismo y multilateralismo son la respuesta adecuada. Sin embargo, frente a esas dinámicas, que se asocian al neoliberalismo, se observa un proceso generalizado de “retorno al Estado” que refuerza el arraigado nacionalismo presente en la cultura política de la región, y las concepciones “westfalianas” clásicas de la soberanía nacional que establecen de antemano los límites de ese multilateralismo, y su naturaleza esencialmente intergubernamental, que obviamente limita su eficacia y alcance. De esa manera, vuelve a aparecer el “trilema” clásico que América Latina ha enfrentado, entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. Por ello, en una aparente paradoja, estos últimos objetivos exigen “desnacionalizar” el concepto de soberanía, el espacio y el *locus* de la política y el poder, y avanzar hacia concepciones del Estado y la soberanía “post-westfalianas” y marcos mancomunados para su ejercicio. UNASUR podría ser una ventana de oportunidad para ello. Solo a través de un regionalismo sudamericano eficaz, los países de la región podrían consolidar sus capacidades de gobernanza interna, y al tiempo ser partícipes más activos de la gobernanza global en el sistema internacional post-hegemónico que parece emerger en el siglo XXI.

NOTAS

1. El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos de este artículo.
2. En cierta forma, este trilema sería una variante latinoamericana del que plantea la globalización para el conjunto de los actores estatales. Véase Rodrik 2000.
3. No es objeto de este trabajo adentrarse en el debate sobre el concepto de “regionalismo”. Este aludiría a un proceso consciente de diseño y aplicación de políticas de alcance regional para organizar un espacio geográfico regional determinado (Payne y Gamble 1996: 2), así como a las políticas que tratan de organizar el sistema internacional a través de “regiones” (Hurrell 1995; Hettne 2005). Aunque es una cuestión controvertida, es importante diferenciar “regionalización” de “regionalismo”, pues si el primero se refiere a procesos de transnacionalización y desterritorialización de alcance regional, el segundo aludiría a las dimensiones institucionales o políticas de ese proceso.
4. Para un tratamiento detallado de UNASUR., véanse los trabajos incluidos en Cienfuegos y Sanahuja 2010.
5. En particular los acuerdos Mercosur-Chile de 1996, Mercosur-Bolivia de 1997, y posteriormente el ACE-58 entre Mercosur y Perú, y el ACE-59, entre Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela, que entraron en vigor en 2005. Con todos ellos, en torno al 90% del comercio entre el Mercosur y la CAN ya estaba libre de aranceles en 2008, y según los calendarios acordados todo el comercio se habrá liberalizado en 2018. Véase Cienfuegos 2006.
6. Sobre los objetivos y evolución inicial de la CSN y Unasur, véase, entre otros, Díaz Barrado (2005), Molina (2007), y Cienfuegos 2009.
7. Una compilación de las declaraciones y acuerdos de la CSN/UNASUR en Díaz Barrado y Cano 2007.
8. Los 12 Estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En diciembre de 2010 ya se habían reunido las ratificaciones necesarias para la plena vigencia del Tratado, y en febrero de 2011 eran ya 11 los países que han ratificado ese instrumento.

9. Hasta mediados de 2009 no se logró un acuerdo respecto a la figura clave del Secretario General, tras la renuncia prematura de Rodrigo Borja. En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil) la candidatura del ex-Presidente argentino, Néstor Kirchner, no logró el acuerdo unánime necesario para ser aceptada a causa del veto de Uruguay. Finalmente, Kirchner fue elegido el 4 de mayo de 2010, pero su fallecimiento el 27 de octubre de ese año volvió a dejar vacante este cargo.
10. El coste de dichos tramos es de 600 millones de dólares. Brasil financiará a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) los 300 millones de dólares que cuesta la construcción de la carretera Riberalta-Rurrenabaque, en el Departamento boliviano de El Beni, y Venezuela se hará cargo de los 300 millones requeridos para la construcción del tramo Rurrenabaque-Santa Bárbara, esta última en La Paz (Bolivia). En ambos casos se trata de créditos.
11. Entre ellos, la Declaración de Ushuaia de 1998, que crea la Zona de Paz del Mercosur; la Carta andina para la paz, la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa; la Declaración de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina, ambas de junio de 2002; la Declaración de Guayaquil sobre la zona de paz y cooperación sudamericana, suscrita durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur, el 26 de julio del 2002; y la Declaración de Bogotá, adoptada en la conferencia de ministros de defensa de la CSN, de junio de 2006. Véase Consejo de Defensa Sudamericano 2009.
12. En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente se intensificaron con motivo de la exigencia por parte de los “autonomistas” de la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la “masacre de Pando”, en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y decenas de desaparecidos— en el Municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias

autonomistas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela—, acusándole de injerencia externa, y en represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia. Tras la declaración del estado de sitio por parte del Gobierno el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.

13. Esa ambivalencia ha podido verse en la defensa de los intereses de Petrobrás en las nacionalizaciones bolivianas, en la renegociación de los precios del gas de ese país exportado a Brasil, en la que el Gobierno de Lula tuvo que buscar un difícil equilibrio entre las demandas de Morales y los intereses de los industriales paulistas y sus sectores urbanos, reclamando gas barato. Tampoco ha sido fácil afrontar las controversias entre la constructora brasileña Odebrecht y el Gobierno de Ecuador, motivadas por los fallos observados en la construcción de la Central Hidroeléctrica de San Francisco y los pagos originados por ésta. Paraguay, por su parte, ha mantenido una larga disputa con Brasil, finalmente resuelta en julio de 2009, respecto a las condiciones en las que se veía obligado a vender a Brasil la electricidad de la central de Itaipú. En lo que atañe a los foros multilaterales, cabe recordar la fractura creada en Mercosur y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la “Ronda de Doha” de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de Mercosur y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas de los países industrializados, lo que dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, y no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales.
14. Es importante recordar al respecto que el ordenamiento constitucional brasileño excluye de antemano la primacía de las normas internacionales y la supranacionalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa, Francisco y Noé Cornago (1998). “El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, n° 1, pp. 59-113.
- Arenal, Celestino (2002). “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política”. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- Arenal, Celestino del (2009). “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”. VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Ayllón, Bruno y Eduardo Viola (2006). “Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior”. *Política Exterior* n° 113, septiembre/octubre, pp. 123-135
- Ayuso, Anna (2010). “Integración con equidad. Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 137-178
- Bacaria, Jordi (2010), “Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 245-272.
- Bodemer, Klaus (2010), “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o de fragmentación?”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 179-205.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Vega y Sandra Ríos (2007). “Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana”. *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, n° 4, pp. 61-68.
- Briceño, José (2010). “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”. *Nueva Sociedad* n° 228, julio-agosto, pp. 44-59

- Burges, Sean W. (2007). "Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez". *Third World Quarterly* vol. 28, n° 7, pp. 1.343-1.358.
- Cardona, Diego (2005). "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?". *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, n° 5, pp. 84-92
- Chacón, José (2004). "Integración Sudamericana: un paso hacia el posneoliberalismo". *Observatorio del Sur*. s.l., CEICOM, diciembre.
- Christensen, Steen Fryba (2007). "The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, n° 1, pp. 139-158.
- Cienfuegos, Manuel (2006). "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viable?". VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.
- Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (Coords.) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB.
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2006a). *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*. s.l. ALADI, Comunidad Andina, Mercosur, [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf.]
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2006b). *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones (Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión)*. s.l. CSN [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm]
- Consejo de Defensa Sudamericano (2009). *El Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR: crónica de su gestación*. Santiago de Chile. Ministerio de Defensa
- Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasilia. Universidade de Brasilia.
- Díaz Barrado, Cástor (2005). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: propuestas y realizaciones". *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LVII, n° 2, pp. 639-663.

- Díaz Barrado, Cástor, y María Ángeles Cano (2007). *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*. Madrid. Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB), Cuadernos n° 1.
- Fairlie, Alan (2007). *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*. s.l. Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN, Mimeo.
- Fernández, Wilson (2010). “La integración física y la viabilidad de IIRSA”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB, pp. 207-243.
- Fortuna Biato, Marcel (2009). “La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?”. *Política Exterior*, vol. XXIII, n° 131, pp. 45-58.
- Giacalone, Rita (2006). “La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿Una alianza entre izquierda y empresarios?”. *Nueva Sociedad* n° 202, marzo-abril, pp. 74-86.
- Gomes Saraiva, Miriam y José Briceño (2009). “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Exterior*, vol. 52, n° 1, pp. 149-166
- Gratius, Susanne (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*. Madrid. FRIDE, Documento de trabajo n° 35, abril
- Gratius, Susanne (2008). “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. *FRIDE Comentario*, abril.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum (2005). “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”. *European Foreign Affairs Review* n° 10, pp. 553-552.
- Hettne, Björn (2005). “Beyond the “New” Regionalism”. *New Political Economy* vol. 10, n° 4, pp. 543-571.
- Hirst, Mónica (2006). “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”. *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre.
- Honty, Gerardo (2006). “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”. *Nueva Sociedad*, julio-agosto, pp. 119-135.
- Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism: theoretical perspectives”. Luise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics*.
- Legler, Thomas (2010). “Gobernanza regional. El vínculo multilateral”. *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 10, n° 3, pp. 18-23

- Martínez, María José (2007). “Banco del Sur: ¿lógica o desafío?”. *Política Exterior* n° 119, septiembre-octubre, pp. 29-33.
- Molina, Franklin (2007). “Los retos de la integración regional. De la Comunidad de Naciones a la UNASUR”, en *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, pp. 55-83
- Motta, Pedro da y Sandra Ríos (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.
- Peña, Félix (2009). “La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y Mercosur pueden complementarse?”. *Revista Nueva Sociedad* n° 219, pp 46-58
- Perrotta, Daniela, Gastón Fulquet y Eugenia Inchauspe (2010). *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿Integración o interacción?*. Buenos Aires. Nueva Sociedad (Mimeo)
- Ramírez, Socorro (2011). “El giro de la política exterior colombiana”. *Nueva Sociedad* n° 231, enero-febrero, pp. 79-95
- Reza, Germán A. de la (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*. México. Plaza y Valdés.
- Rodrik, Dani (2000). “How far international economic integration will go?”. *Journal of Economic Perspectives* vol. 14, n° 1, invierno, pp. 177-186.
- Rosales, Osvaldo (2008). “Integración regional: propuestas de renovación”. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a los Estados Unidos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 85-86, pp. 211-249.
- Sanahuja, José Antonio (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, n° 0, febrero de 2007, pp. 75-106.

- Sanahuja, José Antonio (2010). “La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal”. Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.). *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB, pp. 87-134.
- Sennes, Ricardo y Carla Tomazini (2006). “Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”. *Foreign Affairs en español* vol. 6, n° 1, pp. 43-60.
- Sennes, Ricardo y Paula Pedroti (2007). “Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos”. *Foreign Affairs en español*, vol. 7, n° 3, pp. 31-46.
- Serbin, Andrés (2010). “De despertares y anarquías de la concertación regional”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, n° 3, pp. 6-12
- Serbin, Andrés (2011). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98
- Tussie, Diana (2008). “¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?”. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.
- Vaillant, Marcel y Álvaro Ons (2009). *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Caracas. SELA, SP/RR-TAPI-ALC/DT n° 2-09
- Valladão, Alfredo (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*. OBREAL background paper, julio.

RESUMEN

**Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana:
El caso de UNASUR**

Este artículo examina las particularidades de la aproximación latinoamericana al multilateralismo a través del “regionalismo post-liberal” y del caso de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR). Este es la expresión de un difícil “trilema” entre soberanía, integración regional, y autonomía regional e internacional, en particular frente a Estados Unidos. Se examina el origen y desarrollo de UNASUR, y su construcción institucional, que refleja una clara preferencia por el intergubernamentalismo. Con una ambigua relación con los esquemas existentes de integración económica, UNASUR es una organización de perfil eminentemente político, con una importante agenda de seguridad y defensa. El artículo examina el desempeño de UNASUR en distintas áreas de cooperación —energía, finanzas, infraestructura—, y en particular, su papel en la gestión de crisis. También se examina el papel del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS), como órgano especializado de UNASUR. Las secciones finales se destinan a analizar el potencial y limitaciones de UNASUR para lograr sus objetivos declarados, prestando atención al papel clave de Brasil, de sus actores domésticos y de su política exterior, en la conformación y evolución futura de UNASUR.

ABSTRACT

**Multilateralism and Regionalism the South American Way:
The UNASUR Case**

This paper examines the particularities of the Latin American approach to multilateralism through the “post-liberal regionalism” and of the UNASUR (South American Organization). This is the expression of a complex “trilemma” among sovereignty, regional integration, and regional and international autonomy, particularly vis-a-vis the United States. The paper further analyzes the origin and development of the UNASUR, and its institutional construction, which reflects a marked preference for intergovernmentalism. With an ambiguous relation with existing economic integration schemes, the UNASUR is mainly a political organization with a strong security and defense agenda.

This article studies UNASUR's performance in different cooperation areas –energy, finance, infrastructure-, and, in particular, its role in crisis management. The role of the CDS (South American Defense Council), as an established agency of UNASUR, is also examined. Finally, the paper analyzes the potential and restrictions of the UNASUR to achieve its declared objectives, focusing on the key role of Brazil, its domestic players and its foreign policy in UNASUR's structure and future evolution.

SUMMARIO

Multilateralismo e regionalismo no âmbito sul-americano: O caso da UNASUL

Este artigo aborda as particularidades da aproximação latino-americana ao multilateralismo por meio do “regionalismo pós-liberal” e do caso da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. Esta é a expressão de um difícil “trilema” entre soberania, integração regional e autonomia regional e internacional – em particular, perante os Estados Unidos. O trabalho examina a origem e o desenvolvimento da Unasul e sua construção institucional, que reflete uma clara preferência pelo intergovernamentalismo. Com uma relação ambígua com os esquemas existentes de integração econômica, a UNASUL é uma organização de perfil eminentemente político, com uma importante agenda de segurança e defesa. O artigo analisa o desempenho da UNASUL em diversas áreas de cooperação – energia, finanças, infra-estrutura – e, em particular, seu papel na gestão de crise. Também examina o papel do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), como órgão especializado da UNASUL. Nas seções finais, analisa o potencial e as limitações da UNASUL para alcançar seus objetivos declarados, dedicando atenção ao papel crucial do Brasil, de seus atores domésticos e de sua política exterior na constituição e evolução da UNASUL.



El ALBA como instrumento de “*soft balancing*”

Alfredo Toro

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) es considerada por algunos autores como el primer intento de integración regional que no está basado primordialmente en la liberalización del comercio, sino en una nueva visión del bienestar social y la equidad. Para ellos, el propósito del ALBA es promover el lado social del desarrollo, eliminar la pobreza y combatir la exclusión social de manera cooperativa entre las naciones latinoamericanas. Consideran, asimismo, que el ALBA se distingue de otras organizaciones regionales en la medida en que fomenta la participación de los movimientos sociales, tanto en su creación como en su funcionamiento¹.

Por otro lado, están aquellos que ven al ALBA como un mecanismo que procura reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos, al proponer una integración alternativa que se opone a las políticas de los

Estados Unidos y de algunas instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estos autores ven al ALBA como una reacción a las políticas neoliberales, como una búsqueda de alternativas.²

Este artículo coincide con las lecturas antes expuestas, pero busca ir un poco más allá. Este trabajo se plantea como un caso de estudio para la tesis neorrealista de que los grupos subregionales surgen como un mecanismo para limitar el libre ejercicio del estado hegemónico.³ En las próximas páginas se argumentará que el ALBA ha empleado una estrategia de *soft balancing* basada en herramientas —no militares— para retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo y alzando los costos de las políticas estadounidenses en la región de América Latina y el Caribe. El ALBA va a ejercer el *soft balancing* a través de acciones tales como el desafío de las preferencias estadounidenses y la renuencia a mantener la cooperación de la cual dependen los Estados Unidos para alcanzar los objetivos de su política exterior.

Para ello se analizará, en primer lugar, el contexto internacional durante la década de los años noventa, y el afianzamiento de los Estados Unidos como estado hegemónico regional e internacional. Luego analizaremos las características de las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe. A la par estudiaremos la propuesta estadounidense de integración hemisférica, conocida como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en tanto expresión de los propósitos hegemónicos de los Estados Unidos en la región; y el surgimiento del ALBA como contrapropuesta a dichos intereses. Luego se analizarán los principios, objetivos y acciones del ALBA, argumentando que éstos están dirigidos a contrarrestar la influencia de los Estados Unidos en la región.

Finalmente, se buscará evaluar —a la luz de las tesis de Brooks y Wohlforth⁴— si los principios, objetivos y acciones del ALBA tienen realmente como propósito evitar la influencia del estado hegemónico en la región y son parte de una estrategia de *soft balancing*, o si más bien responden a razones alternativas, como por ejemplo, el deseo de mejorar la condición económica de sus Estados Miembros y lidiar con problemas regionales como el narcotráfico y el terrorismo.

El contexto Internacional de la década de los noventa: La consolidación de la hegemonía estadounidense

Con la caída de la Unión Soviética, los Estados Unidos surgen como única potencia mundial. Su presupuesto militar va a superar a la de las catorce naciones siguientes combinadas y su poderío económico va a ser mayor que el de las tres economías que le siguen.⁵ La hegemonía estadounidense va a caracterizarse por su control del mercado global, su falta de competencia militar y su rol como centro cultural del mundo. Si la principal característica del Nuevo Orden Global va a ser la distribución unipolar del poderío político y militar, entonces el área más afectada por este problema va a ser América Latina.⁶

A pesar de su vasto poderío, en particular su arsenal militar, es difícil concebir un orden hegemónico estadounidense basado exclusivamente en la fuerza. Teóricos del imperialismo han argumentado que incluso los imperios formales requieren de una variedad de mecanismos indirectos de dominación. Una hegemonía estable debe alcanzar un equilibrio entre la fuerza y el consenso.⁷ Se trata de un interface entre ideas, capacidades materiales e institucionalización, que deriva en un orden internacional gobernado por reglas y basado en los valores e intereses de los Estados Unidos.⁸ De acuerdo a la definición clásica de Gramsci, el actor hegemónico es aquel que se sustenta en el consentimiento. Su hegemonía se deriva de su capacidad para definir la agenda política y determinar el marco de referencia del debate.⁹

El Estado hegemónico puede decidir involucrarse en la creación de instituciones regionales para consolidar su dominación como potencia, garantizar sus intereses, compartir costos y lograr legitimidad internacional.¹⁰ De acuerdo a Mace y Loiseau un Estado poderoso opta por un acuerdo institucional multilateral para consolidar su dominio en un ambiente internacional que considera amenazador. Las relaciones institucionales entre el estado hegemónico y los demás actores se van a caracterizar, no obstante, por un alto grado de desigualdad.¹¹

Bajo este escenario el Estado hegemónico crea una serie de instituciones y reglas que van a dirigir el comportamiento y las opciones de los otros estados, pero de las cuales él pudiera eximirse, si así lo desea. Las instituciones se crean, en este sentido, como vehículos para alcanzar de manera más eficiente los intereses nacionales del estado hegemónico.¹²

La actitud de los Estados Unidos, como actor hegemónico, va a ser institucionalista, más no siempre multilateralista. Los intereses siempre van a predominar sobre los principios, y la opción de evadir las reglas y buscar un camino alternativo siempre va a ser una opción para el Estado más poderoso. Según las circunstancias se podrán usar reglas multilaterales, recurrir a coaliciones estratégicas, o a resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pero si en algún momento, el Estado hegemónico se siente amenazado por consensos emergentes entre los demás actores, podrá retraerse a un proceder unilateral para conseguir sus propósitos.¹³ El Derecho internacional va ser una simple caja de herramientas, cuyo uso quedará sujeto a sus intereses nacionales.¹⁴ Estas prácticas representan, con diferentes matices, una constante de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe.

Son estos los privilegios que los Estados Unidos aspiraban a mantener al anunciar, el 27 de junio de 1990, la decisión de promover la creación de una zona de libre comercio para todo el continente americano. En un discurso titulado, “Enterprise Initiative for the Américas”, el Presidente de los Estados Unidos, George H. Bush, va a proponer la expansión del Tratado de Libre Comercio con Canadá a todo el hemisferio occidental. Se va a dar inicio, de esta manera, a un intenso proceso de negociación regional.

El proceso de negociación del ALCA y el surgimiento del ALBA

Entre el 9 y 11 de diciembre de 1994, se realiza en Miami, la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas con miras a establecer los cimientos del ALCA. Esta Cumbre es considerada un gran éxito para la política exterior estadounidense. Todos los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio, con la excepción de Presidente de Cuba, Fidel Castro, quien no había sido invitado, asisten al evento. Se le da forma a la agenda regional de acuerdo a los parámetros establecidos por los Estados Unidos, con dos grandes pilares: el fortalecimiento de la democracia y el libre comercio. Se inicia de esta manera un período intenso de reuniones intergubernamentales para hacerle seguimiento a los logros de la Cumbre¹⁵.

La Cumbre de las Américas de 1998, celebrada en Santiago de Chile, va a mantener el ímpetu de la Cumbre de Miami. Se lanzan oficialmente las negociaciones para el establecimiento del ALCA, bajo las pautas dictadas por los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo).

El proceso de integración de las Américas se ofrece como una gran oportunidad para que los países en desarrollo puedan acceder a nuevas fuentes de financiamiento e inversiones internacionales, así como un paso hacia la aceptación del proceso de globalización dominado por el mercado y el Consenso de Washington. Las pautas de este proceso de regionalización se van a caracterizar por la liberalización financiera y comercial, y por una aceptación del libre mercado como única opción.¹⁶

El ALCA va a enfatizar el rol de los actores no-estatales en el proceso de regionalización, en tanto que los aspectos políticos y sociales quedarán subsumidos. Esto va a quedar reflejado, según Charles Derber, en el capítulo 11 del ALCA, que establecía una corte que habría permitido que corporaciones demandasen a aquellos gobiernos que establecieran leyes ambientales y laborales que violaran sus derechos de propiedad y bienestar.¹⁷

Tahsin explica que, de acuerdo a la teoría neoliberal que primaba en los acuerdos del ALCA, los mercados y las corporaciones se integrarían primero, definiendo las ventajas competitivas de cada país de acuerdo a las leyes del libre mercado. En este proceso de integración los países con mercados más grandes experimentarían mayores niveles de ganancia, al tiempo que las desigualdades en los niveles de desarrollo se mantendrían intactas.¹⁸

A través de este articulado proceso de integración, los Estados Unidos lograban no sólo una expansión de su comercio global, sino también un afianzamiento de su política de seguridad. A través de este proceso conseguía la estandarización del desarrollo en América Latina, en términos que favorecían su concepción política-económica como principal potencia mundial. El proceso estaba dirigido a la dominación geopolítica a través de las reformas de la legislación laboral, ambiental, de la propiedad intelectual, de los recursos naturales, energéticos, y

culturales, a la par de una reforma que debilitaba el rol y la soberanía de los estados latinoamericanos y caribeños.¹⁹

Los principios abanderados por el proceso del ALCA van a ser objeto de debate —por primera vez— en el marco de la Cumbre de Quebec, celebrada en 2001. Si bien los Estados Unidos logran su objetivo de incluir la llamada cláusula democrática, que luego derivaría en la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos, el ALCA va a ser rechazada por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, desde adentro, y por el Presidente de Cuba, Fidel Castro, desde afuera.

A partir de la Cumbre de Quebec, el proceso de integración hemisférico liderado por los Estados Unidos, va a comenzar a perder oxígeno. Las razones son múltiples. Por una parte, el gobierno de los Estados Unidos, liderado por George W. Bush va a abandonar los asuntos hemisféricos, a raíz del atentado contra las torres gemelas en septiembre de 2001. Por otra parte, las divisiones Norte-Sur van a regresar al seno de las negociaciones del ALCA; y los países pequeños conscientes de los términos inequitativos de la propuesta del Tratado, van a abogar por la institucionalización de un trato especial y diferenciando que les permita proteger sus débiles economías.²⁰

A todo lo largo y ancho de América Latina, comienza a crecer la desilusión ante las políticas promovidas por los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional.²¹ El crecimiento bajo la llamada liberalización económica, es apenas la mitad de lo que había sido durante la fase anterior de desarrollo, y el desempleo y la pobreza crecen.²² Los niveles de desigualdad entre los pobres, los trabajadores y los indígenas en América Latina, y los sectores más adinerados de la sociedad aumentan de manera importante.

Para 2005, año de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, las protestas populares por las malas condiciones económicas y sociales han recorrido a América Latina, los Estados Unidos se muestra renuente a aceptar una agenda hemisférica, y han surgido nuevos gobiernos de izquierda en Venezuela, Argentina y Uruguay. En la Cumbre Alternativa de los Pueblos de Mar del Plata, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, va a proclamar la muerte del ALCA y el nacimiento de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA)²³.

