



¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales

Carlos Portales

La proliferación de nuevos organismos internacionales durante las últimas décadas y la aparición de diversos “referentes” en América Latina y el Caribe (ALC) es un fenómeno que expresa cambios más profundos en las relaciones internacionales de región, que no se agotan dentro del Hemisferio, como durante la Guerra Fría, sino que se abren a perspectivas más globales.

En primer lugar, el alcance del término “región” está en cuestión. En algunos análisis se le da el sentido hemisférico, panamericano, —la antigua idea del Hemisferio Occidental, materializada en la Organización de Estados Americanos (OEA) (1948), en las Cumbres de las Américas (1994) y buscada en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

También “región” puede referirse al espacio de ALC, proyecto con raíces bolivarianas post-independentistas y con vínculos más recientes en el Grupo de Río (1986), hoy Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2010). Otros lo usan para connotar espacios más circunscritos como el de América del Sur, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2008). Hay que agregar también las subregiones: el Caribe (CARICOM); Centroamérica, Sistema de Integración Centroamericano (SICA); la subregión andina, la Comunidad Andina de Naciones (CAN); y MERCOSUR; y entes que hacen referencia a grupos organizados en base a políticas comunes frente a terceros, la Alianza del Pacífico (AP); así como con orientación político-ideológica común, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA). Incluso hay un ámbito sobre la base de vínculos histórico-culturales, las Cumbres Iberoamericanas (1991). Se requiere precisar en qué sentido se utiliza el término “región” y cuál es su alcance.

Para entender el multilateralismo en las Américas y en ALC debemos examinar qué organismos o entes lo configuran; en torno a qué temas se organiza; y cómo las transformaciones del sistema internacional post 11 de septiembre de 2001 —junto con los cambios socio-políticos en diversos países de la región— condicionan su evolución. En este capítulo nos referiremos a la construcción institucional del multilateralismo y a los temas de cooperación (voluntaria) o de integración (con cesión o por lo menos limitación de soberanía) en los que se centran, teniendo en cuenta diversas áreas temáticas. Analizaremos la naturaleza jurídica de los organismos regionales, el alcance de las obligaciones que adquieren los participantes, la toma de decisiones, sus mecanismos de solución de controversias, su organización y sus recursos de personal, financieros y políticos. Finalmente exploraremos tres fuentes potenciales de cambio teniendo en cuenta las políticas exteriores de los principales actores; sus estrategias de desarrollo y su inserción en el sistema internacional; y el modelo de integración o cooperación regional buscada.

1. Medio siglo de multilateralismo en las Américas

El multilateralismo contemporáneo se desarrolla en el marco de las Naciones Unidas. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹ formalizó en 1947 un sistema de seguridad hemisférico y

en 1948, la Carta de Bogotá otorgó una nueva institucionalidad a la idea panamericana en la OEA. La centralidad de las preocupaciones políticas y de seguridad del sistema quedó demostrada entre 1948 y 1959, pues los órganos políticos fueron convocados siete veces en casos de conflictos interestatales, golpes de estado o amenazas entre países miembros (Shaw C., 2004: 72-74).

Los temas de derechos humanos, cooperación económica y democracia aparecen en etapas posteriores de la OEA. Aunque la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre precedió a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el sistema interamericano estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sólo en 1959. La creación de una Corte Interamericana de Derechos Humanos iba a tomar otra década (Goldman R., 2009: 856-887). La democracia representativa mencionada en la Carta, quedó en el plano retórico hasta los 90. Aunque el ámbito económico había sido el de mayor interés para los latinoamericanos en la creación de un organismo regional en la post-guerra, la cooperación económica de EE.UU. se limitó al fomento de la inversión privada y a limitados créditos públicos. La idea de un banco interamericano solo fue aceptada por Estados Unidos en la segunda mitad de los 50s.

Entre 1960 y 1989, la OEA continuó como el principal organismo regional en los ámbitos de seguridad y política exterior. Los Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo Permanente se reunieron en 18 oportunidades entre 1959 y 1982 para ocuparse de casos de inestabilidad en la región. En esta etapa, siete reuniones tuvieron como centro la situación de Cuba, siendo la más crucial la que excluyó a ese país (1962) de su participación en la OEA. El mecanismo de seguridad operó dentro de los parámetros de la Guerra Fría, aunque continuó también resolviendo conflictos interestatales más tradicionales. Sin embargo, la Guerra de las Malvinas en 1982 creó una fisura importante entre sus miembros y los mecanismos de seguridad no volvieron a convocarse hasta 1989, situación en que no se autorizó la invasión a Panamá.