La Cuarta Cumbre de las Américas, la Cumbre de Mar del Plata, va a reflejar el debate interno en América Latina. Por una parte, se ubican aquellos países que apoyan un proceso de integración comercial y económico dominado por los Estados Unidos, con un bajo contenido socio-político (Chile y Perú). Por otro parte, se encuentran un grupo de países que tienen como eje el comercio, pero buscan mecanismos alternativos y autónomos de cooperación que no estén controlados por los Estados Unidos, como por ejemplo el MERCOSUR, el CARICOM y el Sistema de Integración Centroamericano. Finalmente encontramos a aquellos países que enfatizan los aspectos sociales y políticos de la integración, con importantes compromisos sociales y de bienestar, en directa oposición al proceso de globalización neoliberal liderado por los Estados Unidos. El mejor ejemplo, en este sentido, es el proceso de integración del ALBA.²⁴

Esta nueva ola de integración liderada por el ALBA va a desafiar a los Estados Unidos en casi todos los ámbitos de la agenda interamericana, favoreciendo la creación de un bloque orientado a los objetivos sociales y con una fuerte participación de los estados, en desmedro de los mercados.²⁵ El surgimiento del ALBA va a ser más que una reacción espontánea a la caída del neoliberalismo en América Latina. Su proyecto de integración debe ser visto como una respuesta a la hegemonía de los Estados Unidos en la región.²⁶ El ALBA se va a desarrollar como respuesta a la existencia de un poder hegemónico real; como un mecanismo para limitar el libre ejercicio del poder hegemónico.

A partir de su entrada en escena, el ALBA va a disputar áreas que tradicionalmente habían sido del dominio de los Estados Unidos: seguridad, desarrollo y finanzas. El ALBA va a transformarse en un mecanismo de *soft balancing* vis a vis los intereses de los Estados Unidos en la región.

EL ALBA como instrumento de *Soft Balancing*

El *soft balancing* consiste en una contención modesta y compleja de la política exterior del estado hegemónico. La teoría de *soft balancing* sugiere que los estados buscarán evitar la concentración de poder en manos del estado hegemónico, a través del incremento de sus propias

habilidades o de la agregación de capacidades con otros estados en alianzas o ententes.²⁷ Este tipo de acciones van a diferir del *hard balancing* asociado al incremento del poderío militar y la conformación de alianzas militares con los fines de disputar la supremacía militar del estado hegemónico.

El *soft balancing* consiste en herramientas —no militares— para retardar, frustrar y debilitar las políticas agresivas del estado hegemónico, entorpeciendo y alzando los costos de sus políticas en el ámbito internacional y/o regional. El *soft balancing* se puede ejercer a través de acciones que desafíen las preferencias del estado hegemónico, así como a través de la renuencia a mantener la cooperación de la cual éste depende para alcanzar los objetivos de su política exterior.²⁸

El *soft balancing* no puede impedir que el estado hegemónico, en este caso, los Estados Unidos, ataque a otro país o que aumente su arsenal nuclear, pero sí puede tener efectos a largo plazo sobre su seguridad. Entre los mecanismos de *soft balancing* que un estado puede emplear para frustrar las aspiraciones del estado hegemónico podemos nombrar, por ejemplo, la decisión de rehusarse a prestar su territorio para las operaciones militares de la gran potencia, realizar maniobras diplomáticas para desarticular las iniciativas de su política exterior, avanzar en el propio fortalecimiento económico y dar señales claras de querer participar en una coalición con fines de balancear el poder del estado dominante.²⁹

Potencias medianas³⁰ como China, Francia, Alemania, India y Rusia han comenzado a participar en actividades de *soft balancing* vis a vis los Estados Unidos, a través de la creación de alianzas diplomáticas limitadas o ententes, especialmente en las Naciones Unidas.³¹ De acuerdo a Stephen Waltz, las acciones de *soft balancing* que se emprendan el día de hoy pueden producir cambios significativos en el futuro.³²

No obstante, es importante aclarar que las opciones de política exterior de las potencias menores son limitadas frente al abrumador poder de la potencia hegemónica. Flemer nos indica, por ejemplo, que países como Brasil, India y Sudáfrica, que gozan de una creciente influencia, aún están en la periferia del actual sistema internacional y poseen modestos recursos económicos en comparación con los Estados Unidos. Flemer ve el *soft balancing* como una estrategia destinada a formar

coaliciones diplomáticas en las Naciones Unidas, al fortalecimiento económico vis a vis los Estados Unidos, así como al cuestionamiento de las políticas unilaterales de los Estados Unidos con miras a reducir el número de países dispuestos a cooperar con ellos.³³

Entre algunos ejemplos de *soft balancing*, podemos citar la habilidad de Brasil, India y Sudáfrica, de evitar que los Estados Unidos y sus aliados europeos, impusieran sus condiciones en la Ronda de Negociaciones de Doha, en el marco de la Organización Mundial del Comercio. También pueden destacarse, en este sentido, el rechazo brasileño a la solicitud formulada por la Secretario de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, de utilizar bases aéreas y otras instalaciones militares en la región del Amazonas; así como la oposición brasileña a la instalación de bases militares estadounidenses en la región.³⁴ Asimismo, podemos citar las acciones llevadas a cabo por Francia, Alemania y Turquía, para tratar de retardar o evitar la invasión militar estadounidense de Irak.³⁵

Algunos autores consideran, no obstante, que sólo podemos hablar de *soft balancing* cuando los estados ven la concentración de poder en manos del estado hegemónico, en este caso, los Estados Unidos, como una amenaza a su seguridad. Se trata, según Brooks y Wohlforth, de acciones que no se hubiesen tomado si el objetivo no hubiese sido evitar la potencial concentración de poder en manos de una sola potencia. *Soft balancing*, por lo tanto, debe estar ligado, de acuerdo a estos autores, de manera intrínseca a la concentración de poder en manos del estado hegemónico.

Brooks y Wohlforth alegan que aquellas acciones que busquen frustrar las acciones de los Estados Unidos sin afectar su capacidad real de atentar contra la seguridad de otros estados no caen dentro de la lógica de *soft balancing* y, en este sentido, establecen cuatro razones alternativas para desear frustrar las acciones del estado hegemónico: intereses económicos, preocupaciones de seguridad regional, disputas y negociaciones sobre políticas, e intereses políticos internos.³⁶

A continuación buscaremos evaluar, a la luz de las cuatro razones alternativas propuestas por Brooks y Wohlforth, si las acciones emprendidas por el ALBA, son efectivamente ejemplos de *soft balancing* o no. Partiremos de la base de que el ALBA posee —dentro del contexto

hemisférico— la influencia equivalente a una potencia mediana en el orden mundial.³⁷

¿Es el ALBA realmente un caso de *soft balancing*?

1. De acuerdo a Brooks y Wohlforth, los estados no llevan a cabo acciones para frustrar las políticas de los Estados Unidos, sino para obtener beneficios económicos. De acuerdo a los autores, ese intento de mejorar la situación económica de uno o un grupo de países no tiene porque asociarse con un intento de frustrar el bienestar del estado hegemónico³⁸. La pregunta es, por lo tanto, ¿Actúa el ALBA sólo por intereses económicos?

El ALBA busca —en efecto— mejorar las condiciones económicas de los habitantes de los países que la integran, pero sus propósitos van más allá del interés económico. De hecho, el ALBA busca crear un contrapeso a los principios fundamentales de la integración promovida por los Estados Unidos en la región, léase, la liberalización económica, la privatización, la desregulación, la primacía de las corporaciones y los mercados, la flexibilización de las legislaciones laborales y de seguridad social, entre otras.

El ALBA propone —en cambio— el fortalecimiento del rol del Estado en la economía; el control —por parte de los estados— de los recursos estratégicos para el desarrollo, incluyendo los recursos naturales; la promoción del comercio justo; la seguridad y la soberanía alimentaria; la integración y seguridad energética; la creación de un sistema de compensación regional y el trato especial y diferenciado para las economías más débiles, entre otras políticas prioritarias.³⁹

La visión del ALBA está caracterizada, según sus fundadores, en una ideología social y política que busca expandir el estatismo social a lo que podría llegar a ser una sociedad regional, basada en programas de bienestar tradicional para mejorar el analfabetismo, la carencia de vivienda, los estándares de salud y sistemas de financiamiento dirigidos al desarrollo de los países miembros.⁴⁰

En este sentido, el ALBA no busca reproducir reglas internacionales que mejoren la predictibilidad para los inversionistas, sino crear, difundir y transmitir nuevas reglas y normas de integración al resto de la región latinoamericana y caribeña.⁴¹ El ALBA se plantea como un mecanismo de integración alternativo para la región, que desafía y reta a los intereses estadounidenses y su proyecto de integración hegemónico, encapsulado en el ALCA.

El ALBA se propone crear una nueva arquitectura financiera regional que rompa con la centralización y dominación del capital financiero en la región, permitiendo paulatinamente la creación de bases para un desacoplamiento del actual sistema financiero internacional y su integración sobre nuevas bases, fuera del dominio del Estado hegemónico.

Por ejemplo, el Sistema Unitario de Compensación Regional, establecido el 26 de noviembre de 2008, les permite a los países del ALBA usar su moneda local para pagar las importaciones provenientes de países miembros, eliminando la necesidad de usar el dólar en el comercio exterior.⁴² El desacoplamiento del dólar en el comercio internacional plantea un importante precedente para América Latina y el Caribe, en tanto cuestiona la supremacía de la moneda estadounidense en el comercio hemisférico.⁴³

En esta misma línea, el 26 de enero de 2008, se crea, en el marco de la VI Cumbre del ALBA, el Banco del ALBA, con un capital inicial de más de 1000 millones de dólares aportados por todos los participantes según su capacidad financiera, con el propósito de proveer financiamiento para el desarrollo de los países miembros, sin las condicionalidades impuestas por el Fondo Monetario Internacional. El Banco del ALBA traza, en este sentido, un camino diferente al adoptado por las instituciones financieras internacionales bajo el control de los Estados Unidos.

De esta manera, es posible sugerir que, si bien los proyectos de integración económicos y financieros del ALBA, buscan coadyuvar al desarrollo de sus países miembros, también buscan crear una nueva arquitectura financiera regional fuera del área de influencia de los Estados Unidos, y por consiguiente buscan disminuir la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños y el Estado hegemónico.

En ese sentido, las acciones del ALBA en materia económica, comercial y financiera, pudieran representar un ejemplo de *soft balancing* vis a vis los Estados Unidos.

2. Agregan Brooks y Wohlforth, que los estados adoptan políticas de seguridad local o regional que no tienen como objetivo limitar la capacidad de maniobra militar de los Estados Unidos. Por ejemplo, las políticas de coordinación para hacer frente al terrorismo, el tráfico de drogas y los flujos de refugiados, poco tienen que ver con limitar el poderío militar estadounidense⁴⁴. Entonces, cabe preguntarnos, ¿Están las acciones del ALBA dirigidas a defenderse de otros actores diferentes a los Estados Unidos?

Naturalmente, las estrategias de seguridad y defensa de los estados están dirigidas a atender una variedad de amenazas. Entre ellas, algunas de las mencionadas por Brooks y Wohlforth, tales como el narcotráfico y el terrorismo. Sin embargo, en América Latina y el Caribe, quizás más que en cualquier otra región del mundo, la injerencia de los Estados Unidos en los asuntos internos de otros estados, también representa una preocupación relevante.

Es importante destacar, en este sentido, que varios de los países miembros del ALBA han sido objeto de políticas de desestabilización por parte de los Estados Unidos. Cuba ha sido objeto de un embargo comercial, económico y financiero, por parte de los Estados Unidos, desde hace más de cuarenta años. En 2002, en el marco de las elecciones presidenciales en Bolivia, la Embajada de los Estados Unidos amenazó con retirar su ayuda a dicho país, si Evo Morales ganaba las elecciones⁴⁵. Asimismo, un golpe de estado en contra del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en 2002, fue rápidamente acreditado por los Estados Unidos; y documentos desclasificados del Departamento de Estado estadounidense han revelado que dicho país estaba, al menos, en conocimiento —con antelación— de los planes para derrocar al Presidente de Venezuela.⁴⁶

En septiembre de 2008, el Presidente de Bolivia, Evo Morales, expulsa al Embajador de Estados Unidos de su país, bajo sospecha de que estaba involucrado en las protestas en Santa Cruz y conspiraba contra la constitucionalidad democrática de su país. Venezuela también expulsa al Embajador de Estados Unidos en solidaridad con Bolivia. A esto se le

suma que Honduras fue el centro de las operaciones estadounidenses contra los movimientos de liberación en Centro América en los años ochenta y que el actual Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, es un veterano de la guerra librada por los Estados Unidos, a través de los *Contras*, para desestabilizar al régimen sandinista en los años 80.

De manera tal que para los países que conforman el ALBA, la creación de una estructura institucional de defensa, que mejore sus condiciones para preservar su soberanía e integridad territorial, está inevitablemente dirigida a limitar la influencia militar de los Estados Unidos en la región. Acciones concretas de los gobiernos del ALBA revelan esta posición.

En 2000 el gobierno de Venezuela niega a los Estados Unidos el permiso para sobrevolar el espacio aéreo venezolano para llevar a cabo operaciones en contra del narcotráfico y las insurrecciones en el vecino estado de Colombia. Por su parte, el gobierno de Ecuador, retoma, en 2008, la Base de Manta, ocupada durante décadas por los Estados Unidos. En 2009, todos los países del ALBA se pronuncian enérgicamente en contra del uso de 7 bases militares en el territorio colombiano por parte de los Estados Unidos; Venezuela presenta una queja formal ante el Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁴⁷

En enero de 2008, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, acompañado de su homólogo nicaragüense, Daniel Ortega, invita a los países miembros del ALBA a incrementar la cooperación entre sus cuerpos de seguridad y de defensa, y llama, en este sentido, a la conformación de “nuestra marina, nuestra Guardia Nacional o fuerza de cooperación, nuestros cuerpos de inteligencia, porque el enemigo es el mismo, el imperio de los Estados Unidos”.⁴⁸

Dos años más tarde, en enero de 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la VII Cumbre del ALBA en Cochabamba, Bolivia, “Conforman el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA-TCP, como parte del Consejo Político cuyos objetivos principales serán la definición de una Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta y la constitución de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de los países del ALBA-TCP.”⁴⁹

Las medidas antes señaladas son una indicación de que la política de seguridad y defensa del ALBA tiene entre sus prioridades limitar la capacidad militar de los Estados Unidos en la región. En este sentido, la política de seguridad del ALBA pudiera representar un caso de *soft balancing* vis a vis los Estados Unidos.

Ahora bien, ¿No podrían estas acciones del ALBA considerarse también una amenaza militar para la seguridad de los Estados Unidos y por lo tanto, casos de *hard balancing*? Es decir, más allá de dificultar o entorpecer una acción ofensiva de los Estados Unidos en la región, ¿Podrían las acciones del ALBA realmente atentar contra la supremacía militar del estado hegemónico como supone la teoría del *hard balancing*?

Es importante comparar, en este sentido, el gasto militar combinado de todos los países del ALBA vis a vis los Estados Unidos. Se puede apreciar, de esta manera, que mientras el gasto militar de los Estados Unidos para el año 2009 fue de 663 mil millones de dólares aproximadamente, el gasto militar combinado de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba, para el mismo año, no superó los 7,5 mil millones dólares. En otras palabras, el gasto militar del ALBA, para el año bajo consideración, representó apenas el 1,05% del gasto militar de los Estados Unidos⁵⁰.

A la luz de la gran diferencia en el gasto militar, pareciera relativamente seguro, entonces, aseverar que la capacidad militar del ALBA no está en condiciones de amenazar el poderío militar del estado hegemónico, mucho menos de disputar su supremacía militar. En este sentido, la coordinación militar entre los países del ALBA, pareciera atender más a las prerrogativas del *soft balancing*: retardar, frustrar y debilitar las políticas agresivas del estado hegemónico, entorpeciendo y alzando los costos de sus políticas en el ámbito regional.

3. Brooks y Wohlforth mantienen que algunos estados buscan frustrar la política exterior de los Estados Unidos porque están sinceramente en desacuerdo con ella, no porque consideran que sea una manera de debilitar la supremacía del estado hegemónico. Alegan los autores, que un desacuerdo en la concepción de las políticas públicas no debe confundirse con un miedo por la concentración de poder en las manos una sola potencia⁵¹. ¿Será posible que las diferencias entre el ALBA y los Estados Unidos estén al margen

de la concentración y ejercicio de poder por parte del estado hegemónico?

Si bien los países que conforman el ALBA desafían las políticas estadounidenses porque, como plantean Brooks y Wohlforth, “están seriamente en desacuerdo con ellas”, sus acciones parecieran buscar algo más que eso. El ALBA ha desafiado a los Estados Unidos en, prácticamente, todos los temas de la agenda interamericana. Como ya se ha señalado anteriormente las diferencias en la concepción de los modelos de integración, desarrollo, seguridad y defensa, apuntan en direcciones opuestas.

La visión de integración regional concebida por el ALBA, por ejemplo, no puede existir en tanto la influencia de los Estados Unidos en la región sea dominante. Mientras más influyente sea la posición de los Estados Unidos en la región, menor será la capacidad del ALBA de sumar nuevos miembros, de promover políticas alternativas, de lograr sus objetivos de desarrollo, seguridad y defensa. Se trata de una relación de poder, en un espacio circunscrito, donde dos visiones alternativas —que no pueden coexistir— buscan ganar aliados.

En este escenario, la concentración de poder en manos del estado hegemónico representa una amenaza para el ALBA y viceversa. Las acciones de *soft balancing* del ALBA, por su propia naturaleza, no están en capacidad de alterar completamente el orden político, financiero o económico regional, creado por el estado hegemónico; pero buscan, al menos, frustrar algunas de sus iniciativas y debilitar algunas de sus instituciones.

4. Brooks y Wohlforth sostienen que oponerse a los intereses de los Estados Unidos puede ser una buena estrategia pragmática para obtener popularidad en muchos países, aún cuando quienes la pregonan no tienen ningún interés real de afectar el poder de los Estados Unidos. Esta oposición a los Estados Unidos, agregan los autores, pudiera estar vinculada a la posición histórica, política, y cultural, de una nación, un individuo, o un partido político, independientemente de los cambios en la política exterior estadounidense⁵². ¿Podría decirse que las acciones del ALBA son instrumentos para lograr victorias electorales o viejos hábitos históricos?

Es innegable que la retórica anti-estadunidense ha sido una constante entre muchos de los representantes de los países miembros del ALBA. Hugo Chávez, Fidel y Raúl Castro, Evo Morales, Daniel Ortega y Rafael Correa; con diferentes estilos y en diferentes contextos, han criticado las políticas de los gobiernos estadounidenses. Ahora bien, dada la diversidad histórica, política, económica, social y cultural, que existe entre los países miembros del ALBA y sus representantes, pareciera superficial suponer que la crítica a los Estados Unidos no es más que un slogan electoral o un viejo habito partidista o nacional.

Los párrafos anteriores, al menos eso se espera, deberían haber reflejado la complejidad que nutre las diferencias entre el ALBA y el proyecto hegemónico de los Estados Unidos. La oposición a los Estados Unidos, no pareciera ser, por lo tanto, una táctica instrumental o un hábito histórico, sino una posición mesurada que apunta hacia el debilitamiento regional del poder hegemónico estadounidense.

Reflexiones finales sobre el ALBA

En este trabajo se ha intentado mostrar que los principios, objetivos y acciones del ALBA están dirigidos, en parte, a limitar la influencia del estado hegemónico —los Estados Unidos— en la región, a través de una estrategia de *soft balancing*. En el proceso de argumentación, se ha sometido esta propuesta al escrutinio de las tesis alternativas de Brooks y Wohlforth, de acuerdo a las cuales las acciones de las potencias medianas no están dirigidas a entorpecer, frustrar o limitar el poder del estado hegemónico, sino que responden a razones alternativas, léase: intereses económicos, preocupaciones de seguridad regional, disputas y negociaciones sobre políticas, e intereses políticos internos.

Se ha concluido, en este sentido, que más allá de los intereses económicos, preocupaciones de seguridad regional, disputas y negociaciones sobre políticas, e intereses políticos internos, que pudieran motivar al ALBA, la necesidad de limitar la influencia del estado hegemónico constituye un elemento fundamental de esta organización regional. Desde el punto de vista del ALBA, por ejemplo, el desarrollo de sus miembros sólo es posible en la medida en que se logren frustrar las aspiraciones de la política exterior de los Estados Unidos en la región.

De allí que se considere que el ALBA sí pone en práctica una estrategia de *soft balancing* vis a vis el estado hegemónico.

A futuro, el éxito de la estrategia de *soft balancing* empleada por el ALBA dependerá, entre otros factores, de su sostenibilidad como organización. Se puede observar, en este sentido, que la creación del ALBA sólo ha sido posible gracias a importantes cambios políticos en un número significativo de países latinoamericanos y caribeños, arraigados en movimientos de izquierda y movimientos sociales.⁵³ Por lo tanto la sostenibilidad del ALBA y de su estrategia de *soft balancing* será viable en la medida en que estos gobiernos se mantengan en el poder, o nuevos gobiernos —partidarios de estas iniciativas— accedan a él. Esto dependerá, por una parte, de la capacidad de los Estados Miembros del ALBA de dar respuesta a las necesidades y aspiraciones de sus pueblos y, por otra parte, de cómo los Estados Unidos reaccionen ante las acciones de esta organización.

NOTAS

1. Ver David Harris, Diego Azzi (2006) y Paul Kellog (2007).
2. Ver Josette Altmann (2010) y Amine Tahsin (2009).
3. Para los neorrealistas, las políticas regionalistas y la aparición de alianzas regionales están vinculadas a la política de formación de alianzas. Los grupos regionales responden a desafíos externos y no existe una diferencia entre regionalismo económico y político. Ver Andrew Hurrell, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics," *Review of International Studies* 21, no. 4 (October, 1995): 340.
4. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Hard Times for Soft Balancing," *International Security* 30, no.1, (Summer, 2005).
5. Andrew Hurrell, "Hegemony in a Region that Dares not Speak," *International Journal* 61, no. 3 (Summer, 2006): 547.
6. Andrew Hurrell "Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?" *International Affairs* 68, no. 1 (January, 1992):123.

7. Andrew Hurrell, "Hegemony in a Region that Dares not Speak," *International Journal* 61, no. 3 (Summer, 2006): 550-551.
8. Mark Beeson and Richard Higgot, "Hegemony, Institutionalism and US Foreign Policy: theory and practice in historical perspective," *Third World Quarterly* 26, no.7 (2005): 1175.
9. Ver David Forgacs, *Antonio Gramsci Reader* (London: Lawrence & Wishart, 2001).
10. Andrew Hurrell, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics," *Review of International Studies* 21, no. 4 (October, 1995): 343.
11. Gordon Mace y Hugo Loiseau, "Hegemony and Summitry in the Americas," *Latin American Politics and Society* 47, no. 4 (Winter, 2005): 110.
12. El estado hegemónico va a diferir del imperio, en la medida en que este último no requiere ni de consentimiento ni de legitimidad y se basta con la fuerza. Ni el imperio ruso, ni el francés, ni el austro-húngaro, por sólo citar algunos, requirieron del beneplácito de los pueblos sometidos a su dominio. Ver Alfredo Toro Hardy, *Hegemonía e Imperio* (Bogotá: Villegas Editores, 2007).
13. Mark Beeson and Richard Higgot, "Hegemony, Institutionalism and US Foreign Policy: theory and practice in historical perspective," *Third World Quarterly* 26, no. 7 (2005): 1176.
14. En este marco el gobierno de los Estados Unidos se ha negado a formar parte de algunos de los convenios más importantes de la actualidad: el Convenio de Montego Bay sobre Derecho del mar de 1982, el de Ottawa sobre las minas terrestres, el Protocolo de Kyoto sobre cambio climático en vigor desde 2005, la Convención de Roma de 2003 que instituye la Corte Penal Internacional, entre otros. Ver Petrova Georgieva, Virginia, "El imperialismo de los Estados Unidos en el derecho internacional" <http://elextranjero.com.mx/wordpress/?p=164>, (consultado el 1 de marzo de 2011).
15. Gordon Mace y Hugo Loiseau, "Hegemony and Summitry in the Americas," *Latin American Politics and Society* 47, no. 4 (Winter, 2005): 113.

16. Pía Riggirozzi, “Beyond Continuity: Region, Regionness and Regionalism in Latin America” ECPR-SIGR 7th Pan European IR Conference, Work in Progress, <http://stockholm.sgir.eu/index.php?title=B> (consultado el 22 de febrero de 2011).
17. Ver Charles Derber en Paul Kellogg, “Regional Integration in Latin America: Dawn of an Alternative to Neoliberalism,” *New Political Science* 29, no. 2 (June 2007): 188.
18. Emine Tahsin, “Looking to the Future: Examining the Dynamics of ALBA”. www.londonmet.ac.uk/depts/hal/research/clarc/events/alba.cfm, 18 de febrero de, 2011.
19. Darío Salinas Figueredo y Marlene Medrano, “Hegemony in the Coordinates of US Policy: Implications for Latin America,” *Latin American Perspectives* 34, no. 1 (January 2007): 96.
20. Gordon Mace y Hugo Loiseau, “Hegemony and Summitry in the Americas,” *Latin American Politics and Society* 47, no. 4 (Winter, 2005): 113.
21. De acuerdo a Mark Weisbrot, citado en Alfredo Toro Hardy, *Hegemonía e Imperio* (Bogotá Villegas Editores, 2007) “El FMI constituía la mayor avenida a través de la cual el gobierno de los Estados Unidos influenciaba la política económica en América Latina. Esto no se debía tanto al dinero que el banco como tal prestaba, sino al hecho de que a través de un arreglo informal el FMI se transformaba en custodio de la puerta al cartel de acreedores. Los gobiernos que no llenaran las condiciones establecidas en el FMI no podían acceder a la mayoría de los préstamos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, los gobiernos del G-7 y a veces también el sector privado (...) La disponibilidad de fuentes alternativas de financiamiento —por parte del gobierno de Venezuela— ha reducido drásticamente el poder del FMI y de las otras formas tradicionales de préstamo”.
22. Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, (New York: Norton, 2002).
23. En diciembre de 2001, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la Isla de Margarita, Venezuela, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, presenta por primera vez la idea del ALBA. El 14 de diciembre de 2004, en La Habana, Cuba, se va a constituir oficialmente el ALBA, con la

firma de los protocolos de fundación entre los gobiernos de Venezuela y Cuba. En 2008 se establece el Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP). De ese momento en adelante la organización se conocerá por las siglas ALBA-TCP. Bolivia se une al ALBA en 2006, Nicaragua en 2007, Dominica y Honduras en 2008, Ecuador, Antigua y Barbuda y San Vicente y la Granadinas en 2009. Honduras se retira de la organización tras el golpe de Estado de 2009. El ALBA se conoce hoy en día como la Alianza para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos.

24. Pía Riggiozzi, “Beyond Continuity: Region, Regionness and Regionalism in Latin America” ECPR-SIGR 7th Pan European IR Conference, Work in Progress, pp. 8, <http://stockholm.sgir.eu/index.php?title=B>, 22 de febrero de 2011.
25. El ALBA va a convertirse en una organización dinámica al más alto nivel. Desde su creación en 2004 hasta el año 2010, se van a producir 10 cumbres ordinarias y 6 cumbres extraordinarias; un promedio de casi tres reuniones anuales entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros. Al mismo tiempo, con la creación del Consejo Presidencial y sus subdivisiones, los Consejos Social, Económico, Político y de los Movimientos Sociales, y sus respectivos subcomités, las reuniones internacionales de coordinación se van a multiplicar, alcanzando más de 61 reuniones tan sólo en el año 2010. En febrero de 2009 se va a aprobar la puesta en práctica de una Coordinación Permanente y se van a definir las modalidades de la Secretaría Ejecutiva para articular mejor las actividades de la organización (ver Informe Anual 2010, ALBA-TCP, www.alba-tcp.org, consultado el 16 de febrero de 2011).
26. Ibid, pp. 2.
27. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “Hard Times for Soft Balancing,” *International Security* 30, no.1, (Summer, 2005): 77.
28. Andrew Hurrell, “Hegemony in a Region that Dares not Speak,” *International Journal* 61, no. 3, (Summer, 2006): 556.
29. Robert E. Pape, “Soft Balancing Against the United States,” *International Security* 30, no.1 (Summer 2005: 13).
30. De acuerdo a Flemes (2007) el término “potencia mediana” se utiliza en la disciplina de las relaciones internacionales para describir aque-

- llos estados que no tienen el estatus de una gran potencia, más sin embargo tienen influencia internacional. Keohane (1969:298) define las potencias medias como estados cuyos líderes consideran que no pueden actuar efectivamente si están solos, pero pueden llegar a tener un impacto sistémico en un pequeño grupo o a través de una institución internacional (ver Daniel Flandes, “Emerging Middle Powers´ Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum” (August 2007) www.giga-hamburg.de/workingpapers (consultado el 25 de febrero de 2011)).
31. T.V. Paul, “Soft Balancing in the Age of US Primacy,” *International Security* 30, no. 1 (Summer, 2005): 47.
 32. Ver Stephen Waltz en Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “Hard Times for Soft Balancing,” *International Security* 30, N.1, (Summer, 2005): 74
 33. Daniel Flandes, “Emerging Middle Powers´ Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum” (August 2007):14, www.giga-hamburg.de/workingpapers (consultado el 25 de febrero de 2011).
 34. *Ibid*, pp. 6.
 35. Robert E. Pape, “Soft Balancing Against the United States,” *International Security* 30, no. 1 (Summer 2005): 40.
 36. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “Hard Times for Soft Balancing,” *International Security* 30, no.1 (Summer, 2005): 78-79.
 37. Según el FMI, Venezuela, motor financiero del ALBA, ha excedido a los Estados Unidos en la cancelación de deudas y en el ofrecimiento de inyecciones estratégicas de capital a los países de su región. Ver Pía Riggiozzi, “Beyond Continuity: Region, Regionness and Regionalism in Latin America” ECPR-SIGR 7th Pan European IR Conference, Work in Progress, pp. 17 <http://stockholm.sgir.eu/index.php?title=B>, 22 de febrero de 2011.
 38. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “Hard Times for Soft Balancing,” *International Security* 30, no. 1, (Summer, 2005): 80.
 39. Ver Principales temas de las Cumbres del ALBA, en www.alba-tcp.org, 25 de febrero de 2011.

40. Pía Riggirozzi, “Beyond Continuity: Region, Regionness and Regionalism in Latin America” ECPR-SIGR 7th Pan European IR Conference, Work in Progress, pp. 8
41. Ibid.
42. El comercio intra ALBA-TCP, realizado en monedas locales, durante el año 2009, fue equivalente a 4.352 millones de dólares (ver www.alba-tcp.org, consultado el 22 de febrero de 2011).
43. El Presidente de Ecuador, Rafael Correa, ha explicado que cuando el dólar es usado en las transacciones entre los países, los Estados Unidos “está captando [capta] parte de la producción nuestra”, debido a lo que se conoce como “ingreso por señoreaje”. El Presidente Correa agregó que “quien emite la moneda se lleva parte de la producción y encima dependemos de una moneda extra regional”. Correa ha señalado, asimismo, que “nos tienen a su merced [los Estados Unidos], si dependemos de su moneda” y afirmó que la independencia del dólar representa “un paso histórico para la verdadera soberanía de los pueblos” (ver Telesur, “ALBA: Firma tratado constitutivo de moneda común Sucre”, 16 de Octubre de 2009).
44. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, “Hard Times for Soft Balancing,” *International Security* 30, no.1, (Summer, 2005): 80.
45. David Harris and Diego Azzi (2006) www.focusweb.org
46. Golinger, Eva The Chávez Code: Cracking US Intervention in Venezuela (Olive Branch Press, 2006).
47. El actual Presidente de Colombia, José Manuel Santos, se ha visto en la necesidad de revertir la decisión de su antecesor, Álvaro Uribe, en torno al recurso de siete bases colombianas por parte de los Estados Unidos.
48. Telesur, “Chávez llama a crear Consejo de Defensa del ALBA”, 27 de enero de 2008.
49. Antigua y Barbuda, Dominica, y San Vicente y las Granadinas, se distanciaron de ese acuerdo por ser parte del Sistema de Seguridad Regional de los países del Caribe Oriental. Ver Declaración Final de la VII Cumbre los Países del ALBA.
50. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database which calculates military expenditure data for

- 2009 (in constant 2008 US\$), <http://www.sipri.org/databases/milex> (consultado el 29 de marzo de 2011).
51. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Hard Times for Soft Balancing," *International Security* 30, no.1, (Summer, 2005): 80.
 52. Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Hard Times for Soft Balancing," *International Security* 30, no.1, (Summer, 2005): 80.
 53. Diana Raby, "The ALBA and the Construction of a Counter-hegemonic alliance: Popular Movements and State Power", Seminario: "Análisis del Proceso Democrático Venezolano", Nueva York (2010): 8.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altmann, Josette, "ALBA Institutions and Mechanisms" (2010) www.flacso.org/fileadmin/.../ALBA_Institutions_and_Mechanisms.pdf (consultado el 21 de febrero de 2011).
- Beeson, Mark and Higgot, Richard, "Hegemony, Institutionalism and US Foreign Policy: theory and practice in historical perspective" *Third World Quarterly* 26, (2005): 173-1188.
- Brooks, Stephen G. and Wohlforth, William C., "Hard Times for Soft Balancing", *International Security* 30 (Summer, 2005): 72-108.
- Flemes, Daniel, "Emerging Middle Powers ´ Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum" (2007) www.giga-hamburg.de/workingpapers (consultado el 17 de febrero de 2011).
- Forgacs, David, *Antonio Gramsci Reader* (London:Lawrence & Wishart, 2001).
- Golinger, Eva *The Chávez Code: Cracking US Intervention in Venezuela* (Olive Branch Press, 2006).
- Harris, David and Azzi, Diego, ALBA, Venezuela ´s answer to "free trade": The Bolivarian alternative of the Americas (2006) www.focusweb.org
- Hurrell, Andrew, "Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics". *Review of International Studies* 21, (October, 1995): 331-358.

- Hurrell, Andrew, "Hegemony in a Region that Dares not Speak". *International Journal* 61 (Summer, 2006): 546-566.
- Hurrell, Andrew, "Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?" *International Affairs* 68 (January, 1992): 121-139.
- Kellogg, Paul, "Regional Integration in Latin America: Dawn of an Alternative to Neoliberalism" *New Political Science* 29 (June 2007): 187-207.
- Keohane, Robert O. and Nye Jr., Joseph S., "Two Cheers for Multilateralism", *Foreign Policy* 60 (Autum, 1985): 148-167.
- Mace, Gordon and Loiseau, Hugo, "Hegmony and Summitry in the Americas" *Latin American Politics and Society* 47 (Winter, 2005):107-134.
- Pape, Robert E, "Soft Balancing Against the United States", *International Security* 30 (Summer 2005): 7-45.
- Paul, T.V., "Soft Balancing in the Age of US Primacy", *International Security* 30 (Summer, 2005): 46-71.
- Petrova Georgieva, Virginia, "El imperialismo de los Estados Unidos en el derecho internacional" <http://elextranjero.com.mx/wordpress/?p=164>, (consultado el 1 de marzo de 2011).
- Raby, Diana, "The ALBA and the Construction of a Counter-hegemonic alliance: Popular Movements and State Power", Seminario: "Análisis del Proceso Democrático Venezolano" (Nueva York, 2010).
- Riggirozzi, Pía, "Beyond Continuity: Region, Regionness and Regionalism in Latin America" ECPR-SIGR 7th Pan European IR Conference, Work in Progress, <http://stockholm.sgir.eu/index.php?title=B>, (consultado el 22 de febrero de 2011).
- Salinas Figueredo, Darío y Medrano, Marlene, "Hegemony in the Coordinates of US Policy: Implications for Latin America" *Latin American Perspectives* 34 (January 2007): 94-101.
- Stiglitz, Joseph, *Globalization and its Discontents* (New York: Norton, 2002).
- Tahsin, Emine, "Looking to the Future: Examining the Dynamics of ALBA" (2009) www.londonmet.ac.uk/depts/hal/research/clarc/events/alba.cfm, (consultado el 18 de febrero de 2011).

Toro Hardy, Alfredo, *Hegemonía e Imperio* (Bogotá: Villegas Editores, 2007).

Secretaría del ALBA-TCP, “Sucre: Respuesta del ALBA a la Crisis Financiera, julio 2010, www.alba-tcp.org (consultado el 17 de febrero de 2011).

Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP, “ALBA-TCP, Construyendo un Mundo Pluripolar”, octubre 2010, www.alba-tcp.org (consultado el 15 de febrero de 2011).

www.alba-tcp.org (consultado el 5 de febrero de 2011)

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database which calculates military expenditure data for 2009 (in constant 2008 US\$), <http://www.sipri.org/databases/milex> (consultado el 29 de marzo de 2011).

RESUMEN

El ALBA como instrumento de “*soft balancing*”

Este artículo plantea que el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) surge como respuesta a la hegemonía estadounidense en América Latina y el Caribe. En su proceso de consolidación el ALBA va a proponer un modelo de integración político, económico, social y cultural, contrapuesto al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), con énfasis en los valores de la solidaridad y complementariedad entre los estados miembros. Uno de sus principales propósitos va ser intentar limitar la influencia de los Estados Unidos en la región. Para ello empleará una estrategia de *soft balancing* basada en herramientas —no militares— para retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo y alzando los costos de las políticas estadounidenses en la región de América Latina y el Caribe. El ALBA va a ejercer el *soft balancing* a través de acciones tales como el desafío de las preferencias estadounidenses y la renuencia a mantener la cooperación de la cual dependen los Estados Unidos para alcanzar los objetivos de su política exterior.

ABSTRACT

The ALBA as a “soft balancing” Tool

This paper argues that the ALBA (Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America) emerged as a response to the United States hegemony in Latin America and the Caribbean. As part of its consolidation process, the ALBA will propose a political, economic, social and cultural integration model countering the FTAA (Free Trade Area of the Americas), with an emphasis on the values of solidarity and complementarity among its member states. One of its core objectives will be to restrict United States’ influence in the region. To such effect, it will develop a soft balancing strategy based on non-military tools to delay, frustrate and weaken US spheres of influence, hindering and increasing the cost of US policies in the Latin American and Caribbean region. The ALBA will engage in soft balancing through measures such as challenging American preferences and showing reluctance to maintain the cooperation that is critical for the United States to achieve its foreign policy objectives.

SUMMARIO

A Alba como instrumento de “soft balancing”

Este artigo mostra que a Alba –Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América– surge como resposta à hegemonia norte-americana na América Latina e no Caribe. Em seu processo de consolidação, a Alba irá propor um modelo de integração política, econômica, social e cultural contraposto ao da Alca –Área de Livre Comércio das Américas–, com ênfase nos valores da solidariedade e da complementaridade entre os estados membros. Um de seus principais propósitos será tentar limitar a influência dos Estados Unidos na região. Para isso, empregará uma estratégia de soft balancing baseada em instrumentos –não militares– para retardar, frustrar e enfraquecer os âmbitos de domínio dos Estados Unidos, elevando os custos e dificultando as políticas norte-americanas na região da América Latina e Caribe. A ALBA irá exercer o soft balancing por meio de ações como o desafio às preferências norte-americanas e a recusa a manter a cooperação da qual os Estados Unidos dependem para alcançar os objetivos de sua política exterior.



El ALBA: Entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación

Josette Altmann Borbón

América Latina es hoy una región diferente, la democracia prevalece, lo que no era la norma hace un cuarto de siglo. La mayoría de los gobiernos han sido electos por vía democrática, pero de manera cada vez más generalizada, estas democracias tienden a ser más vulnerables, existen serios problemas de gobernabilidad y debilitamiento institucional. Los debates en torno a las realizaciones de la democracia son de larga data y no son exclusivos para América Latina. Aunque en la actualidad el sistema democrático liberal sigue siendo el más extendido por el mundo, se plantean serias dudas sobre su capacidad para cubrir las exigencias de representatividad de la ciudadanía y de cohesión social. Este sistema tiene puntos vulnerables que producen un *déficit democrático*.¹

En América Latina, este déficit democrático puede señalarse en dos áreas específicas. Primero, un mayor descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático. Segundo, la percepción (funda-

mentada) que los derechos económicos, sociales y culturales siguen estando rezagados en muchas de las sociedades latinoamericanas pese al fortalecimiento del sistema político². Este descontento con el *status quo* ha tenido una doble manifestación, por un lado logró que partidos políticos y coaliciones de izquierda o centro izquierda accedieran mayoritariamente al poder en los procesos electorales que dieron inicio en 2005 y, por otro, vino a ser el caldo de cultivo para que resurgiera vigorosamente el modelo político del populismo, auténtica creación y aporte latinoamericano al estudio de las Ciencias Políticas.

Esto propició una serie de nuevos liderazgos que comparten algunos rasgos en sus discursos tanto nacionalistas como de confrontación con los Estados Unidos, que llaman a la desobediencia civil y que pertenecen a una gama de diferentes movimientos sociales que van desde el indigenismo de Evo Morales en Bolivia, el peronismo de los Kirchner en Argentina y el caudillismo de Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua. Este contexto ha servido como terreno fértil para el surgimiento y expansión del ALBA en América Latina.

Desde su constitución en 2004, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) pasó a constituirse de una alternativa de integración a una alianza ideológica-estratégica que convoca a la unidad e integración regional. Su política pasa por desarrollar estrechos vínculos de cooperación y solidaridad entre sus Estados miembros a través de un conjunto de ofertas que contienen un amplio abanico de préstamos blandos, subsidios y tratos especiales y diferenciados en la factura petrolera. El surgimiento de esta iniciativa se posibilita por un contexto de relativa ausencia de Estados Unidos en la región, del poco éxito de las políticas neoliberales, del cambio en el mapa político en la región, del ascenso de nuevos liderazgos y del relativo estancamiento de los otros procesos de integración regional.

Independientemente del dilema de si se trata de un nuevo proceso de integración o de un mecanismo multilateral de cooperación, lo cierto es que cuando se hace referencia a la integración latinoamericana y caribeña no puede obviarse al ALBA. Cabría hacerse la interrogante de si el ALBA produce mayor o menor gobernabilidad en la dinámica de la integración. Las respuestas pueden variar de acuerdo al prisma

con que se analicen, negativa o positivamente. Paradójicamente por una parte busca fortalecer la integración, más al mismo tiempo la fuerte impronta ideológica de su discurso termina por “ideologizar” las reuniones y Cumbres Presidenciales creando una mayor fragmentación en la región.

La idea central del artículo señala que a pesar de su retórica latinoamericana y antiimperialista, el ALBA ha operado bajo cierto pragmatismo al interactuar con los otros países de América Latina y con Estados Unidos, y su posición ideológica ha sido relativamente más flexible que lo denotado por su fuerte discurso anti *status quo*. De igual manera señalamos que a pesar de que el contexto ha sido favorable para un relativo fortalecimiento del ALBA, no se puede afirmar que este proceso vaya a ser sostenible en el tiempo. Para abordar esta idea central hemos dividido el artículo en cuatro partes. Primero, haremos una breve referencia a la historia del ALBA y a sus principios ideológicos fundacionales. Segundo, analizaremos el papel del ALBA en el multilateralismo latinoamericano. Tercero, describiremos las tácticas empleadas por esta iniciativa para expandir su popularidad en la región. Finalmente, haremos una reflexión sobre el futuro del ALBA.

Sinopsis del ALBA: Historia y visión

Luego del desgaste político y las revueltas de Caracas producto de la crisis de los años 80, de la corrupción política y de la imposibilidad de la clase gobernante de transformar el oro del petróleo en desarrollo nacional, Hugo Chávez obtiene legítimamente el poder en Venezuela con un amplio apoyo social que incluyó, en el momento de la primera elección, estamentos muy importantes de la sociedad venezolana como medios de comunicación, clase media, sindicatos de trabajadores y gremios empresariales, así como a la Iglesia, las Fuerzas Armadas y las clases populares.

Repasemos un poco la historia. ALBA³ surge como una propuesta de integración planteada por el presidente venezolano Hugo Chávez que busca reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos proponiendo una alternativa de integración que contrarreste las políticas

económicas propuestas e implementadas por los EEUU y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a finales del siglo XX. El ALBA es la antítesis del denominado “Consenso de Washington”. En 2001 se anunció su creación en la III Cumbre Presidencial de la Asociación de Estados del Caribe. En 2004 Fidel Castro, entonces presidente de Cuba, firmó con Hugo Chávez su tratado constitutivo y en 2005 se realizó la primera reunión del ALBA. En 2006 se incorporó Bolivia y en 2007 lo hicieron Nicaragua y Dominica; en 2008 se sumó Honduras⁴ y en 2009 lo hicieron Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Ecuador.

Con el incremento de sus miembros, la consolidación de sus proyectos y el aumento de poder de sus acciones, el ALBA reforzó su institucionalidad en la VIII Comisión Política realizada en febrero de 2009 en Caracas. Allí se acordó la creación de la Comisión Permanente del ALBA, que cuenta con una Secretaría Ejecutiva que le sirve de órgano de apoyo y cuyo actual Secretario Ejecutivo es Amenothep Zambrano.

La Secretaría Ejecutiva está conformada por el secretario ejecutivo quién la preside, un secretario adjunto y los directores de cada equipo de trabajo. Entre sus funciones están la coordinación con las oficinas de coordinación nacional de cada país integrante del ALBA-TCP; coordinación de las actividades de los equipos de trabajo; ser el enlace con el Banco del ALBA y PETROCARIBE; organización de las actividades y reuniones de la Coordinación Permanente, de la Comisión Política, Consejo de Ministros, Cumbres y Comisiones Técnicas; y presentar propuestas para la definición por parte de la Coordinación Permanente de los criterios operativos, logísticos, presupuestarios, administrativos, financieros y de gestión interna de la Coordinación Permanente, entre otras.

Además de estos dos nuevos órganos, en la VIII Cumbre Presidencial de diciembre 2009, los mandatarios aprobaron la adecuación de la estructura del ALBA-TCP en tres Consejos Ministeriales: el Consejo Ministerial Político, el Consejo Ministerial de Complementación Económica y el Consejo Ministerial Social. Bajo su dependencia están los diversos Comités y Grupos de Trabajo que se vayan creando para las tareas específicas⁵. A estos Consejos se suma el Consejo de los Movimientos Sociales del ALBA.

Reunidos en Caracas el 19 de abril de 2010 en el marco de la IX Cumbre de Jefes de Estado del mecanismo, acordaron el Manifiesto Bicentenario de Caracas como declaración final de la Cumbre. En esta se comprometieron a consolidar la independencia, la soberanía y la victoria del socialismo del siglo XXI. Afirmaron la búsqueda de la igualdad entre todas las naciones, la lucha contra el intervencionismo y la guerra, la defensa de los derechos de la Madre Tierra, la defensa de los derechos humanos, la construcción de una base económica independiente, desarrollada y socialista y la meta de articular a los movimientos sociales del ALBA con la acción de los gobiernos revolucionarios. A tono con lo anterior, la X Cumbre de Jefes de Estado del 25 de junio de 2010, se desarrolló en conjunto con autoridades indígenas y afrodescendientes.

En términos de la visión y los principios del ALBA, concordamos con Eugenio Espinosa en que los rasgos principales del ALBA son los siguientes⁶:

- a) Recupera el pensamiento y proyecto liberadores independentistas e integracionistas de los próceres.
- b) Se propone eliminar la pobreza y la desigualdad social resultado de la polarización de la riqueza, preservar la naturaleza y propiciar el desarrollo sostenible de las economías de los pueblos participantes.
- c) Implementa un nuevo tipo de proceso de integración regional, por sus principios, propósitos y objetivos, y por los medios y procedimientos que establece para lograrlos.
- d) Incorpora medios y procedimientos aplicados a partir de otras experiencias integracionistas tanto en la América Latina y el Caribe como en Europa, y que le resultan adecuados.

Relacionado con lo anterior, y al analizar ya no la historia institucional del ALBA, sino más bien su evolución ideológica, recuperamos la visión de José Briceño. Este autor afirma que en su breve existencia el pensamiento del ALBA ha tenido varias etapas. En sus orígenes fue una propuesta poco concreta, que simplemente buscaba enfrentar al ALCA. No se oponía a la integración con Estados Unidos, sino que

buscaba promover un acuerdo que fuese más justo. Esta posición de *crítica, pero no rechazo* se mantuvo hasta la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004.⁷

Fue a partir de la radicalización del conflicto político en Venezuela entre 2002 y 2004, y las denuncias de apoyo de Estados Unidos a la oposición venezolana, que la posición crítica frente al ALCA se radicalizó y el ALBA se convirtió en el mecanismo para promover otra integración, apoyando un modelo de desarrollo endógeno.⁸ Se planteaban medidas alternativas al ALBA en temas como propiedad intelectual, los servicios, las inversiones y las compras gubernamentales. Buscaban consolidar una alternativa al libre comercio promovido por Estados Unidos basados en tres principios: 1) Oposición a las reformas de libre mercado; 2) Fortalecimiento del rol regulador del Estado y 3) Un cambio en el balance de la relación Estado-mercado.⁹

Según Briceño, la tercera etapa en la delimitación conceptual se inicia a finales de 2004 (con el nacimiento del ALBA propiamente), luego de la victoria de Chávez en el referéndum revocatorio realizado en agosto de ese año. A partir de ahí adopta una actitud de abierto enfrentamiento con Estados Unidos, al que comienza a describir como un imperio, radicalizando el discurso antineoliberal y promoviendo el anticapitalismo a favor del socialismo del siglo XXI.¹⁰

El socialismo del siglo XXI es un concepto que aparece en la escena mundial en 1996, a través de Heinz Dieterich Steffan. El término adquirió mayor difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por el Presidente Chávez, en enero de 2005 en el marco del V Foro Social Mundial. Este socialismo se sustenta en 4 ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias (establecer un valor objetivo para los bienes y servicios para que estos no estén supeditados a las leyes de oferta y demanda), la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base. El socialismo del siglo XXI supone que es necesario un reforzamiento radical del poder estatal democráticamente controlado por la sociedad para avanzar el desarrollo.¹¹

Para Chávez, la Revolución Bolivariana es el camino para lograr ese socialismo. Esta revolución tiene su asiento en contenidos nacionalistas, socialistas y anti-estadounidenses. Una particularidad que tiene este modelo “nacional y popular” es que camina de manera ambigua,

por sus formas autoritarias de expresión, en torno a la democracia como régimen político de gobierno.

Más recientemente, el ALBA se ha presentado como un capítulo del proceso revolucionario mundial.¹² Como vemos, el fuerte componente ideológico del ALBA se fue desarrollando de manera gradual y esta iniciativa no siempre se caracterizó por confrontar amplia y directamente a Estados Unidos. Esta posición ambivalente con respecto a ese país se refleja en las distintas acciones del ALBA en América Latina, como veremos en los siguientes apartados.