En derechos humanos, la CIDH adquirió un rol cada vez más importante, preparando informes sobre los países más afectados y actuando contra la violación de los derechos humanos por las dictaduras sudamericanas. Se adoptó la Convención Americana de Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969) en vigencia en 1978. En

1982, la Corte emitió su primera opinión consultiva y en 1988 su primer fallo en asuntos contenciosos. Al final de este período, el sistema interamericano de derechos humanos había completado su instalación (Pasqualucci J., 2003). La integración económica no estuvo presente a nivel hemisférico en este período, aunque Estados Unidos abrió un espacio para apoyar la integración latinoamericana a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hasta 1960, la OEA era la organización regional. La idea de integración latinoamericana se había desarrollado desde los años 50s, para superar la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Inspirados en el pensamiento de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), se buscaba ampliar los mercados internos sin alterar sustancialmente la protección frente a terceros países (Mallorquin, C. 2012: 169-196). Fue el inicio de las organizaciones regionales latinoamericanas. Éstas, sin embargo, no lograron implementar los compromisos asumidos, ni mucho menos ampliarlos. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, compuesta por México y los países sudamericanos, buscaba crear una zona de libre comercio en 12 años, plazo que se aumentó a 20 años en 1969, sin llegar a completarse (Guerra A., 2012). Ante la falta de resultados significativos surgieron proyectos subregionales. Ya en 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú —más Venezuela (1973)— formaron el Pacto Andino, que se abocaría a la desgravación arancelaria y también a políticas comunes de desarrollo industrial y de tratamiento a la inversión extranjera. En 1976, Chile se retiró del Pacto Andino, la iniciativa perdió su ímpetu durante la crisis de los años 80s y tampoco logró sus objetivos.

En América Central, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica establecieron el Mercado Común Centroamericano (1960) que llegó a fines de los 70s a conseguir un comercio recíproco equivalente a $\frac{1}{4}$ de las exportaciones totales de los países de la región. Sin embargo, la guerra entre El Salvador y Honduras (1969) llevó al retiro de Honduras. Lo anterior, unido a los conflictos en El Salvador, a los producidos con motivo de la revolución sandinista en Nicaragua y a los efectos de la crisis de los 80s produjeron el estancamiento del comercio intrarregional y menoscabaron las instituciones de integración centroamericana por una década.

En síntesis, en este período la OEA fue ampliando su preocupación temática, exceptuando la integración comercial. Esta se planteó como una aspiración a nivel latinoamericano, se implementó en ámbitos subregionales, aunque sin alcanzar los objetivos planteados. Los organismos internacionales generados cumplían tareas de acuerdo a sus tratados constitutivos, pero en áreas que no se traslapaban.

El fin de la Guerra Fría llevó a la búsqueda de nuevos paradigmas. En el marco de una revitalización del multilateralismo, las Américas y ALC siguieron este camino. Este período está marcado por una serie de cambios en la región: la apertura a la economía internacional, el ocaso de las guerras civiles centroamericanas y el fin de las transiciones a la democracia en los países del Cono Sur.

La OEA —a la que había ingresado Canadá en 1990— adoptó el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (1991) que enunció nuevas direcciones a seguir y a iniciativa de EE.UU., se dio comienzo al proceso de Cumbres de las Américas (Miami, 1994) buscando recoger las convergencias que surgían para la acción multilateral sobre la base de la adhesión a la democracia y de la apertura al libre comercio, y dándole un nuevo impulso a un proyecto hemisférico. Se había alcanzado un cierto consenso que duró una década.

En materia de seguridad hemisférica, la incorporación de nuevos problemas a la agenda (como narcotráfico, terrorismo y crimen transnacional organizado) y el impulso a las medidas de fomento de confianza y de la seguridad para volver a abordar los temas interestatales en una OEA renovada, se expresaron en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (México, 2003). Esta nueva agenda de seguridad multidimensional enfatizó la vinculación con diversas agencias nacionales en materias de narcotráfico, terrorismo y seguridad ciudadana. Por otra parte, las Reuniones Ministeriales de Defensa generaron un nuevo ámbito de contactos entre los países del Hemisferio. La OEA mantuvo un cierto papel en los temas de prevención de conflicto interestatal.

En derechos humanos, la CIDH fue seguida por la acción de gobiernos (Argentina, Chile y Uruguay) que establecieron procedimientos para hacerse cargo de las violaciones de derechos humanos en su pasado reciente y recibió invitaciones de Brasil y México para evaluar su si-

tuación de derechos humanos. Asimismo, aumentaron los casos ante la Corte Interamericana. Por otra parte, durante los 90s, varios países aceptaron la jurisdicción de la Corte, ejercida hoy sobre 21 Estados².