El rol de ALBA en el multilateralismo

En la actualidad apostar por el multilateralismo y la integración efectiva es indispensable para afrontar los retos a los que se enfrentan los Estados, los cuales no pueden ser resueltos de forma aislada dado su carácter transnacional. La proyección de América Latina como actor de peso en el contexto global es indispensable para que la región tenga voz en la toma de importantes decisiones globales respecto a temas como el crimen organizado, el cambio climático, las pandemias y las negociaciones comerciales, entre otros. De allí que es esencial producir coordinación y complementariedad entre los distintos niveles de la integración, en las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales.

En la actualidad, el proceso de integración latinoamericana se caracteriza por miradas sectoriales, sin ningún vínculo entre ellas, lo cual refuerza la fragmentación regional y las reducidas capacidades de concertación transnivel desde lo binacional a lo global¹³. Además, el escenario se encuentra fracturado y debilitado por la sobreoferta de procesos de integración¹⁴.

Tres grandes procesos centralizan las principales apuestas comerciales y de integración en la región: el Proyecto Mesoamérica —antiguo Plan Puebla Panamá, que se extiende de México hacia el sur, incorporando a Colombia e incluso con un acercamiento a Ecuador; el ALBA, que congrega a países Sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe; y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que involucra a

las 12 naciones sudamericanas. A estas iniciativas de carácter regional amplio, se superponen los mecanismos multilaterales de cada una de las subregiones: la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). También hay otros mecanismos de carácter funcional orientados a la cooperación subregional como son la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), así como organismos multilaterales de carácter regional como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Hasta el momento la única iniciativa de carácter regional que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe es el Grupo de Río.

A estas propuestas se suma la reciente iniciativa de Brasil, la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), realizada en diciembre de 2008 y que contó con la participación de los 33 gobiernos latinoamericanos y caribeños. Sus objetivos se dirigen a “promover la articulación y la convergencia de acciones por medio del intercambio de experiencias y la identificación de áreas de cooperación entre los distintos mecanismos de integración, sobre la base de los principios de solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas consideradas”¹⁵, que generen resultados tangibles y beneficios mutuos para el fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños.

La Cumbre de la CALC planteó una agenda regional sobre temas como la cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, la crisis financiera internacional, la energía, la infraestructura, el desarrollo social y la erradicación del hambre y de la pobreza, la seguridad alimentaria y nutricional, el desarrollo sostenible, los desastres naturales, la promoción de los derechos humanos y el combate al racismo, la circulación de personas y migraciones, la cooperación Sur-Sur, y la proyección internacional de América Latina y el Caribe.

En 2009 el gobierno de México, encargado de la Secretaría Pro-Tém-pore del Grupo de Río, manifestó su interés de transformar al Grupo de Río en una Unión Latinoamericana y del Caribe. La propuesta sugiere que el nuevo foro regional deberá constituirse como un espacio

de diálogo y concertación política a partir de las funciones del Grupo de Río y la convergencia de la agenda establecida en la CALC como una sola instancia. El 23 febrero de 2010 se celebró la *Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe* en la Riviera Maya, México, en el marco de la II Cumbre de la CALC y la XXI Cumbre del Grupo de Río. En esta se acordó la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, pero aún no se ha promulgado el Tratado Constitutivo. Mientras no se constituya, se pasa de tener dos Cumbres a tres, lo que no ayuda al problema del exceso de reuniones presidenciales. Se espera que los esfuerzos para su institucionalización continúen en la Cumbre de la CALC en Venezuela en 2011 y en la Cumbre del Grupo de Río en Chile en 2012¹⁶.

Esta sobreoferta de propuestas produce consecuencias negativas que terminan por debilitar cada uno de los procesos. En primer lugar, genera una fuerte demanda en las agendas de los jefes de Estado y de gobierno, que deben prever reuniones —en la práctica, cada tres meses— en un contexto de «diplomacia de cumbres». En segundo lugar, la sobreoferta lleva a la falta de coordinación. Por paradójico que parezca, reduce las oportunidades de convergencia y la búsqueda de perspectivas compartidas. Por último, las múltiples propuestas poseen una débil estructura institucional, como consecuencia de la renuencia de los países a transferir capacidades y decisiones soberanas hacia entes supranacionales¹⁷. En suma, el resultado es que, pese a la relevancia política que cada iniciativa adquiere en las declaraciones de los jefes de Estado, hasta la fecha ninguna ha tenido la capacidad para articular una mirada global y más bien se ha tendido a fragmentar a Latinoamérica y el Caribe en «varias» Américas Latinas.

Una de las divergencias que existe entre las propuestas es la forma en que definen en qué consiste y qué debe abarcar un proceso de integración. En el período de la posguerra, el pensamiento de la CEPAL tuvo gran influencia en la búsqueda del desarrollo por parte de los países latinoamericanos. Este pensamiento estuvo en el origen de varios procesos de integración que aún existen actualmente (CAN, MCCA, MERCOSUR), aunque estos procesos han sufrido graduales modificaciones.

Desde la CEPAL, se consideró a la integración regional como un instrumento para favorecer los procesos de transformaciones productivas

en el camino de la industrialización de todos los sectores de la economía. La integración regional cepalina enfatizaba en la ampliación de los mercados y la creación de instrumentos conjuntos de financiamiento a la industrialización. La idea, desde finales de la década de 1940 fue la constitución de un mercado común latinoamericano, proyecto nunca logrado por oposición de Estados Unidos. El resultado fue la ALADI, cuya existencia redujo la integración regional al comercio.¹⁸

Más recientemente, los debates en torno a las opciones de integración se concentran en dos aproximaciones conceptuales¹⁹: la primera enfatiza de manera más técnica que la globalización es un hecho irremediable donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los países sobre cualquier otro objetivo y cuyo instrumento esencial para conseguirla es un Tratado de Libre Comercio (TLC) Norte-Sur. Este enfoque ha sido impulsado por los partidarios del Consenso de Washington y, en cierta medida, por gobiernos que si bien fueron electos con discursos más cuestionadores de las políticas neoliberales —y que podrían definirse como “socialistas modernos” o variables socialdemócratas más conservadoras— a la hora de gobernar ejercen el continuismo de dichas políticas económicas. Esta tendencia sugiere que la integración regional debe ser concebida como instrumento que contribuya a mejorar la inserción nacional y regional en la economía mundial, mientras que intensifica los vínculos comerciales, financieros y de inversiones con los grandes centros económicos internacionales.

La segunda posición es más proteccionista, nacionalista y autárquica, donde el debate político, económico, social y cultural en relación con la globalización y sus efectos sociales se sustenta en el dilema “concentración o equidad”. Esta tendencia cuestiona frontalmente la tesis comercial. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes tanto desde el punto de vista económico, como también desde la perspectiva política y hasta ética. Sus tesis forman parte de una “lucha de ideas” que no se reduce a una integración alternativa, sino que cuestiona al neoliberalismo y al existente orden mundial unipolar. De igual manera señalan la necesaria incorporación de la sociedad civil a los procesos de toma de decisiones como premisa necesaria para la existencia de Estados más democráticos. En

esta nueva construcción del concepto de democracia se requiere del aporte de todos los agentes sociales cimentando el concepto de contenido y de proyección universal, porque la globalización económica puede abrir espacio a una globalización política y ética, sobre la que se asiente un mundo más justo y más humano.

La propuesta del ALBA es más cercana a la segunda visión. El ALBA-TCP es un proceso de integración regional que se basa en los principios de cooperación, solidaridad, complementariedad, respeto a la soberanía y beneficio mutuo, pero a la vez constituye un modelo de integración regional que incorpora las dimensiones comercial, tecnológica, económica, cultural, política y social con una proyección latinoamericana y caribeña.²⁰ Se admite que el comercio es un componente del proceso, pero que este debe estar sometido a los objetivos del desarrollo del proceso de integración. Esto implica formas de comercio compensado y mecanismos para favorecer los países más débiles mediante precios preferenciales o comercio de trueque. Se basa en instrumentos de compensación entre los países, que en vez de ganar y vender bajo una lógica de ganancia comenzarían a comerciar en función de lo que un país produce y necesita.²¹ Busca las ventajas *cooperativas*, no las *comparativas*.

En la práctica, los resultados que ha mostrado el ALBA respecto a las características típicas del multilateralismo latinoamericano son variados. Por un lado, el ALBA al igual que los demás esquemas de integración, centra sus acciones en las decisiones y voluntades políticas de sus gobernantes. Hasta finales de 2009 se crearon instituciones políticas que supuestamente darán apoyo y seguimiento a las decisiones tomadas en los acuerdos de los gobiernos. Aún es muy temprano para hablar de las implicaciones reales que esto ha tenido para el proceso de integración, aunque sí representan un avance respecto a otras iniciativas como UNASUR que por falta de consenso pasó largo tiempo sin designar un Secretario Ejecutivo y que luego de la muerte del Ex presidente Néstor Kirchner, aún no se designa al nuevo Secretario del organismo.

Los que sí han logrado distanciarse de otros esquemas son los proyectos formulados y establecidos por el ALBA en el ámbito social y el energético con Petrocaribe que, basándose en la cooperación que ya se mantiene entre Venezuela y Cuba, ha logrado instaurarse en otros

países. En el plano económico, si bien el Banco del ALBA está en funcionamiento, el futuro efectivo del SUCRE y la implementación del TCP están aún por verse. A pesar de esto y al igual que sucede con el multilateralismo latinoamericano en general, la concentración de las decisiones y los consensos se centran en las voluntades de los gobernantes de los Estados miembros. El ALBA responde a un multilateralismo que es primordialmente Estado-céntrico e intergubernamental, no societal, aunque han hecho esfuerzos para una mayor inclusión de la sociedad civil como fue la Cumbre desarrollada con grupos afrodescendientes e indígenas en 2010.

El ALBA es víctima también de la suscripción de muchos acuerdos en Cumbres Presidenciales que se realizan a menudo, mostrando imposibilidad, al igual que otros esquemas de integración, de concretar todos los acuerdos que se suscriben en cada Cumbre. Algunas de las decisiones tomadas en el marco de este proyecto de integración se derivan de aspectos coyunturales que muestran poca continuidad y capacidad institucional. Al final mucho queda en el discurso político, que en el caso del ALBA es un discurso con un fuerte componente ideológico. De ahí que la posición del ALBA respecto al fortalecimiento del multilateralismo y de la integración es una paradoja. En ocasiones ha posibilitado avances importantes pero también los ha obstaculizado.

Desde su fundación el ALBA se autodefinió como una propuesta latinoamericana que lucha por la autodeterminación y soberanía de los pueblos de la región frente a lo que denominan “políticas imperialistas de los Estados Unidos”. Esta posición confrontativa ha tenido dos consecuencias. La positiva en donde los países del ALBA constantemente expresan su respaldo a las iniciativas de integración latinoamericanas, manifestando en la VIII Cumbre del ALBA su decisión de promover acciones en el marco del Grupo de Río y de la CALC para la conformación de una organización exclusivamente latinoamericana y caribeña que contribuya de manera destacada a los esfuerzos en pro de la integración y la unidad en la región.

Asimismo, el ALBA también ha mostrado su interés y satisfacción por las iniciativas de la Cumbre de la Unidad Latinoamericana, Cancún 2010, de conformar una entidad de Estados Latinoamericanos sin Estados Unidos ni Canadá, que desde su óptica representa un golpe al

imperialismo estadounidense. Esta entidad permitiría el desarrollo de la región latinoamericana y caribeña sin un poder hegemónico. A diferencia de lo señalado por otros países, para los países del ALBA, la OEA debe quedar atrás.

La fuerte unidad ideológica de los países del ALBA ha tenido importantes consecuencias a nivel regional y hemisférico, donde países como Paraguay y Argentina que, sin ser miembros del mecanismo, compactan y fortalecen al mecanismo al asumir monolíticamente posiciones ideológicas en el marco del “socialismo del siglo XXI”. El enérgico apoyo y negociación de los países del ALBA en relación con temas relevantes de la agenda latinoamericana, como fue la expulsión de Honduras como Estado miembro de la OEA luego del golpe de Estado sufrido en esa nación, así como la histórica incorporación de Cuba al mismo dentro de una coyuntura donde la visión multilateral de la política exterior de la Administración Obama ayudó a poner fin a la resolución que excluía al gobierno cubano del organismo, han logrado que se le preste mayor atención al ALBA.

El lado negativo por las consecuencias y efectos que tiene para la integración son las confrontaciones entre mandatarios. Este ha generado constantes disputas mayoritariamente con países cercanos a los Estados Unidos y que cuentan con importantes ayudas y fuentes de cooperación de esa nación; en especial Colombia.

Por otro lado, otro aspecto negativo es que su posición en algunos casos resulta ambivalente e incompatible con su ideología de origen. En relación con los procesos de integración latinoamericana, los Estados miembros del ALBA forman parte de otros mecanismos de integración regional y subregional de manera activa y, en muchos casos, con capacidad de incidir en muchas de las decisiones, así como con poder de veto en los fallos y resoluciones de los mismos.

Este escenario plantea una contradicción debido a los problemas de compatibilidad del ALBA como modelo de integración y la participación de algunos de sus miembros en estos otros procesos de integración. Existen contradicciones entre la lógica del funcionamiento del ALBA y mecanismos como MERCOSUR, CAN y SICA. Estos últimos tienen una vocación comercial y se insertan dentro del modelo capitalista, mientras que el ALBA manifiesta ser abiertamente anticapitalista. El

ejemplo por excelencia es Nicaragua, quien pertenece al mismo tiempo al CAFTA y al ALBA.²² Además, ninguno de los países del ALBA ha roto relaciones con Estados Unidos. Esto denota, como mencionamos al inicio, la flexibilidad ideológica con la que esta iniciativa ha operado en la práctica a pesar de mantener un crítico y rígido discurso.

Cuadro 1

Iniciativa de Integración	Países del ALBA que son miembros
Proyecto Mesoamérica	Nicaragua
UNASUR	Venezuela, Ecuador, Bolivia
CAN	Ecuador, Bolivia
MERCOSUR	Venezuela (en proceso de ratificación)
SICA	Nicaragua
CARICOM	Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas
OTCA	Venezuela, Bolivia, Ecuador
AEC	Nicaragua, Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas
CALC	Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas

Nota: El Congreso Nacional de Honduras ratificó la salida del ALBA el 12 de enero de 2010.

La presencia de los países del ALBA en los distintos mecanismos de integración regional y subregional ha tenido consecuencias importantes dado el fuerte componente ideológico de esta iniciativa, así como su poder de veto en declaraciones oficiales, como fue el caso de la V Cumbre de las Américas donde no se logró acordar una declaración final que fuera firmada por todos los mandatarios y mandatarias.

Además, en ocasiones cuando las medidas y acciones que impulsa alguno de estos países a lo interno de un determinado mecanismo de integración no son del todo acatadas, éstos acuden al ALBA en

donde reciben un fuerte respaldo. El caso más evidente ha sido el papel del ALBA en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas, donde la controversia en torno a la instalación de bases militares estadounidenses en Colombia generó importantes polémicas, donde la propuesta defensiva-militar del grupo fue contrarrestada por el planteamiento de reforzar medidas de confianza e información. A pesar de ello, la posición del ALBA respecto al tema es radical, con fuertes acusaciones de intromisión del gobierno de Estados Unidos, así como el respaldo al “justo derecho de la República Bolivariana de Venezuela a poner en alerta la defensa de su país frente al claro riesgo para su seguridad nacional y para su pueblo como consecuencia del despliegue militar de los Estados Unidos cerca de sus fronteras, a la vez que reclamaron la solidaridad de los pueblos y gobiernos de la región para enfrentar tan grave amenaza²³”.

Tácticas y estrategias del ALBA

La estrategia del ALBA se ha materializado a través de dos esfuerzos principalmente: la primera conformada por la estación continental Telesur, constituida por seis países —Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela— pero abierta a incorporar nuevos socios. Esta empresa multiestatal es vista como una herramienta para coadyuvar la integración latinoamericana, a pesar de que sus transmisiones de carácter comunicacional tienen un claro mensaje ideológico.

La segunda estrategia está orientada al uso del petróleo como instrumento de política exterior. La firma del Acuerdo Energético de Caracas en 2001, la creación de Petrocaribe en 2005 y el proyecto de crear un Cono Energético Sudamericano presentado en la Cumbre del MERCOSUR de junio de 2005 sentaron las bases para crear nuevos escenarios de cooperación para la integración regional.

Petrocaribe defiende un modelo de cooperación energética guiado por un trato especial y diferenciado, cuya base es la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados del petróleo. Petrocaribe debe ser entendido como un instrumento de cooperación del ALBA que va más allá de

cuestiones estrictamente energéticas, donde se analizan otros proyectos como requisito indispensable para la integración tales como el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la región.

La V Cumbre de Petrocaribe realizada en Cuba en 2007, puso de manifiesto que la política de trueque y créditos blandos de Venezuela está generando importantes réditos. La creación de una cesta de productos y servicios locales de los países miembros que sirve como instrumento de compensación para el pago de la factura petrolera, ha permitido que cada vez más naciones se incorporen a Petrocaribe. Con el ingreso de Honduras y Guatemala, Petrocaribe queda integrado por 18 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

Los fondos de Petrocaribe son considerables. Desde junio de 2005 hasta diciembre de 2007, el total de créditos otorgados a los países miembros llegó a los US\$ 1.170 millones; esto representa alrededor de US\$ 468 millones anuales en líneas de crédito. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima que en países como Guyana, Jamaica y Nicaragua el financiamiento de Petrocaribe equivale a 5% o 6% del PIB²⁴. La importancia de estas sumas se hace más evidente si se las compara con los US\$ 100 millones destinados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a los países miembros de Petrocaribe entre 2005-2008.

En este marco, Petrocaribe se ha convertido en una de las mayores fuentes de cooperación para Centroamérica y el Caribe, a pesar de temores expresados por diferentes grupos con relación a que incorporarse a esta iniciativa implica una encubierta adhesión a los compromisos del proyecto político-ideológico promovido por los países del ALBA²⁵.

El gobierno de Venezuela también ha tenido una participación activa en la ejecución de transferencias, donaciones e inversiones hacia los integrantes del ALBA y otros países de América Latina. Carlos Romero y Claudia Curiel dividen estas operaciones económicas en cinco categorías: 1) Estrategias PDVSA (ampliación de la capacidad de refinación del petróleo venezolano por parte de PDVSA y las alianzas

relacionadas con el tema energético); 2) Acuerdos de Cooperación energética (venta de petróleo con descuento bajo distintas modalidades); 3) Donaciones o aportes directos (transferencias en efectivo o especie en ejecución de convenios comerciales o de cooperación, condonación de deudas o atención de situaciones puntuales); 4) Intercambios (aportes en petróleo que tienen contraprestación en bienes y servicios suministrados por los destinatarios); 5) Operaciones de financiamiento (compra de títulos de deuda y operaciones que implican la participación en el financiamiento de otros gobiernos)²⁶. El peso de cada una de las categorías se aprecia en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Fondos de Venezuela según tipo de operación (1999-2009)

Categorías	Total acumulado (En millones de US\$)	Participación % dentro del total
Estrategias PDVSA	11.502	31,6%
Acuerdos de cooperación petrolera	14.562	39,9%
Donaciones o aportes directos	2.108	5,8%
Intercambios	0.740	2,0%
Operaciones de financiamiento	7.504	20,6%
Total general	36.406	

Nota: La información de 2009 sólo se refiere a los meses de enero y febrero.

Fuente: Romero y Curiel. “Venezuela: política exterior y rentismo”, *Cuadernos PROLAM/USP*. Año 8. Vol. 1. 2009, p. 53.

En términos generales, los países que más recursos han percibido son Cuba (35,7%), Argentina (25,2%), Ecuador (13,9%), Nicaragua (8,4%), Brasil (6,0%), Uruguay (2,7%) y Bolivia (2,4%). Otros países beneficia-

dos son: Paraguay, Honduras, República Dominicana, Dominica, Haití, Jamaica, El Salvador, Guyana, Estados Unidos y Puerto Rico²⁷.

En el caso de los fondos destinados a los países que forman parte del ALBA, según cifras del Centro de Investigaciones Económicas de Venezuela (Cieca), los fondos que este país ha destinado a las naciones integrantes del ALBA desde su fundación hasta septiembre de 2008, ascienden a US\$ 32.952 millones, lo que representaría el 23,51% de los ingresos fiscales venezolanos. Esta cifra abarca los fondos totales del ALBA, incluyendo Petrocaribe, y la estimación se basa en los anuncios oficiales del gobierno. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en ocasiones los anuncios de cooperación pueden no haberse concretado y que, en algunos casos, se ha formulado el anuncio oficial de destinar recursos a determinado país sin que se haya señalado el monto, razón por la cual esta estimación podría ser aún mayor. En cualquier caso, y como muestra el Cuadro 3, se trata de importantes sumas de dinero a cada país.

Cuadro 3
Fondos destinados a países del ALBA por parte de Venezuela
(En millones de U\$)

Destino	Monto
Cuba	18776
Bolivia	6724
Nicaragua	5523
Banco del ALBA	1350
Haití	440
Honduras	130
Dominica	8

Fuente: Datos de Cieca en “Cuánto cuesta el ALBA”. En: *El Universal*, Caracas, Venezuela, 28 de setiembre de 2008. Disponible en www.eluniversal.com

En este mismo marco, cabe mencionar otras propuestas de cooperación del ALBA como son el Proyecto Grannacional de Alfabetización y Post-Alfabetización, el Proyecto Grannacional ALBA-Educación, el

Proyecto Grannacional ALBA Cultural, el Banco del ALBA, el Sistema Único de Compensación Económica (SUCRE) y la negociación de un Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). En el cuadro 4 se muestra una síntesis de las principales iniciativas sociales y culturales del ALBA.

Cuadro 4
ALBA: Proyectos Grannacionales en el área social y cultural

Proyecto	Objetivos
ALBA ALIMENTOS	
Proyecto Grannacional ALBA-Alimentos	Desarrollar acciones comunes en materia agrícola como estrategia para enfrentar la crisis alimentaria. Funciona mediante dos mecanismos: el Fondo ALBA – Alimentos y la Empresa Gran Nacional ALBA - Alimentos
ALBA- CULTURA	
Proyecto Grannacional ALBA Cultural	Invertir con el concepto de empresa Grannacional a la Empresa Fondo Cultural del ALBA, creada en enero del año 2007, a fin de desarrollar el plan estratégico del ALBA Cultural para el período 2008 – 2010.
ALBA- EDUCACIÓN	
Proyecto Grannacional ALBA / Alfabetización y Post Alfabetización	Impulsar la aplicación de los programas de alfabetización y post-alfabetización en los países del ALBA
Proyecto Grannacional ALBA Educación. Universidad de los Pueblos del ALBA (UNIALBA).	Generar alternativas y soluciones humanísticas, científicas, tecnológicas y diversidad de saberes; promover la unión de los pueblos del ALBA a través de procesos de formación y producción de conocimientos; y desarrollar una educación humanística, crítica y solidaria.

ALBA- SALUD	
Proyecto Grannacional para la creación del Centro Regulador de Medicamentos del ALBA (ALBAMED)	Desarrollar e implementar un único sistema armonizado y centralizado para el registro sanitario de los medicamentos comercializados por la empresa grannacional importadora, exportadora y distribuidora de medicamentos del ALBA
Creación de una Empresa Grannacional distribuidora y comercializadora de productos farmacéuticos	Crear una Empresa Grannacional distribuidora y comercializadora de productos farmacéuticos del ALBA. Asimismo, activar mecanismos de distribución de productos farmacéuticos de acuerdo a la particularidad de cada país.
Programa Estudio Clínico Genético Psicosocial de Personas con Discapacidad	Promover la integración de personas con discapacidad en el ámbito socioproductivo, político y cultural.

Fuente: Elaboración propia con base en información disponible en: www.alba-tcp-org

Eugenio Espinosa menciona algunos resultados positivos en el área social desde la creación del ALBA como son los avances en la erradicación del analfabetismo en Venezuela y Bolivia, creación de comercio, empresas mixtas e inversiones conjuntas, trato especial y diferenciado como el que otorga Petrocaribe, creación del Banco del ALBA, aumento de los índices de salud, educación y empleo, avance tecnológico que se expresa en Telesur, diseño de mecanismos de compensación comercial multilateral con moneda propia (SUCRE) y Cumbres de movimientos sociales incorporados.²⁸

En el caso específico de Venezuela, desde que el Presidente Hugo Chávez ascendió al poder ha habido avances significativos en la esfera socio-económica, especialmente al compararlos con el resto de América Latina. En el Cuadro 5 se aprecian los avances en los indicadores de pobreza, indigencia, desigualdad, desarrollo humano y

PIB per cápita. La mejoría producida en todas estas variables otorga mayor legitimidad al proyecto revolucionario promovido por el Presidente Chávez.

Cuadro 5
Venezuela: Indicadores socio-económicos (1999-2008)

	Pobreza		Indigencia		Índice de Gini		Índice de Desarrollo Humano		PIB per cápita	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	2000	2007	1999	2008
Venezuela	49,4	27,6	21,7	9,9	0,498	0,412	0,802	0,844	4093,0	11384,0
América Latina	43,9	33,0	18,7	12,9	--	--	--	--	3795,1	6986,8

Fuente: Los datos de pobreza, desigualdad y PIB per cápita tomados de: CEPAL. (2010). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago: CEPAL. Disponible en: www.eclac.org. Los datos de desarrollo humano tomados de: PNUD. (2010). *Informe Regional para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD. Disponible en: www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/index.php

Finalmente, resulta interesante rescatar lo que plantea José Briceño sobre las motivaciones de ayuda de un país a otro. Según este autor, existen dos enfoques de análisis sobre las razones por las cuales un país brinda apoyo a otros Estados en situación menos ventajosa que la suya. El primer enfoque está enmarcado dentro de la teoría realista de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, la ayuda a los países extranjeros (excepto en casos de catástrofes naturales) es un acto eminentemente político. Un Estado brinda ayuda sólo si ve algún tipo de beneficio que le permita avanzar a sus intereses nacionales. El segundo enfoque es un enfoque humanista, según el cual un país brinda ayuda porque es lo correcto, es lo que se debe hacer. Este enfoque se basa en un discurso que enfatiza la dimensión moral de la vida internacional y la responsabilidad de algunos países que disponen de ciertos recursos para mejorar el orden existente.²⁹

Tomando este marco de análisis como referencia, aunque en el ALBA se emplea un discurso humanitario, con sus políticas de ayuda también ha actuado bajo la lógica de política de poder, internacionalizan-

do la renta petrolera para ayudar a países que comparten un proyecto similar como Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua que también buscan ruptura con orden imperante. Al brindar ayuda económica a través del ALBA, Venezuela se va fortaleciendo como bloque en las instancias de decisión multilateral.

Visto desde la perspectiva de los países que reciben ayuda económica, estos también han sacado provecho de las ayudas del ALBA y de Venezuela. También han operado bajo una relativa flexibilidad ideológica, pues países como Argentina y Brasil, como mostraban más arriba los porcentajes, se han visto beneficiados por la ayuda del ALBA. Sin embargo, ninguno de estos países es un “Estado Revolucionario”. No buscan una ruptura con el orden internacional, más bien buscan fortalecer su posición en ese orden, manifiesto a través de su membresía en el G20. Esa flexibilidad también se observa en los casos de varios países que sin compartir la posición ideológica del ALBA, se integraron a Petrocaribe debido al incentivo de los beneficios económicos derivados de esa membresía.

Reflexiones finales: Un futuro complejo

La dinámica geopolítica de la región ha cambiado. Hay un nuevo mapa político caracterizado por la diversidad en la visión de los líderes. Asimismo, América Latina ya no es una prioridad en la agenda norteamericana. La visita del Vicepresidente estadounidense Joe Biden a Costa Rica y Chile en marzo de 2009 confirmó esta visión. Biden afirmó que los países de la región deben ser pacientes con respecto a las demandas que hacen a Estados Unidos pues este todavía está haciendo frente a los efectos de la crisis financiera mundial. Asimismo, la “guerra contra el terrorismo” también ha consumido los esfuerzos de este país durante la última década.

Por otro lado, aún cuando el discurso del Presidente Obama en la V Cumbre de las Américas provocó gran optimismo en la región, pocos cambios positivos han sido realizados. En la mencionada Cumbre, Obama reafirmó su deseo de reestructurar las relaciones con Cuba y trabajar en la reforma de inmigración. También se distanció de las tradicionales relaciones unilaterales desde EE.UU. hacia América

Latina y apoyó el fortalecimiento de la coordinación multilateral. Sin embargo, hasta el momento sólo algunas mejoras se han dado respecto a la relación con Cuba. Esto, aunado a la polémica Ley de inmigración de Arizona, la no ratificación de los acuerdos comerciales con Colombia y Panamá (dos importantes “amigos” de Estados Unidos en la región), la respuesta de Estados Unidos a la crisis de Honduras y el reciente establecimiento de bases militares en Colombia, suscitan dudas sobre los verdaderos alcances de la administración Obama.

En el caso de las relaciones Estados Unidos-Venezuela, el panorama es complejo. Estados Unidos depende de América Latina y de Venezuela. La cantidad de exportaciones que Estados Unidos envía a América Latina es casi igual que la cantidad de exportaciones enviadas a la Unión Europea. Estados Unidos es además el principal destinatario del petróleo venezolano. Si Venezuela promoviera la creación de un mercado alternativo para su petróleo en Asia, por ejemplo, sería capaz de liberarse de su dependencia del consumo estadounidense. De ahí que los Estados Unidos deben lidiar con la situación venezolana sin perjudicar su relación con otros países de América Latina. Además, una confrontación abierta con Venezuela significaría perder el acceso a los importantes recursos petroleros.

Desde la perspectiva del ALBA, el petróleo venezolano sólo puede ser procesado en refinerías especiales, la mayoría de las cuales están en Estados Unidos, aunque cabe destacar que la propiedad de estas es del Estado venezolano.³⁰ De ahí que Venezuela no pueda romper sus relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, la postura del ALBA hacia Estados Unidos: un discurso anti-imperialista fuerte combinado con la no ruptura total en la práctica, debilita la legitimidad del ALBA, pues el discurso y la práctica en ocasiones resultan incompatibles, como vimos por ejemplo, en la pertenencia de Nicaragua al CAFTA-DR y al ALBA.

En el contexto de relativa ausencia de Estados Unidos en la región, la mayoría de los países de América Latina están buscando ampliar sus relaciones con otros países como China, India, Rusia y Sur África. La Organización de Estados Americanos (OEA) ha perdido parte de su influencia, principalmente ahora por la recientemente anunciada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC),

iniciativa que excluye a Estados Unidos y Canadá. Esta situación benefició al ALBA, especialmente a Petrocaribe, pues ambos se convirtieron en fuentes alternativas de financiamiento para muchos países, principalmente los de América Central y del Caribe.

Otra situación que había beneficiado al ALBA, como mencionamos anteriormente, fue el terreno fértil a inicios del siglo XXI para los nuevos gobiernos con orientación de izquierda o centro-izquierda. Esto contribuyó a que la propuesta bolivariana de Hugo Chávez tuviera acogida en la región. No obstante, en el reciente ciclo electoral que da inicio en 2010, la balanza sobre continuidad o cambio de este modelo político pareciera inclinarse al cambio en algunos países por la vía democrática como Chile y Panamá, y en otros por medios no democráticos, como fue el caso del golpe de Estado en Honduras que derrocó al presidente constitucional Manuel Zelaya, lo que presagia tiempos complicados para la región. En este contexto de cambio y de relativa menor afinidad ideológica de varios países de la región hacia el ALBA, cabe preguntarse sobre las posibilidades reales del ALBA de seguir sumando adeptos a su proyecto.

Finalmente, la situación política, económica, social y cultural es muy compleja en los países del ALBA, tanto que algunos analistas comienzan a llamar este período como “el declive del socialismo del Siglo XXI”. No estoy tan segura que de para tanto, pero lo cierto es que para algunos países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, el considerable apoyo popular que les había generado legitimidad y capacidad de maniobra a sus presidentes ha tenido avisos importantes que merecen atención.

La activa agenda de los países del ALBA en el 2009 —año en que se realizaron siete Cumbres Presidenciales— así como la ampliación de sus miembros plenos, hacía pensar que esta propuesta de integración venía fortaleciéndose. Sin embargo, en el 2010 pareciera que la iniciativa ha perdido fuerza, o al menos no mostró el impulso de años anteriores. En términos del más alto nivel los presidentes de los países miembros del ALBA se reunieron únicamente dos veces a lo largo del año 2010. Una primera en el marco de las celebraciones del Bicentenario de Venezuela, el 19 de abril de 2010; y la segunda, el 25 de junio en Otavalo, Ecuador, con el objetivo de reunirse con autoridades indígenas y afrodescendientes. Es decir, lejos de llevar el ritmo frecuente

de reuniones y discusiones de propuestas de Alto nivel, a lo largo de 2010 el ALBA pareció no estar entre las prioridades de los mandatarios de sus países miembros. Una de las razones que podrían explicar esto son las tensas y desafiantes dinámicas internas que tuvieron que enfrentar estos países en 2010.

El 30 de septiembre de 2010 el presidente Correa de Ecuador enfrentó una seria crisis y hasta su propia retención durante unas horas en el Hospital de la policía, luego de una sublevación de los cuerpos policiales y disturbios que obligaron a declarar brevemente el estado de excepción. El presidente Morales de Bolivia enfrentó a finales de 2010 violentas manifestaciones, tanto de opositores como de seguidores, luego del anuncio de un aumento en el precio de los combustibles que lo vio forzado a derogar dicho decreto. Y el Presidente Chávez de Venezuela deberá gobernar su país con una fuerte oposición legislativa resultado de las últimas elecciones realizadas en su país, que lo está presionando para que renuncie a los poderes especiales otorgados por el anterior congreso, donde contaba con una mayoría absoluta, los cuales le permiten “gobernar con poderes extraordinarios por 18 meses”.

En los casos de Cuba y Nicaragua, Cuba vive cambios impulsados por el Presidente Raúl Castro y un *impasse* de cara al IV Congreso del Partido Comunista de Cuba a celebrarse en abril 2011; mientras que Nicaragua vive un año electoral complicado por las intensiones del Presidente Ortega de reelegirse, donde las prioridades son a nivel interno que lo han llevado en su discurso nacionalista a crear un conflicto externo de dimensiones inimaginables con Costa Rica al invadir territorio costarricense y tensar el esquema de integración centroamericano (SICA).

El ALBA además se ve debilitado por su fuerte postura ideológica. Algunos países temen que si se unen al ALBA, se adhieren a una actitud de confrontación. A nivel político las diferencias se hacen más evidentes en una ya de por sí desconfiada región, donde la confianza y el trato personal entre mandatarios se ha deteriorado hasta caer a niveles muy bajos. En las diferentes Cumbres Presidenciales —ya de por sí cargadas de amplios discursos político-ideológicos— se debaten más temas de ideología, y menos acciones concertadas que se traduzcan en una mayor integración y desarrollo sustentable.

En suma, los principales desafíos que enfrenta en la actualidad el ALBA están, por un lado, su capacidad de construir propuestas de integración más amplias que sirvan para atraer a los otros países de la región independientemente de sus inclinaciones político-ideológicas. En segundo lugar, si logra consolidarse como propuesta de integración independientemente de los ciclos electorales que puedan mantener o cambiar a los actuales presidentes en el poder de los países miembros. Por último, la capacidad que tenga Venezuela de continuar sosteniendo los escenarios de cooperación establecidos como Petrocaribe, e impulsar otros como el SUCRE que aún no terminan de fortalecerse.

NOTAS

1. Oller Sala, Dolores. (1999). Disertación en *IV Foro sobre la calidad de la democracia: retos y amenazas*. Fundación Hugo Zárata. Valencia, España, 27 de febrero de 1999. Disponible en: http://www.fundacionhugozarate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=63
2. Altmann Borbón, Josette. (2007). “Democratizar la democracia en América Latina”. En: *Nombres Propios 2007*. Madrid: Fundación Carolina/ Calamar Edición y Diseño. También disponible en: www.fundacioncarolina.es
3. FLACSO. *Dossier ALBA*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org. También www.alternativabolivariana.org
4. El gobierno de facto envió al Congreso una denuncia contra el ALBA para que Honduras deje de ser miembro de esta iniciativa. El presidente electo Porfirio Lobo expresó que no estaba entre sus planes volver a incorporar a Honduras al mecanismo. El Congreso Nacional de Honduras ratificó la salida del ALBA el 12 de enero de 2010.
5. VIII Cumbre de Jefes de Estado del ALBA. *Declaración Política*. La Habana, Cuba, 13 y 14 de diciembre de 2009. En: www.alianzabolivariana.org
6. Espinosa, Eugenio. (2011). “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional.” En: Altmann, Josette. Ed. *América Latina y el Ca-*

- ribe: ALBA: *¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: TESEO/FLACSO/Fundación Carolina, pp. 181-182.
7. Briceño Ruíz, José. (2011). “El ALBA como propuesta de integración regional.” En: Altmann, Josette. Ed. *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: TESEO/FLACSO/Fundación Carolina, pp. 23-24.
 8. *Ibíd.*, pp. 26-27.
 9. Altmann Borbón, Josette. (2010). “The Bolivarian Chavez Effect: Worth a second look”. En: *Canada Watch*, Otoño 2010, Toronto, Canadá, p. 2. Disponible en: http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/turning_point/turning_point_TOC
 10. Briceño Ruíz, José, “El ALBA como propuesta de integración regional,” op. cit., pp. 29-30.
 11. Ver al respecto: Dieterich, Heinz. (2002). *El socialismo del siglo XXI. La democracia participativa*. Bilbao: Baigorri.
 12. Briceño Ruíz, José, “El ALBA como propuesta de integración regional,” op. cit., pp. 33-34.
 13. Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (2008). “Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe.” En: Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina /Siglo XXI.
 14. La Secretaría General de FLACSO realizó varios trabajos sobre el tema. Al respecto ver: Rojas Aravena, Francisco. (2008). *Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflictos y cooperación. IV Informe del Secretario General*. San José: FLACSO-Secretaría General y Rojas Aravena, Francisco. (2007). *La integración regional: un proyecto político estratégico. III Informe del Secretario General*. San José: FLACSO-Secretaría General.
 15. Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). *Declaración de Salvador de Bahía*. Costa de Sauípe, Bahía, 16 y 17 de diciembre de 2008.
 16. Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. *Declaración de la Cumbre de la Unidad*. Riviera Maya, México, 22 y 23 de febrero de 2010.

17. Rojas Aravena, Francisco, *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*, op. cit.
18. Espinosa, Eugenio, “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional,” op. cit., p. 173.
19. Altmann Borbón, Josette. (2008). “América Latina: ¿una región dividida o integrada?” En: Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. Quito: FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador/ Fundación Carolina, p.118.
20. Espinosa, Eugenio, “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional,” op. cit., p. 180.
21. Briceño Ruíz, José, “El ALBA como propuesta de integración regional,” op. cit., p. 27.
22. Briceño Ruíz, José, “El ALBA como propuesta de integración regional,” op. cit., pp. 74-75.
23. VIII Cumbre de Jefes de Estado del ALBA. *Declaración Política*. La Habana, Cuba, 13 y 14 de diciembre de 2009. Disponible en: www.alianzabolivariana.org
24. Gómez, Oliver. (2008). “FMI: Nicaragua el más beneficiado por ALBA”. En: *El Nuevo Diario*, Managua, 26 de octubre de 2008. Disponible en: www.elnuevodiario.com.ni y Fondo Monetario Internacional (FMI). (2008). *Perspectivas económicas de las Américas: Lidando con la crisis financiera mundial*. Washington DC: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2008/whd/wreo1008s.pdf>
25. En este escenario los debates generados en Costa Rica son claro ejemplo de la polarización político-ideológica que la propuesta genera.
26. Romero, Carlos y Curiel, Claudia. (2009). “Venezuela: política exterior y rentismo”, *Cuadernos PROLAM/USP*. Año 8. Vol. 1, pp. 51-53. Disponible en: http://www.usp.br/prolam/downloads/2009_1_3.pdf
27. *Ibíd.*, p. 53.
28. Espinosa, Eugenio, “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional,” op. cit., p. 187.

29. Briceño Ruíz, José, “El ALBA como propuesta de integración regional,” op. cit., p. 77.
30. Romero, Carlos A. y Corrales, Javier. (2010). “Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009. A bridge in need of repairs” En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Nueva York: Routledge, p. 238.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- “ALBA pide a la ONU asumir coordinación de ayuda internacional a Haití”. En: Noticias del ALBA, 25 de enero de 2010. Disponible en: www.alternativabolivariana.org
- Altmann Borbón, Josette. Ed. (2011). *América Latina y el Caribe. Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Buenos Aires: TESEO/FLACSO/Fundación Carolina. También disponible en: <http://editorialteseo.com/archives/3002>
- Altmann Borbón, Josette y Beirute Brealey, Tatiana. Eds. (2011). *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: TESEO/FLACSO/CAF. También disponible en: <http://editorialteseo.com/archives/3002>
- Altmann Borbón, Josette; Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana. Eds. (2011). *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* Buenos Aires: TESEO/FLACSO/CAF. También disponible en: <http://editorialteseo.com/archives/3002>
- Altmann Borbón, Josette. (2010). “The Bolivarian Chavez Effect: Worth a second look”. En: *Canada Watch*, Otoño 2010, Toronto, Canadá, p. 2. Disponible en: http://www.yorku.ca/robarts/projects/canada-watch/turning_point/turning_point_TOC
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (2008). “Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe.” En: Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina /Siglo XXI.

- Altmann Borbón, Josette. (2008). “América Latina: ¿una región dividida o integrada?” En: Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de integración*. Quito: FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador/ Fundación Carolina.
- Altmann Borbón, Josette. (2007). “Democratizar la democracia en América Latina”. En: *Nombres Propios 2007*. Madrid: Fundación Carolina/ Calamar Edición y Diseño. También disponible en: www.fundación-carolina.es
- Briceño Ruíz, José. (2011). “El ALBA como propuesta de integración regional.” En: Altmann, Josette. Ed. *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: TESEO/ FLACSO/Fundación Carolina, pp. 19-83.
- CEPAL. (2010). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago: CEPAL. Disponible en: www.eclac.org.
- “Cuánto cuesta el ALBA”. En: *El Universal*, Caracas, 28 de setiembre de 2008. Disponible en www.eluniversal.com
- Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). *Declaración de Salvador de Bahía*. Costa de Sauípe, Bahía, 16 y 17 de diciembre de 2008.
- Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. *Declaración de la Cumbre de la Unidad*. Riviera Maya, México, 22 y 23 de febrero de 2010.
- Dieterich, Heinz. (2002). *El socialismo del siglo XXI. La democracia participativa*. Bilbao: Baigorri.
- Espinosa, Eugenio. (2011). “El ALBA: teoría y práctica de la integración regional.” En: Altmann, Josette. Ed. *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: TESEO/FLACSO/Fundación Carolina, pp. 155-187.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2008). *Perspectivas económicas de las Américas: Lidiando con la crisis financiera mundial*. Washington DC: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2008/whd/wreo1008s.pdf>
- “Funes confirma que no se sumará al Alba”. En: *La Prensa*. Nicaragua, 10 de diciembre de 2009. Disponible en: www.laprensa.ni

- Gómez, Oliver. (2008). "FMI: Nicaragua el más beneficiado por ALBA". En: *El Nuevo Diario*, Managua, 26 de octubre de 2008. Disponible en: www.elnuevodiario.com.ni
- Oller Sala, Dolores. (1999). Disertación en *IV Foro sobre la calidad de la democracia: retos y amenazas*. Fundación Hugo Zárata. Valencia, España, 27 de febrero de 1999. Disponible en: http://www.fundacionhugozarate.com/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=63
- PNUD. (2010). *Informe Regional para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD. Disponible en: www.idhalc-actuar-sobreelfuturo.org/site/index.php
- Rojas Aravena, Francisco. (2008). *Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflictos y cooperación. IV Informe del Secretario General*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- Rojas Aravena, Francisco. (2007). *La integración regional: un proyecto político estratégico. III Informe del Secretario General*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- Romero, Carlos A. y Corrales, Javier. (2010). "Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009. A bridge in need of repairs". En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Nueva York: Routledge, pp. 218-246.
- Romero, Carlos y Curiel, Claudia. (2009). "Venezuela: política exterior y rentismo", *Cuadernos PROLAM/USP*. Año 8. Vol. 1, pp. 51-53. Disponible en: http://www.usp.br/prolam/downloads/2009_1_3.pdf
- VIII Cumbre de Jefes de Estado del ALBA. *Declaración Política*. La Habana, Cuba, 13 y 14 de diciembre de 2009. En: www.aternativabolivariana.org

RESUMEN

El ALBA: Entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación

La idea central del artículo es que pese a su retórica latinoamericana y antiimperialista, el ALBA ha operado bajo cierto pragmatismo al interactuar con los otros países de América Latina y con Estados Unidos, y su posición ideológica ha sido más flexible que lo denotado en su discurso. Asimismo, aunque el contexto fue favorable para el nacimiento y fortalecimiento del ALBA, no se puede afirmar que este proceso vaya a ser sostenible en el tiempo.

ABSTRACT

The ALBA: Half Way in Between an Integration Initiative and a Cooperation Mechanism

The core idea of this paper is that in spite of its Latin American and Anti-Imperialist rhetoric, the ALBA has been quite pragmatic when interacting with the other Latin American countries and the United States, and its ideological stance has been more flexible than its speech. Moreover, although the existing scenario has favored the development and strengthening of the ALBA, it cannot be assumed that this process is going to be sustainable in time.

SUMMARIO

ALBA: Entre proposta de integração e mecanismo de cooperação

A ideia central deste artigo é a de que a ALBA, apesar de sua retórica latino-americana e anti-imperialista, lançou mão de um certo pragmatismo em sua interação com os outros países da América Latina e com os Estados Unidos, mostrando uma posição ideológica mais flexível do que a expressada em seu discurso. De qualquer modo, embora o contexto tenha sido favorável ao nascimento e fortalecimento da ALBA, não se pode afirmar que este processo possa ser sustentado ao longo do tempo.



Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo

Francisco Rojas Aravena

Los fenómenos transnacionales obligan a una mayor cooperación y demandan que se establezcan normas básicas que busquen el bien común, disminuyan los conflictos y que potencien la participación de todos los actores internacionales significativos. Con la actual institucionalización ello no es fácil. Las complejidades son múltiples. Tanto en el ámbito político como en el económico el multilateralismo global continúa en crisis. Los temas de carácter global que configuran la nueva agenda internacional obliga a las regiones y países a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales. La región de América Latina y el Caribe no está exenta de estas demandas. Para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales se requiere de la asociación para la cooperación.

La crisis financiera internacional, iniciada a finales de 2008, reflejó de forma clara la crisis del multilateralismo tradicional; este no es un hecho aislado. Es otro desequilibrio en un contexto de varias crisis y problemas de carácter global; que complican aún más el panorama mundial presente y afectan de manera directa a la región de América Latina y el Caribe. Otros desequilibrios globales son la crisis alimentaria, la crisis energética y el cambio climático, los que están estrechamente ligados entre sí y comparten vínculos cuyas consecuencias sufren con mayor fuerza los estamentos más frágiles y en situaciones de vulnerabilidad de todas las sociedades.

Desde la Secretaría General de la FLACSO¹ se ha expresado en numerosos trabajos y análisis la necesidad de que la región construya un proyecto político estratégico que le permita posicionarse de forma efectiva e importante en el escenario global basado en el establecimiento de una posición común, una sola voz, al menos en los temas prioritarios de la agenda internacional.

De cara a las nuevas formas de regionalismo, que se manifiestan en la región, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños aparece como un posible instrumento para que por fin se construya y desarrolle este proyecto político estratégico en la región, sin embargo, la atención en el ámbito político a los nuevos esquemas de integración regional no ha significado, ni necesariamente significará, que se logren superar las deficiencias que durante años han obstaculizado el avance de la integración regional latinoamericana y el posicionamiento de la región como actor de peso en el sistema multilateral global.

Este artículo busca analizar cuáles son las posibles fortalezas y potencialidades y cuáles los principales retos a los que se enfrentará este nuevo organismo regional, a partir de la experiencia histórica latinoamericana y del nuevo contexto. La creación formal de este organismo debería darse, en julio de 2011, en la reunión que coordina Venezuela sobre el tema. Para ello primero se presenta un análisis de las principales tendencias actuales de la integración regional y el nuevo regionalismo, seguidamente se pasa a contextualizar los principales hitos que llevaron a la creación de la CELAC, para luego analizar sus posibles fortalezas y desafíos.

Nuevas tendencias del regionalismo y la integración regional: priorizando en lo político

La integración es un medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. Es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la paz. Lo anterior significa que la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico. La base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas.

Este proyecto político estratégico² promovido por los procesos de integración es necesario en tiempos de globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción. Dicho fenómeno —entendido en sus múltiples componentes y no sólo en el económico y comercial— es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del “orden wesfaliano”. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

Sin embargo, hasta el momento la región ha demostrado ser incapaz de plantear y seguir un proyecto político estratégico que le permita presentar como actor importante y unido en el escenario internacional. La fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la región, particularmente porque los hace más vulnerables al impacto de la globalización, dejan de percibir los frutos de los aspectos positivos que se tienen al definir los instrumentos con los cuales lidiar con la globalización; y se abren mayores espacios para el impacto del lado oscuro de la globalización y de sus guerras. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulsa. De allí la importancia de consolidar una iniciativa central de coordinación y concertación regional.

A pesar de que los procesos de integración latinoamericanos muestran importantes flaquezas, no se puede obviar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe enjundiosas iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. Numerosos autores coinciden en que uno de los principales cambios se manifiestan en el abandono del modelo de regionalismo abierto como prioridad de los esfuerzos de integración de la región, dando paso a una nueva forma de regionalismo y asociación. Andrés Serbin llama a esta nueva fase del proceso de integración regional “regionalismo posliberal”, cuya característica principal ha sido ya no priorizar en los temas de apertura comercial e integración económica, centrandose su atención en el ámbito más político donde el Estado vuelve a tener un papel protagónico.³

Para Grace Jaramillo, el nuevo regionalismo se expresa principalmente en la construcción de bloques de resistencia. El reconocimiento del regionalismo como fenómeno multidimensional y multifacético marcan el comienzo de una nueva etapa “(...) donde el factor político interno y los arreglos institucionales generados a partir de lo doméstico, con relación a lo internacional constituyen el marco conceptual del paradigma del regionalismo como construcción de bloques de resistencia”⁴.