Un gran cambio después de la Guerra Fría fue la creación de mecanismos multilaterales para la defensa y promoción de la democracia en la OEA. El Compromiso de Santiago y la resolución 1080 (XXI) (1991), incorporados a la Carta por el Protocolo de Washington (1992), permitió la acción de la organización en caso de ruptura de un régimen democrático. El proceso normativo alcanzó su cenit con la Carta Democrática Interamericana (2001). Se produjo de esta manera una transformación desde la preocupación original por la seguridad internacional a la protección de la democracia de acuerdo a los conceptos predominantes en la post Guerra Fría y acordes con las transformaciones acaecidas en América Latina en la década precedente.

La Declaración Iniciativa para las Américas del Presidente Bush Sr. planteó por primera vez la integración comercial como programa para el hemisferio. Esta idea se trató de implementar durante las Administraciones Clinton y Bush Jr. a través de las negociaciones de ALCA, pero no logró concretarse.

Paralelamente, los mecanismos de integración en ALC también tuvieron una profunda modificación después de la crisis de la deuda externa de los 80s. El crucial financiamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial para enfrentarla, implicó promover reformas de mercado (privatizaciones, desregulación y reducción de barreras comerciales) que fueron más allá del restablecimiento de la estabilidad macroeconómica y que abrieron las economías latinoamericanas a las exportaciones. En ese marco se transformaron y revitalizaron mecanismos de integración comercial, emergiendo un “nuevo regionalismo” o regionalismo abierto, que ya no busca crear un mercado ampliado con barreras al exterior, sino integrarse para lograr ventajas competitivas en un proceso abierto al mercado mundial (Giordano P.; Devlin R., 2011).

Una expresión del cambio de los términos de las negociaciones comerciales fue la creación del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) (1994), el primer acuerdo que incluyó a un país latinoamericano y a los dos países anglosajones de América del Norte.

No sólo acordó una desgravación arancelaria, sino que también disciplinas en diversos ámbitos macro económicos (incluidos comercio de servicios e inversiones) que fijaron un marco que unió a los mercados de esos países, estableciéndose la mayor zona de libre comercio en el hemisferio.

En el ámbito latinoamericano, los procesos subregionales de integración comercial se revitalizaron después de la crisis de los 80 y muchos de los organismos y entes cubrieron nuevos ámbitos más allá de lo comercial, incluyendo temas de política exterior, seguridad, democracia y derechos humanos. En América Central se relanzó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en el que participan también Belice y Panamá. El Protocolo de Tegucigalpa (1993) amplió los objetivos, incluyendo paz, libertad, democracia y desarrollo. Los avances logrados en intercambio comercial se han realizado fortaleciendo una vocación exportadora y de integración con los mercados de Estados Unidos y de Europa (Beteta H., 2012). Los países andinos buscaron un giro al proceso de integración subregional (1989), abandonando el modelo de sustitución de importaciones y fortaleciendo los mecanismos de mercado a través de una zona de libre comercio que se aspiraba a concretar en 1993. En 1997 se crearon nuevas estructuras políticas reemplazando el Pacto Andino por la Comunidad Andina (CAN) y se completó la adopción una institucionalidad con elementos similares a los europeos. Sin embargo, los avances formales no lograron ser implementados.

La transición a la democracia en Argentina y Brasil durante los años 80 abrió el camino para una revaluación profunda de la rivalidad que subyacía en sus políticas exteriores. El proceso de creación de confianza mutua generada por sus gobernantes abrió paso a la cooperación estratégica, que es el cimiento de la creación —junto con Paraguay y Uruguay— del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La puesta en vigencia de este nuevo esquema se enmarcó inicialmente en el proceso de revitalización de la integración sobre la base de una economía más abierta al mercado internacional. El MERCOSUR amplió su alcance a través del Foro de Concertación Política que busca la coordinación en diversos ámbitos de políticas públicas, especialmente sociales. También adoptó una cláusula democrática través del Protocolo de Ushuaia en julio de 1998 como respuesta al fallido golpe contra el Presidente

Wasmosy de Paraguay. Sin embargo, las crisis económicas en Brasil (1998-1999) y Argentina (2001-2002) se convirtieron en un freno a los avances de la integración y en un creciente estancamiento —cuando no reversión— de la apertura al mundo.