Por su parte Adrián Bonilla se refiere a la aparición de asociaciones políticas, que van adquiriendo mayor importancia respecto aquellas de tipo comercial promovidas en la década de los noventa, las cuales

parten sobre la base de intereses comunes pero más aún “(...) se levantan sobre alianzas estratégicas y se expresan sobretodo en dispositivos colectivos de seguridad y defensa”⁵.

Existe entonces cierto consenso, al cual me sumo, en apuntar hacia la aparición de una nueva forma de regionalismo e integración en la región donde priman los aspectos políticos sobre los comerciales y en donde el tema de la soberanía ha adquirido especial importancia. Es decir, se tiende a la aparición de “un proceso de regionalismo con características propias”⁶. Y se abandona el vínculo inmediato que convertía en casi sinónimos la idea de integración regional y las acciones de convergencia comercial y económica.

A esta tendencia, que es más evidente en los países sudamericanos, se debe sumar el hecho de que los nuevos instrumentos creados por este tipo de regionalismo, como por ejemplo, la UNASUR y el ALBA, reivindicán los esfuerzos puramente suramericanos, en el primer caso y ambos, excluyen de forma explícita a los Estados Unidos⁷. Esto no se observa de forma tan marcada en los países centroamericanos y México, donde los vínculos con Estados Unidos son más estrechos y continúan dándose en condiciones de poder desiguales, y en donde además los proyectos de integración regional no han adquirido ese fuerte componente político. Los esfuerzos en este ámbito desarrollados desde el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla no son comparables a los desarrollados desde la UNASUR y el ALBA.

La importancia de privilegiar la dimensión política y de cooperación de los procesos de integración debe ser enfatizada. Independientemente de la importancia que con razón se atribuye a las agendas complementarias de competitividad, de innovación y de apoyo al libre comercio en la mayor parte de los países de la región, resulta necesario enfatizar que la integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. De hecho, esta apertura sólo tiene sentido —en una perspectiva de largo plazo— si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional crecientes, basados en un efectivo diálogo político; en un conjunto de entendimientos compartidos, y sustentados en una adecuada normativa y acompañados por una mínima estructura institucional, que pueda darle seguimiento a los acuerdos, como una de las tareas esenciales para afianzar el proceso.

Los temas clave que inhiben a los procesos de integración continúan siendo de naturaleza principalmente política. Dicen relación con la ausencia de incentivos lo suficientemente grandes como para vencer la falta de voluntad de los países de la región de trasladar, a entidades supranacionales, potestades que hasta la fecha siguen siendo celosamente preservadas como parte del fuero interno del Estado Nación definido en su acepción más tradicional. El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado, a una soberanía mayor producto de la asociación es aún lento. Los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados.

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados. Estos, incluso siendo vinculantes, no se cumplen y ello es el resultado, entre otras razones, de las debilidades en las normas y reglas jurídicas. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redundando en su retroceso; y esto en definitiva se manifiesta en acuerdos y consensos de más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos, que se manifiestan en percepciones cada vez menos positivas. A ello se suma la menor legitimidad que tiene la integración política respecto a la económica en las poblaciones. Los y las latinoamericanos apoyan en un 71% la integración económica de América Latina, frente a un 59% que apoya la política. En ningún país de la región esta tendencia se revierte⁸. Una posible línea de acción para romper esta inercia, sería plantearse que la inversión más rentable es aquella que se hace para invertir en credibilidad; y también para desarrollar mecanismos de confianza recíproca para fortalecer los procesos de integración.

Con todo, el surgimiento de esta nueva forma de regionalismo, si bien tiene un claro interés doméstico al mismo tiempo pareciera apuntar a la promoción, a nivel global, del desarrollo de un multilateralismo cooperativo, cuyas funciones principales son: a) Fomenta la construcción de consensos; b) Incorpora más actores al debate, en las definiciones y en

los cursos de acción; c) Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores; d) Democratiza las decisiones sobre los bienes públicos internacionales; e) Establece un marco conceptual que posibilita nuevos diseños para una arquitectura global y regional; f) Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores; g) Reconoce los cambios en la soberanía; y, e) Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

Bajo esta nueva lógica es que se desarrollan los esfuerzos en torno a la creación de la CELAC como forma de potenciar el propio regionalismo latinoamericano que logre concertación y cooperación intra región, pero que además posicione a América Latina y el Caribe como actor político global.

El proceso de creación de la CELAC

Si bien es cierto la idea de crear una organización de Estados latinoamericanos y caribeños no es nueva y su necesidad ha sido señalada por numerosos líderes de la región, la creación de la CELAC se desprende principalmente de los esfuerzos concretos de dos de los actores de mayor peso en la región: Brasil y México.

La Cumbre América Latina y el Caribe: La Propuesta Brasileña

Los días 16 y 17 de diciembre de 2008, por iniciativa del gobierno de Brasil, representantes de los 33 países latinoamericanos y caribeños se reunieron en Costa de Sauípe, Bahía, Brasil, para llevar a cabo la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). Ello se enmarca en la búsqueda de una mayor autonomía de América Latina y el Caribe. El presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, percibió estas acciones como la “afirmación de los intereses nacionales, de la necesidad de articular la acción colectiva de los países del Sur con vista a la transformación del orden por la vía de la transformación de las normas internacionales vigentes y de la búsqueda del equilibrio mundial mediante la construcción de polos regionales de poder”⁹. La Cumbre congregó a 31 mandatarios y mandatarias de los

países de la región —únicamente los presidentes de Colombia, Álvaro Uribe, y de Perú, Alan García— no asistieron. En la Declaración de Salvador de Bahía las y los Jefes de Estado y de Gobierno “señalaron la importancia de que el diálogo y la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños generen resultados tangibles y beneficios mutuos, acordes con las altas aspiraciones de desarrollo y prosperidad de sus respectivas sociedades, teniendo como base el intercambio de experiencias y de conocimientos y con fundamento en el patrimonio acumulado por las instituciones regionales existentes”¹⁰.

Asimismo, la Declaración de Bahía dejó plasmadas las áreas que las naciones latinoamericanas y caribeñas consideraron que debían establecerse como prioritarias en una agenda común latinoamericana: 1) Cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración, 2) Crisis Financiera Internacional, 3). Energía, 4) Infraestructura física, 5) Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y de la Pobreza, 6) Seguridad Alimentaria y Nutricional; 7) Desarrollo Sostenible; 8) Desastres Naturales; 9) Promoción de los derechos humanos y combate al racismo; 10) Circulación de personas y migraciones; 11) Cooperación Sur- Sur; y 12) Proyección de América Latina y el Caribe.

Un año después, en noviembre de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe se reunieron en Montego Bay, Jamaica, para establecer el Plan de Acción de la CALC con miras a poder implementar los compromisos asumidos por los mandatarios y las mandatarias en la Cumbre en Salvador de Bahía. Allí concordaron una decena de áreas de acción, desde lo político a temas referidos a cambio climático y desastres naturales.

La segunda Cumbre CALC se realizó en febrero de 2010 en el marco de la Cumbre de la Unidad.

La Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC): La propuesta de México

En el año 2008, el Gobierno de México expresó su interés por conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC) y lo ratificó en el año 2009¹¹. Dicha propuesta parte de que el Grupo de Río sirva de base para la constitución de la nueva organización regional.

Los principios que orientarían las acciones de la ULC, siguiendo lo establecido en la Declaración de Salvador de Bahía son: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones, participación voluntaria en las iniciativas. Además, se enmarcaría en la búsqueda de un desarrollo regional integrado, no excluyente y equitativo. De igual manera, en la formación de un orden internacional más justo, equitativo y armónico; así como del aseguramiento de la igualdad soberana de los Estados, del respeto a la integridad territorial y a la no intervención. Todo esto englobado en la promoción de la democracia, los derechos humanos, la transparencia y la representatividad.

Como premisas generales de la Unión Latinoamericana y Caribeña proponían que la nueva instancia: a) no genere burocracias adicionales; b) defina una agenda propia; c) no duplique esfuerzos; d) no se conciba como un mecanismo excluyente sino complementario de otros foros; e) alta flexibilidad; f) bajo las reglas del consenso (no objeción); y, g) autonomía e independencia.

La pretensión era que el nuevo Foro se constituyera en *un espacio de diálogo y concertación política* a partir de las seis funciones que tiene el Grupo de Río: a) Diálogo y concertación política, b) Interlocución con otros actores, c) Concertación de posiciones comunes en foros internacionales, d) Impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, e) Posicionamiento de ALC ante acontecimientos relevantes, y f) Convergencia de mecanismos subregionales de integración.

La estructura institucional estaría conformada por 1) Cumbre de Presidentes, 2) Reunión Ministerial de Cancilleres, 3) Encuentros de Altos Funcionarios, 4) Grupos de Trabajo, y 5) Una Secretaría Pro Témpore, rotativa cada 2 años.

Reconociendo los acuerdos logrados en la CALC, la propuesta sugería la convergencia de la agenda y los mandatos de la CALC con los del Grupo de Río en la nueva entidad regional.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

En febrero de 2010 se realizó en la Riviera Maya, la II Cumbre CALC, en el marco de la llamada Cumbre de la Unidad, donde se realizaron

simultáneamente la Cumbre CALC y la XXI Cumbre del Grupo de Río. La III Cumbre CALC se realizará en julio de 2011 en Venezuela.

En esa ocasión los mandatarios y mandatarias de la región acordaron la creación de la CELAC cuyos objetivos principales según se lee en la Declaración de la Unidad¹² deberán ser:

- Impulsar, la integración regional con miras a la promoción de nuestro desarrollo sostenible.
- Promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional.
- Fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales, para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional.
- Promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales.
- Incrementar nuestra capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región, como con otros Estados y actores internacionales.
- Fortalecer la cooperación en los temas y de acuerdo a los mandatos establecidos tanto en la Declaración de Salvador, Bahía, como en el Plan de Acción de Montego Bay y en otros documentos que puedan incorporarse con base en el más amplio espíritu de integración.
- Promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

Asimismo se acordó que durante el proceso de construcción de esta nueva iniciativa las cumbres de la CALC y del Grupo de Río se celebrarán como un Foro unificado, pero en donde ambos mantengan sus respectivos métodos, procedimientos y prácticas.

El 3 de julio de 2010 se realizó, en Venezuela, la Cumbre Ministerial de la CALC donde se acordaron temas importantes para avanzar en la creación de la CELAC, como la creación del Foro unificado acordado

en la Cumbre de la Unidad cuyo objetivo será la redacción del documento de procedimientos de la CELAC. Este Foro es co presidido por Chile, en calidad de Presidente Pro Tém-pore del Grupo de Río, y de Venezuela, en calidad de Presidente Pro Tém-pore de la CALC. A ello se suma la creación de un Grupo de Trabajo abierto compuesto por estas dos naciones, más México y Brasil (ex presidentes *pro tém-pore* del Grupo de Río y la CALC respectivamente), así como de Jamaica, sede de las reuniones ministeriales de Montego Bay, y un representante de Centroamérica. Los días 4 y 5 de julio se celebrará la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo.

Posibles potencialidades y fortalezas de la CELAC frente al contexto de la integración regional latinoamericana

La Diplomacia de Cumbres es la forma que ha adoptado el multilateralismo de la segunda mitad del siglo XX e inicios del siglo XXI. Dado el nivel de quienes participan en ellas, las Cumbres crean y definen la agenda regional y subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. América Latina se encuentra inmersa en la diplomacia de Cumbres, esta forma de diálogo para cooperar y para resolver las diferencias adquirió gran fuerza en el período de post-Guerra Fría, con la desaparición de los dos grandes bloques.

Además de la cantidad importante de Cumbres que se realizan cada año debe agregarse el hecho de que durante el periodo 2007- 2010, los mandatarios y mandatarias de la región adoptaron y acordaron un total de 2.443 puntos sobre diversos temas en las distintas reuniones reseñadas. La posibilidad de darle seguimiento y tantos compromisos políticos, así como de poder trasladarlos a la práctica representa todo un reto —muy difícil de cumplir— para la diplomacia latinoamericana.

De ahí que, la CELAC podría tener un efecto positivo en la disminución de los encuentros de los Jefes y Jefas de Estado racionalizando su agenda internacional al concentrarla en gran parte en este Foro de carácter eminentemente político.

En el Plan de Acción de Montego Bay, en la Declaración de Salvador de Bahía y en la Declaración de Cancún se establece como punto central

el diálogo e intercambio de experiencias en los diferentes ámbitos. La concentración de muchos de estos intercambios en un único Foro, así como las posibilidades de diálogo que este permitiría, resultan sumamente provechosas para disminuir la duplicación de esfuerzos tanto a nivel subregional como entre las diferentes subregiones.

Si bien se perciben en la región diferencias ideológicas importantes que en ocasiones dificultan el logro de consensos y de acciones, como se refleja en la fragmentación y consecuente estancamiento en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) entre los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y Colombia; o a lo interno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) o en el Proyecto Mesoamérica, lo cierto es que la asistencia a la Cumbre de la CALC y la del G Rio, así como la atención que se le dio a estas dos Cumbres desarrolladas en Cancún, reflejan la voluntad de los gobiernos de lograr una mayor cohesión y una integración latinoamericana más efectiva.

La creación de la CELAC reflejaría más que nunca, el compromiso político serio de las naciones latinoamericanas y caribeñas de construir una agenda común, posiciones compartidas y espacios comunes para beneficio de la región, en la perspectiva de obtener un mayor peso en el escenario internacional. Además, el contexto global de reordenamiento y de falta de legitimidad de las instancias globales genera espacios para un mayor margen de acción de los países latinoamericanos y caribeños. Este se logrará si la región, por medio de la CELAC, es capaz de concordar visiones, intereses y cursos de acción para una mejor inserción internacional y para avanzar en forma simultánea en el desarrollo nacional y regional.

Frente a la crisis financiera global los países latinoamericanos y caribeños coincidieron en sus posiciones, en al menos un aspecto: su origen se ubica en los países desarrollados y las consecuencias de ella son vividas por todos. Este punto en común acrecentó la ya expresada necesidad de lograr concertar una sola voz, entre los países latinoamericanos, para poder incidir en las decisiones globales, más aún en un contexto en donde se discute la creación de una nueva arquitectura financiera internacional.

El desarrollo eficiente y efectivo de la concertación y del diálogo latinoamericano, ya no sólo a nivel subregional, sino desde una visión latinoamericana incide en la proyección internacional de América Latina y el Caribe como una región organizada, que cuenta con propuestas serias y viables para combatir los desafíos globales.

La creación de un Foro solamente latinoamericano de mayor importancia podría eliminar o al menos disminuir el tono fuertemente ideológico que se le imprime a las Cumbres hemisféricas, en donde muchas de las discusiones se centran en atacar las acciones anti o pro imperialistas, o bien antiglobalización. No obstante, las diferencias regionales o entre sub bloques podrían quedar en una mayor evidencia y con gran fuerza; y mostrar una fuerte polarización regional en diversas áreas y temas.

Tal como se muestra en el Plan de Acción de Montego Bay, la realización de estas Cumbres permite darle nuevas alternativas, prioridades y seguimiento a los Foros de Ministros que se desarrollan en diversas áreas en la región. Asimismo, en tiempos en donde la Cooperación Sur-Sur está adquiriendo mucha importancia en la región, las posibilidades de diálogo e intercambio que surgiese de la CELAC, podrían beneficiar la efectividad, desarrollo y mejor implementación de este tipo de cooperación en la región.

Las Cumbres presidenciales representan un espacio privilegiado para que los mandatarios y mandatarias se conozcan y puedan expresar entre sí sus intereses, posiciones y visiones. En medio de una reconfiguración del mapa político latinoamericano —entre el 2009 y el 2010 se realizaron 10 elecciones presidenciales, este espacio puede resultar en una buena oportunidad para el desarrollo y construcción de la confianza; y para el intercambio con los nuevos y nuevas gobernantes. Es aquí donde se debe construir una agenda compartida.

Una relación más cercana entre la América Latina del Norte, la América Latina del Sur y el Caribe puede promocionar y dar mayor peso a las iniciativas latinoamericanas que algunos grupos de países han venido creando en los últimos años, como por ejemplo el Banco del Sur, el Consejo de Defensa Sudamericano, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Posibles desafíos a los que deberá enfrentarse la CELAC

En los últimos años el Grupo de Río logró rearticularse como proyecto regional latinoamericano y caribeño por sobre las diferencias de los proyectos subregionales que dividen a la región, en especial entre la América Latina del norte y Sudamérica. El Grupo de Río responde a la necesidad de estructurar en lo político y estratégico una visión compartida, no competitiva, entre las subregiones; complementaria que supere las diferencias en un proyecto más amplio de concertación e interlocución, y que otorgue relevancia al conjunto de la región, en un momento histórico en que ésta posee un menor peso en el mundo. Su papel en crisis como las de los gobiernos de Colombia y Ecuador, por la incursión militar del primero en territorio ecuatoriano demuestra su importancia como mecanismo de diálogo y concertación política. El Grupo de Río es un espacio moderador y de prevención de escalamiento de tensiones.

Dado los éxitos que ha logrado el Grupo de Río en el ámbito político, el pretender utilizarlo como base para una nueva instancia regional podría tener eventuales efectos negativos. En la medida en que la CELAC involucra una serie de aspectos y temas que van más allá de la concertación política de la que se ocupa el Grupo de Río, y que por tanto podría diluirse este componente esencialmente político, que ha resultado ser tan efectivo; y, en forma paralela, quedar inmerso en un marasmo en temas sectoriales.

La multiplicidad de temas de la Agenda de la CALC que se proponen asuma la CELAC, refleja el enorme reto al que se enfrentaría esta nueva instancia. La dispersión de acciones, así como la adopción de compromisos que nunca llegarán a la práctica, resulta previsible si se considera la diversidad de visiones que involucraría un foro de 33 países, muy diversos, y con intereses distintos, al igual que sus respectivas capacidades de respuesta e implementación.

Si bien la voluntad política para construir una visión latinoamericana es más fuerte hoy que nunca, lo cierto es que las diferencias ideológicas que se han venido observando entre los países de la región, sumado a las viejas disputas entre algunas naciones, expresan la dificultad que implicará el construir un proceso de toma de decisiones conjuntas en temas ya de por sí controversiales.

El tiempo en la política es de suma importancia. El reto al que se enfrentaría la CELAC, en un contexto de débiles bases de confianza recíproca es que se requerirá una alta dosis de voluntad política, de todos, para avanzar en la construcción de una agenda compartida. Máxime cuando el tiempo de superposición de todos los mandatarios es breve. A ello se debe añadir que no en todos los casos existen y se desarrollan políticas de Estado en lo referido a política exterior.

Reflexiones finales

La construcción de un sentido estratégico requiere de una visión que marque un derrotero, que defina las metas que quieren ser alcanzadas, que establezca los recursos —humanos, materiales, tecnológicos— y establezca los cursos de acción preferentes, a partir de una cada vez mayor coordinación entre los principales actores involucrados en el proceso.

La carencia de una visión estratégica genera mayores dificultades políticas, abre más espacio para los conflictos, tiende a diferenciar y polarizar los intereses y las asimetrías aparecen como insuperables. De allí que la construcción de un sentido estratégico será un factor crucial para el éxito de los procesos de coordinación para incrementar las complementariedades y los procesos de integración en América Latina y el Caribe.

Como un intento de fortalecer la integración política se observa en la región la creación y el fortalecimiento de esquemas de integración cuyo énfasis tiende más hacia el diálogo, la concertación, la cooperación y la construcción de visiones compartidas. El desarrollo de esquemas vinculados a un nuevo tipo de regionalismo en la región fortalece esta tendencia.

Más allá de la coincidencia de los dos mayores actores en la región, Brasil y México, las diferencias respecto a cómo llevar a cabo las acciones prioritarias en el área y en el sistema global son muy evidentes. Además de las estrategias diferenciadas de estos dos grandes actores, se deben incluir las visiones del ALBA, lideradas por Venezuela.

Un primer aspecto que será crucial en el desarrollo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe será el paso desde un mecanismo *ad hoc* —como lo es el Grupo de Río, y otro mecanismo “formal”, aunque sin institucionalidad permanente. Otro tema central será el de las ratificaciones por parte de los parlamentos de los países de la región. El lapso de tiempo que consuma puede ser muy largo.

Por otro lado, la nueva entidad debe ser capaz de relacionarse de manera eficiente y efectiva con las instancias subregionales, todas ellas que poseen espacios de debate político y amplios espacios de concertación para la cooperación económica, social, cultural y otra. Es decir, la CELAC debe desde el inicio ubicarse en un plano superior de orientación político estratégico latinoamericano y caribeño para poder ejercer su liderazgo.

El momento histórico en el que se enmarca la creación de la CELAC puede ser propicio para su avance real y la superación de viejos obstáculos a la integración latinoamericana. La comprensión de la importancia del aspecto político de la integración y el desarrollo de un nuevo tipo de regionalismo podrían resultar positivos.

Además, la agenda latinoamericana en temas prioritarios es muy similar, nos aquejan problemas comunes que se encuentran transnacionalizados. Los temas globales forman parte esencial de la agenda de América Latina y el Caribe y demandan respuestas concertadas y cooperativas. La creación de una entidad regional —la CELAC— puede contribuir a establecer un Foro que construya una visión regional y sobre ella diseñe una estrategia global de cooperación, integración regional, e inserción global más efectiva.

Sin embargo, pasar del discurso a los hechos es uno de los desafíos más grandes. Los acuerdos que se logren la Cumbre de julio de 2011 reflejarán los verdaderos compromisos y la importancia que cada gobierno esté dándole realmente a este nuevo esfuerzo. La oportunidad es grande, como lo son los obstáculos que enfrenta.

NOTAS

1. Para acceder a los documentos y análisis que ha desarrollado la Secretaría General de FLACSO sobre la temática puede visitar el Observatorio de la Integración Regional Latinoamericana Secretaría General de FLACSO en <http://www.flacso.org/programas-y-proyectos/observatorio-integracion-regional-latinoamericana-oirla/>
2. Rojas Aravena, Francisco. (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org.
3. Serbin, Andrés. (2011) “Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: Los Nuevos Desafíos”. En: Rojas Aravena, Francisco. (Editor) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo Vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. FLACSO: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina
4. Jaramillo, Grace. (2011) “El Doble Movimiento Sudamericano: Construcción Regional y Gobernanza Global” En: Altmann Borbón, Josette; Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana (editores) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* FLACSO/CAF: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina
5. Bonilla, Adrián. (2010) *Integración y Defensa. El Consejo Sur Americano de Defensa*. Ponencia presentada en la Mesa Redonda “La Dimensión Sectorial de la Integración Latinoamericana” realizada el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO. México. Mayo
6. Serbin, Andrés. (2011) *Op Cit.*
7. *Ibid.*
8. Corporación Latinobarómetro. (2010). *América Latina Mira al Mundo. Globalización y las relaciones con otros países del mundo*. Santiago, Chile. 2010. En: www.latinobarometro.org
9. Soares de Lima, María Regina. (2009) “La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”. En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Volumen 9. Número 2. p29
10. Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). (2008) *Declaración de Salvador, Bahía*. 16 y 17 de diciembre, 2008. Costa de Saúpe, Bahía, Brasil

11. Grupo de Río. (2009) Tercera Reunión de Coordinadores Nacionales. *Propuesta de México para Conformar una Nueva Organización Regional*. 27 de marzo, 2009
12. Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. (2010) *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*. 22 y 23 de febrero, 2010. Cancún, México

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonilla, Adrián. (2010) *Integración y Defensa. El Consejo Sur Americano de Defensa*. Ponencia presentada en la Mesa Redonda “La Dimensión Sectorial de la Integración Latinoamericana” realizada el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO. México. Mayo.
- Corporación Latinobarómetro. (2010). *América Latina Mira al Mundo. Globalización y las relaciones con otros países del mundo*. Santiago, Chile. 2010. En: www.latinobarometro.org
- Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). (2008) *Declaración de Salvador, Bahía*. 16 y 17 de diciembre, 2008. Costa de Sauípe, Bahía, Brasil
- Grupo de Río. (2009) Tercera Reunión de Coordinadores Nacionales. *Propuesta de México para Conformar una Nueva Organización Regional*. 27 de marzo, 2009
- Jaramillo, Grace. (2011) “El Doble Movimiento Sudamericano: Construcción Regional y Gobernanza Global” En: Altmann Borbón, Josette; Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana (editores) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* FLACSO/CAF: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina
- Rojas Aravena, Francisco. (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO-Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org

- Serbin, Andrés. (2011) “Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: Los Nuevos Desafíos”. En: Rojas Aravena, Francisco. (Editor) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo Vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. FLACSO: Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina
- Soares de Lima, María Regina. (2009) “La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”. En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Volumen 9. Número 2.

RESUMEN

Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo

Este artículo busca analizar cuáles son las posibles fortalezas y potencialidades y cuáles los principales retos a los que se enfrentará la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, a partir de la experiencia histórica latinoamericana y del nuevo contexto. Para ello primero se presenta un análisis de las principales tendencias actuales de la integración regional y el nuevo regionalismo, seguidamente se pasa a contextualizar los principales hitos que llevaron a la creación de la CELAC, para luego analizar sus posibles fortalezas y desafíos.

ABSTRACT

Potential and Challenges Facing the CELAC within the Context of a New Regionalism

The purpose of this paper is to analyze possible strengths and potential, as well as the main challenges that the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) will face, in view of the Latin American historical experience and the new scenario. To such effect, the paper first examines the main current regional integration trends and the new regionalism, then it sets the context for the main milestones that triggered the development of the CELAC and, finally, it analyzes its possible strengths and challenges.

SUMMARIO

**Potencialidades e desafios da CELAC
no contexto de um novo regionalismo**

Este artigo procura analisar quais são as possíveis potencialidades da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos –CELAC– e quais os principais desafios que esta enfrentará a partir da experiência histórica latino-americana e seu novo contexto. Para isso, apresenta primeiro uma análise das principais tendências atuais da integração regional e do novo regionalismo. Em seguida, faz uma contextualização dos fatos marcantes que levaram à criação da CELAC, para logo analisar suas possíveis potencialidades e desafios.



Lecciones de América Latina

Andrew F. Cooper and Jorge Heine (eds.)

Which Way Latin America?

Hemispheric politics meets globalization.

Nueva York: United Nations University Press, 2009. 236 p.

Este es un libro ambicioso, bien organizado y altamente informativo sobre un continente a punto de entrar en una nueva era. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el término de la Guerra Fría, los pueblos de América Latina fueron víctimas de brutales dictaduras militares apoyadas y a veces creadas por los Estados Unidos. En los ochenta y en los noventa, muchas de las economías de la región sufrieron los embates de las prescripciones de las institu-

ciones financieras internacionales y de la rapaz banca comercial extranjera. Millones de latinoamericanos enfrentan también la destrucción de su modo de vida basado en la agricultura, ante el colapso de los mercados internos impulsado por las importaciones de alimentos subsidiados desde los Estados Unidos. Una alternativa ha sido la producción de coca, para la venta a las mafias de la droga y la exportación al mercado de América del Norte.

En respuesta a ello, en el curso de la última década, en lo que uno de los autores califica como una reacción democrática, los electorados de América Latina han procedido a elegir a gobiernos de izquierda o centro-izquierda, la mayoría dirigidos por líderes carismáticos y capaces, como Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia. Todos ellos han tenido un impacto significativo. Lula le ha dado una nueva esperanza a los pobres con su programa de “Hambre Cero” y otros de ese tipo. Morales ha propuesto con éxito una resolución de las Naciones Unidas que hace del acceso a agua potable un derecho. Y Chávez, en efecto, ha usado los ingresos petroleros de Venezuela para ayudar a otros países de la región. Varios gobiernos han tomado también iniciativas radicales en relación al floreciente tráfico de drogas.

Iniciativas

Algunos han reemplazado condenas punitivas por medidas para reducir el daño causado por las drogas. México ha reabierto el debate sobre su legalización. El gobierno del presidente Obama, por otra parte, ha dado un nuevo impulso a la política de los EEUU hacia la región, incluyendo iniciativas positivas en relación

a Cuba. Como demuestran los capítulos de los compiladores, India y China están expandiendo sus vínculos con América Latina. Hasta ahora, la presencia china es mayor que la india. Hoy por hoy, entonces, la “desintegración” de la visión neoconservadora implica que las perspectivas de América Latina están más abiertas que en muchas décadas. Esto no significa que no persistan problemas considerables. Pobreza estructural y profundas desigualdades, así como intereses creados que se oponen fuertemente aún a las versiones más moderadas de la social-democracia están entre ellos. Los “golpes blandos” a que alude uno de los autores se han debido a ello. El aparato de seguridad de los Estados Unidos resiente su pérdida de control de la Organización de Estados Americanos (OEA). En parte siguiendo el ejemplo de Chávez, los estados miembros han diversificado sus relaciones con el resto del mundo. Los Estados Unidos, sin embargo, aún dan cuenta del grueso del comercio exterior de América Latina y no han dejado de tratar de manipular a la OEA.

Multilateralismo

Inevitablemente, los organismos multilaterales de la propia región enfrentan nuevos desafíos. La

Comunidad del Caribe (CARICOM), ya muy familiarizada con la globalización, debe reinserirse políticamente con los otros estados de la Cuenca del Caribe. La OEA, por su parte, ya tiene una significativa trayectoria de intervención en defensa de la democracia, y puede avanzar desde su “diplomacia de club” hacia la articulación de un multilateralismo de redes. El libro concluye con cuatro estudios de caso, incluyendo uno sobre Haití, que, habiendo sido escrito antes del catastrófico terremoto de enero de 2010, es particularmente aleccionador. La mayoría de los autores se distancian de la epistemología realista, aunque, sorpresivamente, varios se ponen nerviosos con las actividades de Hugo Chávez. Uno de ellos hasta considera que la democracia y el capitalismo de libre mercado deben ir de la mano.

En su conjunto, sin embargo, se trata de un libro escrito en forma accesible y repleto de excelentes detalles políticos y económicos. Será una valiosa guía para académicos, estudiantes de postgrado y periodistas, así como para el número creciente de entidades indias, tanto públicas como privadas, que deben tratar con América Latina. Sobre todo, hace un aporte a cómo el resto del mundo puede aprender de ese continente.

Arvind Sivaramakrishnan

The Hindu, 31 de agosto de 2010.
(traducción del inglés en el original)

Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos

Luis Fernando Ayerbe (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: CRIES, Instituto de Estudios Económicos e Internacionais, Icaria Editorial, 2011. 272 págs.

Desde la instalación del gobierno originario de la revolución, la inserción internacional adquiere para Cuba un significado estratégico próximo a la sobrevivencia, tornándose referencia central de su política exterior, asumiendo los costos que implica estar en el lado opuesto de los alineamientos de la Guerra Fría promovidos por su gran vecino del norte, que en los años 1990 se transforma en la única superpotencia global. Buscando salir del aislamiento patrocinado por Estados Unidos, Cuba consigue en los años recientes redefinir sus relaciones exteriores, estableciendo vínculos importantes con países de la Unión Europea, Asia y de su entorno regional.

La trayectoria que acabamos de presentar es el objeto de estudio de los artículos que componen este libro, que reúne los aportes de académicos de universidades y centros de investigación de Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos, México y Venezuela. La perspectiva de análisis adoptada busca establecer un diálogo desde la diversidad nacional de los entornos institucionales de sus autores, tomando como eje la comparación de los desafíos enfrentados por Cuba en su inserción regional, partiendo de los lineamientos de su política exterior en función de los intereses y objetivos visualizados por el Estado, los contextos cambiantes de la realidad hemisférica desde 1959, y las relaciones bilaterales con tres actores destacados, Estados Unidos, Venezuela y Brasil.

Colección Pensamiento Propio



Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos

Luis Fernando Ayerbe (Coord.)

Jorge Mario Sánchez Egozcue

Jaime Preciado

Pablo Uc González

Carlos Oliva Campos

Gary Prevost

Carlos A. Romero

Marcos Alan Shaikhzadeh V. Ferreira

Andrés Serbin



Icaria editorial

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



Mercosur, ¿Para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración

Mercedes Botto (coordinadora), Daniela Perrotta y Eugenia Inchauspe (colaboradoras). *Mercosur, ¿Para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración*
CTA Ediciones, 2011. 95 págs.

Luego de una larga investigación, fundada en un importante recorrido de construcción de información actualizada, sale a la luz el libro *Mercosur, ¿Para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración*, coordinado por Mercedes Botto y con la colaboración de Daniela Perrotta y Eugenia Inchauspe.

La presentación de los resultados de esta investigación en el formato de un manual está directamente relacionada con los esfuerzos

reunidos al momento de la investigación. Tal como se describe en los agradecimientos, la investigación de la cual esta publicación es producto fue posible gracias a la colaboración de entidades pertenecientes a distintos ámbitos del espacio social. Los investigadores de FLACSO aportaron su experiencia en construcción de información, trabajando intensamente en la recolección de datos actualizados y su análisis. Los integrantes del IDEP aportaron el enfoque necesario para dar

forma a los objetivos didácticos de la publicación, requerida por la Central Argentina de Trabajadores, a cargo de la edición y publicación de los resultados. Por otro lado, la investigación estuvo monitoreada y apoyada financieramente por el gobierno argentino, a través de su Ministerio de Ciencia y Técnica.

La publicación da cuenta de estos esfuerzos aunados, y acerca al lector información confiable y con objetivos concretos. Uno de los mayores aportes de este proyecto es el haber intentado la difícil tarea de la confluencia de distintas perspectivas, reuniendo en este proyecto voces institucionales diversas. La multiplicidad de voces y aportes es una fuerte garantía en vistas a un rico debate, y esta publicación no escapa a esa posibilidad.

En este sentido, el objetivo principal del manual es el de aportar a la discusión acerca de las condiciones de posibilidad de participación de la sociedad civil en las instancias decisorias del Mercosur. La sociedad civil ha mostrado una importante capacidad, a lo largo de la historia del proyecto integracionista, de articulación de propuestas para la implementación de políticas regionales. Así es que el estudio está orientado

a los contenidos, las dinámicas y los niveles de cooperación que los gobiernos integrantes del bloque regional han desarrollado desde 1991.

Este enfoque es innovador, en tanto se corre de la mirada economicista que ha investigado los avances en acuerdos comerciales e institucionales dentro del Mercosur, para permitir ampliar la mirada a los niveles de cooperación alcanzados en las políticas públicas regionales y los actores involucrados en los procesos de discusión sobre integración. Aun cuando resulta de especial interés, y es un importante aporte a miradas nuevas sobre el proceso integracionista, sería provechoso continuar la investigación desde un enfoque centrado principalmente en las experiencias de los actores de la sociedad civil, y en sus percepciones sobre esas trayectorias, antes que en las instancias gubernamentales. El objetivo a largo plazo de la publicación es el de servir como herramienta para la discusión acerca de la integración en los procesos de formación de dirigentes políticos y sociales. A este objetivo apunta incluso el formato de la publicación, que incluye ilustraciones y cuadros que resumen los textos.

El texto presenta una muy interesante mirada crítica sobre el pro-

ceso integracionista del Mercosur. Se propone realizar, y logra este objetivo, un mapeo de las políticas regionales, a través de información secundaria y primaria, producto de entrevistas con informantes clave. El período de investigación abarcó de 2008 a 2011. El Mercosur aparece entonces como “un proceso de coordinación y de armonización de políticas regionales a través de mecanismos flexibles”, tal como leemos en la Introducción (página 7). Sin embargo, el resto del texto se encargará de señalar la contradicción de esta búsqueda de flexibilidad con una estructura institucional sobredimensionada, que complica el acceso de distintos actores y demandas al proceso decisorio.

El análisis está ordenado en cinco temáticas que reunieron distintas políticas regionales, y que se presentan en forma de agendas. Los focos de políticas seleccionados son aquellos de mayor relevancia para el Mercosur en el período de la investigación: educación superior, innovación tecnológica, medioambiente, integración productiva y reducción de asimetrías. Fue en la última etapa del proyecto integracionista cuando estos temas adquirieron mayor visibilidad y articulación entre sí, como parte de un proyecto de desarrollo que logre reducir las asimetrías

entre los países miembro, y a la vez fortalezca la competitividad regional en los mercados internos.

La reflexión en torno a cada agenda se ha realizado siguiendo un formato único, de modo de hacer las conclusiones comparables. Ello facilita la lectura y la comprensión de los mecanismos estandarizados de participación de los actores en cada una de ellas. La información fue organizada en torno a tres ejes: las descripciones de las políticas regionales, especialmente sus contenidos y alcances; las instituciones involucradas en el proceso decisorio de cada caso y la dinámica de cada proceso; y la participación de actores no gubernamentales en ese proceso decisorio.

El análisis de los avances en materia de educación hace hincapié en la concentración de los esfuerzos en la educación superior, incluyendo la enseñanza de posgrado. Las iniciativas creadas en el marco del proyecto regional aspiraban a mejorar la construcción de recursos humanos para la integración, promover el desarrollo de la investigación y posicionar a la región en el ámbito global. Los resultados expuestos muestran avances en términos de consensos y consolidación de estándares de evaluación, aunque no se ha avanzado

demasiado en la movilidad de los integrantes de la comunidad académica a través de las fronteras del bloque.

En torno a ciencia y tecnología, se buscaba articular a actores de distintos sectores en vistas a la promoción de la innovación tecnológica en la producción. Hasta el momento, los avances centrales serían los de haber podido identificar y articular a los distintos actores que trabajan en el tema en la región.

La agenda de medioambiente, se describe orientada hacia la producción y el consumo sustentable. Se reconocen fuertes intercambios de información, y la intención sostenida de vincular al sector público con el sector privado, en este tema en particular.

En lo relativo a la integración productiva, las iniciativas de integración estuvieron centradas en el sector de pequeñas y medianas industrias y empresas, especialmente a partir de una segunda etapa del Mercosur. En este tema es donde se hicieron evidentes las principales resistencias de los gobiernos miembros, en torno a la desigual distribución de los costos y beneficios.

Otro tema central de discusiones de los integrantes del Mercosur

lo componen las asimetrías. Ello refiere a las diferencias estructurales que separan a los países y las regiones del Mercosur. Frente a ello se propuso considerar los plazos y la flexibilidad de los ritmos de la liberalización comercial. La construcción de instrumentos financieros parece haber incorporado, en los últimos años, la polémica acerca del nivel de intervención estatal necesario para el desarrollo. La iniciativa parece ser la que alcanzó resultados concretos más rápidamente, mostrando altos niveles de cooperación, según esta investigación. Esta información aparece acompañada de cuadros y gráficos que guían la lectura y que condensan la información vertida, sistematizando los datos recolectados a lo largo de la investigación.

El apartado más interesante, considerando los objetivos didácticos de esta publicación, podría ser el de la participación de los actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones en el Mercosur. Allí, se reconoce que el proceso decisorio en el Mercosur se caracteriza por un fuerte protagonismo de los Estados y por mostrarse cerrado a la participación de los actores no gubernamentales. En cada una de las temáticas consideradas en esta investigación se evidencian niveles de participación diversos, que dan cuenta de los intereses de los

sectores involucrados en cada área. De todos modos, se subraya que la convocatoria a sectores de la sociedad civil ha sido escasa, enfocada a los sectores privado y académico, en detrimento de organizaciones sociales y sindicatos. Por otro lado, es importante reconocer que la sociedad civil no cuenta con la información y los recursos necesarios para participar, en consonancia con una representación de este proyecto regional como una instancia puramente gubernamental.

En conclusión, la investigación da cuenta de la flexibilidad de las áreas temáticas y la consiguiente posibilidad de modificar los espacios de participación de diversos actores en cada una. Además, se esboza una crítica interesante en tanto los recursos que los gobiernos ponen en juego para desarrollar las iniciativas regionales distan de las propuestas, mostrando niveles reales de cooperación intergubernamental muy bajos y una escasa incidencia doméstica. La fuerte participación de las instancias gubernamentales es la que podría explicar la creciente institucionalidad del Mercosur, que absorbe esfuerzos y recursos, muchas veces complejizando la posibilidad de participación de otros sectores sociales. Tal como recomiendan los autores de esta publicación, será necesario crear

instancias más transparentes y en las que se propongan condiciones más igualitarias para ampliar la participación en los procesos decisivos.

La información volcada en el manual da cuenta de un largo proceso de recolección de datos, y de discusiones entre los integrantes del proyecto. Se logra un evidente esfuerzo para coordinar la información referida a distintas dimensiones, de modo de hacerla comparable para un lector transversal. Por momentos se percibe un lenguaje demasiado académico, con escasas definiciones de términos como agenda, actores, sector privado, que quizás podrían ser incorporados en nuevas ediciones. Los anexos gráficos resultan útiles en tanto sistematizan la información volcada, y facilitan la lectura de las dimensiones analizadas.

Sin dudas, el objetivo a largo plazo de esta publicación, y el encuentro en este proceso de investigación de actores gubernamentales, sindicales y académicos, dan cuenta de momentos auspiciosos para los proyectos integracionistas, ya que será desde la reflexión y difusión de la información sobre los mismos que podrán mejorarse sus mecanismos, en vistas a procesos más inclusivos.

Jorgelina Loza

Latinoamericanos en tránsito. Migración, mitos y fronteras

COYUNTURA: **Jacqueline Fowks**. Sobresaltos políticos en el Perú del «milagro» económico. Un análisis de los resultados electorales. **María de los Ángeles Fernández Ramil**. Entre la emergencia oficial y el desconcierto opositor. Chile en el primer año de gobierno de Sebastián Piñera. nacional socialista y democrática? **Fernando Pedrosa**. TRIBUNA GLOBAL ¿Es posible hoy una Internacional socialista y democrática? **Christian Ferrer**. ENSAYO El país del ave Fénix. Un comentario sobre el devenir histórico de los argentinos para lectores no argentinos.

TEMA CENTRAL. **Alejandro Grimson**. Doce equívocos sobre las migraciones. **Alejandro Portes**. Migración y desarrollo: un intento de conciliar perspectivas opuestas. **Pablo Ceriani Cernadas**. Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. **Gioconda Herrera**. Cuidados globalizados y desigualdad social. **Marcio Pochmann**. La fuga de cerebros y la nueva distinción internacional del trabajo. **Eleonora Ermólieva**. ¿Fuga o intercambio de talentos? Nuevas líneas de investigación. **Carlos Heredia Zubieta**. La migración mexicana y el debate en Estados Unidos. **Menara Lube Guizardi**. "Asumir el comando": la capoeira como red social y migratoria.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

234

Discutir el progresismo. Partidos y movimientos en América Latina



Guerra, política, relações internacionais: inovadora visão interpretativa

Thiago Rodrigues (2010).
*Guerra, política, relações internacionais:
inovadora visão interpretativa.*
São Paulo, Educ. 476 p. (Coleção Hipótese)

Diz a regra universal que uma tese de doutorado deve inovar em sua área de conhecimento científico. Inovar, na ciência, significa reinterpretar leituras, testar novos processos, trazer à luz um documento, decifrar uma mensagem, desmontar e remontar teorias, ideias, axiomas. Isso tudo deve ser feito com base no questionamento da ciência posta. Sem uma tal refutação do que existe, diz Bachelard, não se produz ciência.

É possivelmente no campo do questionamento da própria estrutura, da ordem do saber científico, em que a tese pode mais e melhor contribuir com o avanço da ciência. Porém, como se pode imaginar, é igualmente nessa quadra em que se exige mais, muito mais do pesquisador, posto que sujeito à toda a sorte de armadilhas em seu trajeto de pesquisa. Há um limiar pantanoso que separa o conhecimento acomodado, por vezes anacrônico, do emergente, do lúcido por(vir).

Guerra e política nas relações internacionais, tese de doutorado que Thiago Rodrigues defendeu no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, cumpriu com impecável rigor científico e alta relevância acadêmica e social o que se espera, como ideal acadêmico-científico, de uma tese que faz jus à sua essência e ao seu significado, feita para mudar, para mexer, para inquietar o seu campo de conhecimento, projetando o debate epistemológico em outro patamar, elevado.

Aprovada com distinção e recomendada para publicação, é essa tese que, transformada em livro da Coleção Hipótese da Educ, chega ao leitor brasileiro com o título homônimo.

O que tem essa tese, agora livro, que a faz inovadora e merecedora de um lugar no debate público das Ciências Sociais do Brasil e mais além? Thiago Rodrigues, paulista radicado no Rio de Janeiro, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), propõe repensar a relação entre política e guerra nas relações internacionais. A tese central de Rodrigues é que a política não seria o espaço da paz, o espaço da civilidade, do racional, em contraponto ao espaço da guerra, espaço da bar-

bárie, do irracional. Seria a própria política o espaço da guerra permanente. Thiago refuta Clausewitz: a guerra não é a continuação da política por outros meios, a guerra (como conflito armado, interno ou internacional) é uma manifestação brutal da política, enquanto guerra permanente.

Contestando o que chama de duopólio entre realismo e liberalismo, o autor percorre em sua obra o grande debate teórico das relações internacionais e propõe mostrar, ou denunciar, que esse debate pode estar calcado em uma premissa equivocada, fazendo com que todas as suas consequências e conclusões estejam eivadas de um erro matricial. Trata-se, no dizer de Edson Passetti – em Prefácio ao livro – de “uma corajosa abordagem libertária das relações internacionais”, em que Rodrigues se vale, como fortaleza metodológica, das leituras de Proudhon e de Foucault, para subverter a ordem do que é guerra e do que é paz, indicando que o mundo estaria num processo de guerra permanente.

Com um texto bem escrito, agradável de ler, Thiago exercita não apenas o poder do argumento, amparado na erudição e no raciocínio, mas a sedução do professor que não se contenta em explicar,

mas o faz de forma elegante, sem reducionismos, com amplas aberturas para a dúvida, para o diálogo.

O livro está dividido em duas partes: Parte I – Política como Paz, em que o autor se debruça sobre o debate teórico corrente das Relações Internacionais; Parte II – Política como Guerra, em que o autor se vale de Proudhon e de Foucault para desenhar sua inovadora visão interpretativa.

O autor sintetiza a sua obra, sua tese, como “uma analítica voltada para o presente e que compreende a guerra não como força domesticada pelo Estado, mas como princípio das relações de poder”.

O texto de Thiago Rodrigues, como as grandes obras científicas, nasceu como resposta reflexiva e analítica num contexto em que as teorias das relações internacionais não alcançam compreender, decifrar, interpretar com coerência, o estado de guerra desterritorializado em que o mundo hoje se encontra. O que diferencia – e explica – os ataques terroristas de 11 de setembro, os conflitos étnicos na África, os embates na fronteira do México, os enfrentamentos nas favelas do Rio de Janeiro ou nos bairros periféricos de São Paulo?

Uma boa ideia, uma grande tese, não surge da noite para o dia, assim como um grande pesquisador não se faz de uma hora para outra. Rodrigues já havia realizado um grande trabalho em sua dissertação de mestrado, também transformada em livro, *Política e drogas nas Américas* (Educ, 2004), e vem trilhando um notável percurso na área de Relações Internacionais, incluindo inúmeras ações inovadoras como coordenador do Curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina, em São Paulo (2002-2010). Hoje, de sua base civil na Universidade Federal Fluminense–UFF, em Niterói, de seu locus Puquiano no Nu-Sol, com seu livre-pensar por cima de territórios sufocantes do pensamento ortodoxo, Thiago Rodrigues convida-nos a ler um excelente livro, uma verdadeira tese que tem a pretensão – sem ser pretenciosa – de mudar a forma como até então temos nos acostumado a mirar e a entender as relações internacionais.

Gilberto M. A. Rodrigues

DOCUMENTOS CRIES

Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red. Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.

Nº 1 - Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil - ANDRÉS SERBIN

Nº 2 - La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico - SOCORRO RAMÍREZ

Nº 3 - El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional - PAZ VERÓNICA MILET

Nº 4 - Links for Life. Oportunities for more Effective Civil Society Unengagement with the UN Sistem - JOHN W. FOSTER

Nº 5 - Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Nº 6 - La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - ANDRÉS SERBIN

Nº 7 - Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina - FERNANDO SANZ MANRIQUE - ANDRÉS SERBIN BARTOSCH EDGAR VIEIRA POSADA

Nº 8 - A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - WOMEN'S INSTITUTE FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (WINAD) REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO.

Nº 9 - Alerta y respuesta temprana en América Latina y el Caribe: Consideraciones metodológicas para un programa orientado a la sociedad civil - LUIS FERNANDO AYERBE Y ANDRÉS SERBIN

Nº 10 - Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - JOSÉ MANUEL UGARTE

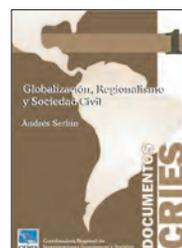
Nº 11 - La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Sociedad Civil, y la Prevención de Conflictos | The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention - ANDRÉS SERBIN

Nº 12 - Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009 - DANIEL MATUL - LUIS DIEGO SEGURA

Nº 14 - OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina - ANDRÉS SERBIN

Nº 15 - Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos - ANDRÉS SERBIN

Nº 16 - Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil - RICARDO ARREDONDO - GILBERTO RODRIGUES - ANDRÉS SERBIN



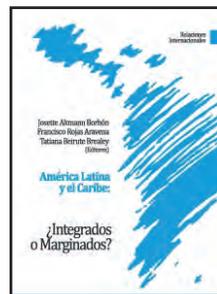
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



América Latina y el Caribe: ¿Integrados o marginados?

Josette Altmann Borbón; Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.).

Buenos Aires: Teseo, CAF, Flacso, 2011. 286 p.



La integración regional pasa por comprender la complementariedad y el trabajo conjunto, las visiones compartidas y el fin último del bienestar de las poblaciones por encima de tensiones e ideologías. Los retos del mundo actual, caracterizado por una amplia interdependencia, variados polos de poder y una reestructuración de las visiones respecto a la forma de combatir las nuevas amenazas, que tienen particularidades propias de la época, exigen que América Latina logre construir objetivos estratégicos compartidos para que sus intereses sean escuchados en esta reconfiguración del sistema mundial. América Latina no ha logrado establecer esta visión de conjunto ante ninguno de los actores internacionales de mayor peso; sin embargo debe destacarse el desarrollo de nuevas formas de vincularse con éstos en condiciones más horizontales con algunos resultados exitosos. A nivel subregional es importante observar la creación de nuevos mecanismos o procesos de integración que buscan adaptarse y responder al contexto actual. A pesar de ellos pareciera que América Latina en términos de integración regional ha logrado pocos avances concretos, tendencia que la creación de nuevas propuestas de integración necesariamente no resolverá.

Os arquitetos da política externa norte-americana

Reginaldo Mattar Nasser
Sao Pablo: EDUC, 2010. 194 p.



“O século XX foi considerado por muitos como "o século da América", no sentido de que foi durante o seu transcorrer que os EUA se tornaram, indiscutivelmente, a maior potência econômica, política, militar, cultural e tecnológica do planeta.

O século XXI começou sob o impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, cujos desdobramentos colocaram em xeque a primazia absoluta dos EUA em vigor desde o fim da Guerra Fria, e prossegue, em especial após a crise financeira global de 2008, com sucessivos e graves questionamentos sobre a capacidade americana de ainda exercer hegemonia mundial e sua possível substituição como principal ator geopolítico do mundo.

Por isso, um trabalho como este é tão oportuno e relevante. Ao focar sua análise no período que marcou o início da ascensão dos EUA como país de grande influência internacional (da guerra com a Espanha em 1898 ao final da Primeira Guerra Mundial), Reginaldo Mattar Nasser ilumina a compreensão de como se forjaram os interesses materiais que motivaram as ações dos EUA além de suas fronteiras, bem como as idéias que as justificariam.

Ancorado em pressupostos de Max Weber para explicar a ação do homem na política internacional como algo intimamente ligado às suas percepções, o autor oferece notável contribuição para que o público seja capaz de dimensionar bem os problemas que os EUA em crise enfrentam e as perspectivas para o futuro imediato, quando a nação se manterá como fundamental para todas as demais e, a médio e longo prazo, quando essa situação poderá começar a mudar significativamente.”

Población y medio ambiente en Latinoamérica y el Caribe. Cuestiones recientes y desafíos para el futuro

Roberto Luiz do Carmo y Gilberto Cabrera Trimiño
(Coord.)

Río de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Población, 2009. 224 p.



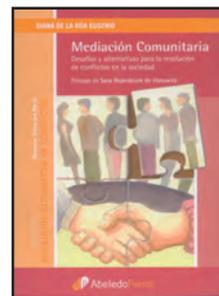
Los estudios de población y medio ambiente se ocupan básicamente de las interacciones entre procesos demográficos y ambientales, incluyendo sus múltiples dimensiones y determinaciones, y considerando las sociedades en matrices espacio-temporales específicas que combinan historia, lugar, estructura y coyuntura.

Interdisciplinario por definición, abarcando una gran diversidad de temas de investigación, esta área de estudios constituye un campo de conocimiento intensamente complejo —que puede sin embargo parecer engañosamente simple— donde una multiplicidad de actores sociales, formas de uso, repuestas a los cambios ambientales y demográficos, escalas e interconexiones está implícita en las interrelaciones. Complejidad y multiplicidad se combinan para crear un dinamismo primordial que exige una constante renovación, la necesidad de replantear los temas tradicionales en escenarios nuevos y cambiantes.

En el contexto actual de globalización, cambio climático, objetivos del milenio, violencia, desigualdad, urbanización y nueva ruralidad, Población y medio ambiente en Latinoamérica y el Caribe. Cuestiones recientes y desafíos para el futuro reúne un conjunto de trabajos que apuntan a reiniciar, en cierta forma, las discusiones sobre población, medio ambiente y desarrollo sustentable para la región, proponiendo una serie de temas —desde urbanización y pobreza a turismo neorrural y los riesgos del cambio climático— que dan cuenta de los retos de la disciplina en el siglo XXI.

Mediação Comunitaria. Desafios y alternativas para la resolución de conflictos en la sociedad.

Diana de la Rúa Eugenio
Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010. 152 p.



Cuando una comunidad resuelve pacíficamente sus conflictos, todo el tejido social se fortalece. Éste es el camino que recorre la autora para abordar el tema de la mediación comunitaria.

Como un manual de uso y práctica, el presente texto reúne un marco general donde se inscribe el proceso de mediación y una particularización del quehacer en el ámbito de la mediación comunitaria. En ambos campos, el diálogo es la herramienta fundamental. Y es a través de este diálogo que se van "fortaleciendo las redes de integración social".

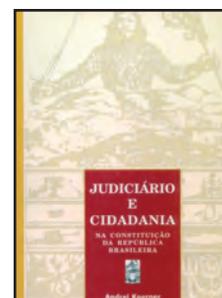
El marco teórico desarrollado se complementa oportunamente con la descripción y análisis de casos concretos, lo que permite al lector encontrar una conexión directa entre teoría y práctica, además de una apreciación acerca del desempeño del rol "en y para la comunidad".

Esta conjunción, producto de la experiencia, es la que nos acerca este libro, que busca consolidar una "visión social de la Mediación, en tanto Mediación Comunitaria".

De gran utilidad didáctica para mediadores y trabajadores de la paz, este compendio sistematiza pasos y metodologías prácticas para iniciar acciones concretas a favor de la Resolución Pacífica de Conflictos.

Judiciário e Cidadania. Na Constituição da República Brasileira.

Andrei Koerner
San Pãblo: Hucitec / Departamento de Ciencia Política, USP, 1998. 269 p.



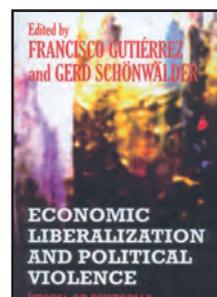
A crise do Poder Judiciário e sua reforma é tema dos mais relevantes do debate político atual no Brasil. No centro desse tema está a questão da cidadania: como tornar o Poder Judiciário instrumento eficaz para a universalização dos direitos fundamentais

dos indivíduos no nosso país? De que modo o formato institucional do Poder Judiciário brasileiro apresenta obstáculos a esse desafio? Quais características atuais do Judiciário são ainda tributárias de escolhas do passado? Aliando análise política e perspectiva histórica, este livro apresenta contribuição fundamental para a compreensão das relações entre o Judiciário e a cidadania no Brasil. O livro parte da constituição da sociedade e do Estado brasileiros para abordar temas relativos ao formato institucional do poder judiciário, como a sua forma de organização, os procedimentos e a carreira dos magistrados.

Nessa trama, Andrei Koerner revela as relações entre o Judiciário e a cidadania na constituição da sociedade brasileira. Seu livro mostra como, entre o Império escravista, sua crise e a consolidação da Primeira República, o Poder Judiciário adquiriu características institucionais que acentuaram o caráter excludente dos direitos da sociedade brasileira, impedindo a universalização do acesso à justiça a todos os indivíduos.

Economic Liberalization and Political Violence. Utopia or Dystopia?

Francisco Gutiérrez and Gerd Schönwälder
London: Pluto Press, 2010. 355 p.



Globalization is lauded by some as a tool for spreading peace and prosperity, and decried by others as a harbinger of conflict and war. This book challenges both views.

Narrowing the concept of globalization to the more manageable notion of "neoliberalism", this book studies its effects on violent conflict and war-making. Using a variety of qualitative case studies from Latin America (Colombia, Peru, El Salvador and Guatemala) and sub-Saharan Africa (Cote d'Ivoire, Sudan and Uganda), the contributors demonstrate that the shift to neoliberal policies has produced widely diverging outcomes in different contexts.

This book shows that neoliberalism can help to end violent conflict as well as bringing about new, criminal forms of violence. It is an invaluable resource for students of political economy, development studies and international relations.

Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais

Reginaldo Mattar Nasser (Org.)

São Pablo: Editora UNESP: Programa San Tiago

Dantas de Pós-Graduação, 2010. 216 p.

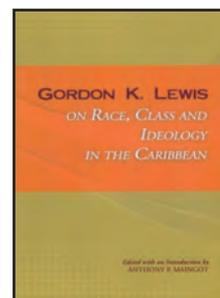


Tratase do segundo livro de um importante projeto desenvolvido pelo professor Reginaldo Mattar Nasser da PUC-SP, com relevantes contribuições de eminentes acadêmicos e profissionais, nacionais e internacionais, que lidam com a política internacional em geral e os conflitos internacionais contemporâneos e seus processos de resolução em particular. O projeto do qual resulta este importante livro diferencia-se pelo seu caráter crítico e inovador. Crítico na medida em que os autores questionam e problematizam o entendimento dominante sobre conflitos internacionais contemporâneos, e afirmam que sem levar em consideração dimensões como a justiça, a ética e o respeito aos direitos humanos, não é possível diagnosticar nem lidar com esses conflitos. As contribuições são inovadoras por insistirem na necessidade de integrar em um mesmo quadro explicativo as influências entre as dimensões doméstica e internacional, assim como entre as questões de ordem econômica e política. As contribuições às cinco diferentes partes que compõem o livro são muito bem concatenadas e contribuem, na sua diversidade, a um argumento conjunto de acordo com o qual não se pode lidar de maneira eficiente com os conflitos contemporâneos a partir de uma abordagem apenas, nem segundo uma perspectiva única e isolada. Em suma, e de acordo com o argumento geral do livro, a multidisciplinaridade é a única maneira de apreender eficientemente a natureza complexa, multifacetada e multicausal dos conflitos internacionais contemporâneos, mas sem negligenciar suas peculiaridades. Graças a todas estas qualidades, o presente livro certamente se tornará uma referência incontornável para todos aqueles que lidam com os conflitos internacionais contemporâneos, seja no Brasil, seja nos demais países de língua portuguesa.

Gordon K. Lewis on Race, Class and Ideology in The Caribbean

Anthony Maingot

Jamaica: Ian Randle Publishers, 2010. 121 p.



Gordon K. Lewis, a Welshman by birth, a Caribbean man by choice, articulated the Caribbean's history, politics and intellectual development across the region's national and linguistic differences. Through his major books *Puerto Rico: Freedom and Power in the Caribbean* (1963), *The Growth of the Modern West Indies* (1968), and *Main Currents in Caribbean Thought: The Historical Evolution of Caribbean Society in its Ideological Aspects* (1983), Lewis presented an inclusive analysis of the Caribbean as a whole. What today we call integration and interdisciplinary, Gordon Lewis, a political scientist, practised as a true specialist of Caribbean Studies.

Before his death in 1991, he had commenced his final work 'The Modern Caribbean: A New Voyage of Discovery' to have been published by Johns Hopkins University Press. Nearly 20 years later, under the editorial direction of friend and colleague Anthony P. Maingot, Professor Emeritus of Sociology at Florida International University, the breadth and depth of Gordon Lewis's scholarship and skill as a social scientist are presented for a new generation of Caribbean Scholars.

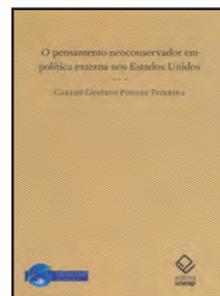
In *Gordon K. Lewis on Race, Class and Ideology in the Caribbean*, readers are offered a cohesive collection of Lewis's classical pieces revisited, with previously unpublished material from the last manuscript. A must for every Caribbean scholar, this book will inspire a study of the Caribbean beyond national boundaries.

O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos

Carlos Gustavo Poggio Teixeira

São Paulo: Editora UNESP: Programa

Interinstitucional San Tiago Dantas, 2010. 110 p.



Neste livro, baseado na dissertação vencedora do "Prêmio Franklin Delano Roosevelt de Estudos sobre os Estados Unidos" conce-

dido pela embaixada norte--americana no Brasil, Carlos Gustavo Poggio Teixeira apresenta de forma clara e didática o pensamento neoconservador norte-americano, com foco no tema da política externa. Com uma abordagem ao mesmo tempo erudita e acessível, o autor procura situar o neoconservadorismo entre as principais correntes políticas nos Estados Unidos, apontando, por meio de extensa análise de diversos textos produzidos por autores neoconservadores, a história e os temas que caracterizam o pensamento neoconservador em política externa. O livro constitui excelente introdução a um tema ainda relativamente pouco explorado pela academia brasileira e deve interessar não só a pesquisadores e estudiosos da política externa norte-americana, mas também a um público mais amplo que aspire compreender melhor as razões que movem a política internacional contemporânea.

América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur

*Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey.
(eds.). Buenos Aires: Teseo, Flacso – Fundación
Carolina, 2011. 184 p.*



La Cooperación Sur-Sur retoma su importancia. La alta heterogeneidad y las apremiantes necesidades de los países de renta media, como los latinoamericanos, muestran que los flujos de ayuda internacional son insuficientes, pues se han desplazado en una importante proporción a otras regiones del mundo, sino que además dentro de estos países se ha venido observando la disposición en aumento de ser actores importantes en el proceso de cooperación para el desarrollo de otras naciones. Este libro, publicado por la Editorial Teseo, con la colaboración de la Fundación Carolina, busca aportar al análisis de las formas en que las distintas modalidades de cooperación para el desarrollo que se observan en la región latinoamericana se están manifestando y cuáles son sus desafíos y potencialidades en un contexto dinámico y con retos complejos. Con las contribuciones de estos importantes autores y autoras el libro busca contribuir en la generación de conocimiento respecto al camino a seguir para lograr que la cooperación

internacional, en cualquiera de sus modalidades, logre ser más eficaz y contribuir de manera efectiva en el desarrollo de las naciones.

¿Mercosur, para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración

Mercedes Botto (Coord.)

Buenos Aires: CTA Ediciones, 2011. 90 p



Con el recambio de liderazgos en la región y las críticas realizadas al paradigma neoliberal en el mundo a comienzos del nuevo siglo, aparecieron algunas señales de confluencia entre la agenda de integración de los gobiernos y la agenda de integración de la sociedad civil.

El propósito de este manual es aportar elementos que sirvan para el análisis y discusión sobre la manera en que estas organizaciones sociales pueden potenciar su voz en el proceso decisorio, no sólo como actores que articulan redes sociales o demandan a los gobiernos políticas regionales de difícil implementación; sino como actores con voz y propuesta en las políticas regionales en curso. Para eso orientamos el estudio hacia los contenidos, la dinámica y los niveles de cooperación efectivamente alcanzados por los gobiernos.

De esta manera intentamos superar las fórmulas conocidas que focalizan en los resultados económicos (por ejemplo, flujos comerciales) o institucionales (tipo y cantidad de instituciones regionales) generados por el MERCOSUR hasta ahora.

Visite
www.cries.org



El sitio en Internet de la
Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos
y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a
su alcance desde cualquier parte del mundo.



Conflict Trends

Conflict Trends

Issue 3, 2010

The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (Accord)



For over 10 years, ACCORD has published two key publications, Conflict Trends (CT) and the African Journal of Conflict Resolution (AJCR). *Conflict Trends* is a quarterly publication that explores trends in current and emerging conflicts and their resolution in Africa. ACCORD welcomes submissions to the magazine from writers in Africa and beyond. Prospective authors are encouraged to submit well-balanced contributions that address the contemporary challenges faced by African states and societies to bring about sustainable peace. The African Journal of Conflict Resolution is a biannual peer-reviewed journal for the multidisciplinary subject field of conflict resolution. Contributors are encouraged to reflect on theoretical approaches and engage practical aspects of preventing and managing armed violence and peacebuilding, from a scholarly perspective.

Papeles de relaciones ecosociales y cambio global

Papeles de relaciones ecosociales y cambio global

2010, Nº 111

Fuhem – CIP-Ecosocial



Papeles de relaciones ecosociales y cambio global es una revista trimestral publicada desde 1985 por el Centro de

Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), perteneciente a la Fundación Hogar del Empleado (FUHEM). Con una mirada transdisciplinar, la revista aborda temas relacionados con la sostenibilidad, la cohesión social y la democracia, considerando la paz como eje transversal de análisis. “En el número 106 de nuestra revista titulado «La ciudad, una cuestión de derechos» ya abordamos el tema o la «cuestión urbana». Entonces, reunimos algunos de los principales debates en torno a la ciudad, algunas de las tendencias urbanizadoras y la crítica al modelo metropolitano mercantilizado, securitizado y privatizado como inhibidor de la participación y de la cohesión social. Con el actual número pretendemos ahondar en la importancia del territorio para la experimentación y ensayo de alternativas desde las prácticas sociales”.

Revista Envío

Revista Envío

2011, marzo, N° 348

Universidad Centroamericana (UCA)



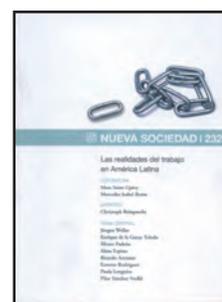
“Envío es información y análisis de Nicaragua desde Nicaragua de Centroamérica desde Centroamérica y de ese otro mundo posible por el que trabajamos.” En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera; Nicaragua: “La conexión libia”; “No está en duda que el FSLN ganará la Presidencia y aspiramos a la mayoría calificada en el Parlamento”. El Salvador: “Medicinas: una lucha entre ricos y pobres”; “Inocencia perdida en mitad de una primavera”. América Latina: “Wikileaks: el discurso oculto de los poderosos”. Internacional: “El Antropoceno: la crisis ecológica se hace mundial. El "desarrollo" al que apostamos no es sostenible”.

Nueva Sociedad

Nueva Sociedad

Marzo-abril 2011, N° 232

Nueva Sociedad



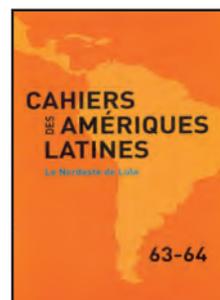
“Aunque en América Latina el empleo «clásico» nunca fue la norma para la mayoría de la población —de allí el uso de nociones como «marginalidad» o «informalidad» para captar estas «anomalías», eso no quita que las transformaciones económicas, técnicas y productivas hayan tenido un fuerte impacto regional. Hoy, el paisaje laboral latinoamericano sigue teñido por la inseguridad social, la exclusión y la fragmentación, en el marco de una amplia gama de trabajos precarios, inseguros, flexibles, no decentes o atípicos, según los adjetivos que se emplean para intentar definirlos desde una pluralidad de enfoques teóricos. A partir de estas premisas, *Nueva Sociedad* retoma uno de sus temas «clásicos» de reflexión a escala latinoamericana. Y en este número se propone abordar la multidimensionalidad del trabajo en una nueva vuelta de tuerca analítica y empírica que permita captar las realidades del mercado laboral en el subcontinente. El análisis resulta especialmente oportuno cuando diferentes variantes progresistas ya han concluido al menos una gestión de gobierno y en algunos casos, dos o más”.

Cahiers des Amériques Latines

Cahiers des Amériques Latines

2011, N°63-64

Éditions de l'IHEAL- Diffusé par La Documentation Française



Chronique: “Descentralización: la reforma inconclusa”, par Bruno Revesz. Dossier: Le Nordeste de Lula. “Lula, homme de la cohésion nationale”, par Martine Droulers”; “La gestion urbaine des années Lula. Le drainage comme enjeu du développement urbain durable à Recife”, par Fabiano Rocha Diniz”; “Le Parti des Travailleurs gouverne la ville de Recife”, par Ana Maria Melo; “Femmes

et eau dans le Sertão. Le Programme «Un million de citernes», par Daniela Nogueira; “Le grand projet du président Lula : le détournement polémique des eaux du São Francisco”, par Danielle de Melo Rocha; “Le crédit, outil d'inclusion sociale : le cas de Valente (Bahia)”, par Pauline Bensoussan; “O novo desenvolvimento regional brasileiro sob arranjo :participação social e empregos ambientais no Nordeste nos governos FHC e Lula”, par Marcel Bursztyn, Gil Célio de Castro Cardoso, Maione Rocha de Castro Cardoso. Études: “Le catholicisme et la conquête de l'opinion publique (Colombie, 1845-1886)”, par Gilberto Loaiza; “El factor indígena y los marcos de la acción colectiva en Bolivia (2000-2005)”, par David Gomes. Anthropologie de l'écrit : réflexions amazoniennes: “Entre l'image et l'écrit. La politique tukano de patrimonialisation en Amazonie”, par Stephen Hugh-Jones; “Rituels du livre en Amazonie” par Pierre Déléage.

COLABORADORES



Josette Altmann Borbón. Coordinadora Regional de Cooperación Internacional y Directora del Observatorio de la Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) de FLACSO Secretaría General. Magíster en Scientiae en Ciencias Políticas y Licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica. Profesora en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Entre sus últimas publicaciones se destacan: *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de Integración Regional?*, (editora), TESEO, FLACSO, Fundación Carolina, OIRLA, Buenos Aires, Argentina, 2011, *Integración y Cohesión Social: Análisis desde América Latina e Iberoamérica* (compiladora), Serie FORO, FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador, 2009.
e-mail: jaltmann@flacso.org

Dexter Boniface is Associate Professor of Political Science and the Weddell Chair of the Americas at Rollins College in Winter Park, Florida and a former visiting research fellow at the Center for Inter-American Studies and Programs at the Instituto Tecnológico Autónomo de México in Mexico City. His current research focuses on issues of democratization and democracy promotion in the Western Hemisphere. He is coeditor of *Promoting Democracy in the Americas* (Johns Hopkins University Press, 2007).
e-mail: dsboniface@hotmail.com

Sean Burges is at the Australian National University where he is a Lecturer in International Relations in the School of Politics and International Relations and a Senior Associate with the Australian National Centre for Latin American Studies. He is the author of *Brazilian Foreign Policy After the Cold War* (University Press of Florida, 2009).
e-mail: sean.burges@anu.edu.au

Jean Daudelin es profesor en la Norman Paterson School of International Affairs de la Universidad Carleton, en Ottawa, donde da cursos sobre desarrollo internacional y conflicto. Sus investigaciones se centran

sobre las políticas externas brasileña y canadiense, así como la violencia ligada al tráfico de drogas en las Américas.

e-mail: jean_daudelin@carleton.ca

Thomas Legler is a Professor of International Relations at the Universidad Iberoamericana in Mexico City. He is the co-author of *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas* (Palgrave MacMillan 2006) and co-editor of *Promoting Democracy in the Americas* (Johns Hopkins University Press, 2007). In addition to this number, he also edited a special issue of *Foreign Affairs Latinoamérica* (10, 3, 2010) on the topic of Latin American multilateralism. e-mail: thomas.legler@uia.mx

Jorgelina Loza es Socióloga (UBA) y Magister en Sociología de la Cultura (UNSAM). Se encuentra finalizando el Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA. Desde el 2004 es Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Sus temas de investigación se orientan a integración regional, identidades culturales y nacionales y acción colectiva, con especial énfasis en América Latina. Además, desarrolla temas ligados a la metodología de la investigación y la evaluación de proyectos.

e-mail: jloza@flacso.org.ar

Gilberto M. A. Rodrigues. Doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP, professor da Universidade Católica de Santos e da Faculdade Santa Marcelina, membro do GAPCon/EPaz e do CRIES. Foi professor visitante (Fulbright) na Universidade de Notre Dame (EUA).

e-mail: professor@gilberto.adv.br

Francisco Rojas Aravena. Secretario General de FLACSO. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Sus últimos libros son: *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (editor), TESEO, FLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2011, *Confianza: Base para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe. VI Informe del Secretario General de FLACSO*, FLACSO Secretaria General, San José, Costa Rica, 2010. e-mail: frojas@flacso.org

Natalia Saltalamacchia Ziccardi es docente e investigadora en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM. Es egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del ITAM, obtuvo el grado de maestría por Johns Hopkins University y es doctora por la Universidad Complutense de Madrid. Su libro más reciente es

Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco (coord.), *Derechos humanos en la política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, M.A. Porrúa/ITAM, 2011.
e-mail: nsaltala@itam.mx

José Antonio Sanahuja es doctor en ciencias políticas, y profesor de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es también investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Sus áreas de trabajo son el regionalismo y la integración latinoamericana, las relaciones entre la UE y América Latina, cooperación al desarrollo, y teoría de las relaciones internacionales.
e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

Arturo Santa-Cruz, profesor-investigador del Departamento de Estudios del Pacífico y director del Centro de Estudios sobre América del Norte de la Universidad de Guadalajara. Es autor, entre otros trabajos, de *México en América del Norte, 1920-2010: la semántica de la soberanía* (México, SRE, 2011) y de *International Election Monitoring, Sovereignty and the Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm* (NY, Routledge, 2005, 2009).
e-mail: arturosc@hotmail.com

Alfredo Toro se desempeña como diplomático venezolano ante las Naciones Unidas, posee una licenciatura en ciencias políticas de Georgetown University y una maestría en Políticas y Administración Pública de la London School of Economics and Political Science. Es candidato a doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Se ha desempeñado, asimismo, como profesor del posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Central de Venezuela. Ha publicado una serie de artículos en las áreas de seguridad internacional y teoría política.
e-mail: alfredotorol@gmail.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM *PENSAMENTO PRÓPRIO*

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA *PENSAMENTO PRÓPRIO* PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



**PENSAMIENTO
PROPIO**

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Cuba y el Gran Caribe
La nueva coyuntura**

Escriben en este número:

Luis Suárez Suárez, Jorge Hernández Martínez,
Luis René Fernández Tabares, Marco Alan S. V. Pereira,
Norman Girvan, Mayra Cabrera Aguiló,
Carlos Alexander Torres y
Omar Daraberg Pérez Villalazo

EDICIÓN ESPECIAL: CUBA - CÁTEDRA DE ESTUDIOS
DEL CARIBE, UNIVERSIDAD DE LA HABANA

32

JULIO-DICIEMBRE 2011 / AÑO 11

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias
Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación
semestral de la Coordinadora Regional
de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIÉLO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____

Use máquina o letra imprenta



Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____