Las posiciones comunes latinoamericanas frente a las guerras civiles de América Central tuvieron un impacto duradero en la creación de entes políticos que se proyectaron hacia el futuro. La formación del Grupo de Contadora (1983) —México, Colombia, Venezuela y Panamá— con una postura de negociación en Centroamérica, posteriormente del Grupo de Apoyo a Contadora (1985) —conformado por las nuevas democracias en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, y luego el proceso de Esquipulas, en que Costa Rica logró involucrar a los demás países centroamericanos, generaron un nuevo espacio político. Estas posiciones comunes constituyeron un antecedente fundamental en la formulación de estrategias desde ALC. La paz centroamericana contribuyó a impulsar durante los años siguientes la integración en esa subregión (Saltalamacchia N., 2011). El Grupo de Río se formó en 1986 ejerciendo una incipiente representación regional informal por un cuarto de siglo³.

La defensa de la democracia fue preocupación importante del Grupo: suspendió a Panamá durante el gobierno de Noriega y la expulsó después de la invasión de EE.UU. en 1990; suspendió al gobierno de Fujimori después del autogolpe de 1992; y se mantuvo atento para apoyar los procesos democráticos en la región. El Grupo no veía como antagónicas estas preocupaciones con las nuevas instituciones de defensa y promoción de la democracia en la OEA.

En este período también se desarrolló la Cumbre Iberoamericana que reúne a los países ibéricos y sus antiguas colonias en América. Esta comunidad surgió como iniciativa española, dando contenido a la nueva política internacional de la democracia española, fuertemente apoyada por la monarquía e inserta en el proceso de expansión de empresas hispanas en ALC. A la reunión anual de Jefes de Estado y de Gobierno la acompañan ministeriales que desarrollan la cooperación y el intercambio entre sus miembros.

El fin del milenio encontraba a las Américas con numerosos procesos multilaterales revitalizados. La integración económica y comercial tenía

por primera vez un horizonte común, había una convergencia de valores políticos democráticos en casi la totalidad de los países y los proyectos subregionales buscaban una apertura exterior en diversos grados. La idea de un espacio hemisférico no era contrapuesta a la de una voz latinoamericana, sino que se aceptaban las diferencias propias de cada ámbito. La cobertura temática de los organismos que se desarrollaron llegó a tener muchas áreas de traslape. La nueva ola multilateral coincidió con un acercamiento de los entendimientos en temas básicos entre EE.UU. y América Latina (especialmente democracia y hasta cierto punto liberalismo económico), pero sin dejar de lado el crecimiento de una mayor asertividad de ALC en su actuación política internacional más independiente producto del descongelamiento de la Guerra Fría. Estas tendencias comenzaron a contraponerse a medida que se avanzaba en el nuevo milenio y cambiaba la política exterior de los EE.UU.

2. Crisis del multilateralismo regional y proyectos divergentes

En el contexto post 11 de septiembre de 2001 emergieron importantes diferencias y quiebres en la evolución del multilateralismo en las Américas y en ALC. Los cambios de la política exterior norteamericana, especialmente la lucha anti-terrorista y la Guerra de Irak, así como los cambios políticos en ALC llevaron a formación de grupos con posiciones no sólo diferentes, sino hasta hostiles a Washington. Aunque en septiembre de 2001 ALC había dado su respaldo a EE.UU. por los atentados terroristas, ya durante la guerra de Irak la mayoría de los países no coincidía con las orientaciones estadounidenses y los dos miembros no permanentes latinoamericanos del Consejo de Seguridad —Chile y México— no concurrieron a apoyar la autorización para el uso de la fuerza que EE.UU. buscó en marzo del 2003.

La OEA no consiguió recuperar la primacía en los asuntos de seguridad: en el ámbito centroamericano ha continuado ejerciendo un cierto papel y ha desempeñado un rol coadyuvante en el proceso de desmovilización en Colombia, pero en 2012, los cuatro países de ALBA que todavía pertenecían al TIAR, —Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela— anunciaron su retiro. Por otra parte, nuevas iniciativas en América del Sur se han ocupado de estos asuntos.

La creación de un área libre comercio regional tampoco fue exitosa. Las negociaciones ALCA fueron lentas y complejas: en 1995, la I Ministerial de Comercio (Denver) organizó la preparación de las negociaciones, que sólo se iniciaron en 1998. Se lograron tres borradores de texto, pero las dificultades llevaron en 2003 a la VIII Ministerial de Comercio (Miami) a distinguir niveles de compromisos dentro de la negociación, aceptándose un área común y acuerdos adicionales voluntarios. A pesar de ello, en la VI Cumbre en Mar del Plata (2005), Venezuela y los países del MERCOSUR manifestaron que no estaban dadas las condiciones para finalizarlo, poniendo fin a una década de negociaciones. El contexto había variado y la visión estratégica de varios de los actores era otra.

Este proceso abrió paso, sin embargo, a numerosos acuerdos de libre comercio bilaterales entre EE.UU. y diversos países del hemisferio: Chile (2004), Centro América y la República Dominicana (CAFTA-DR) (2006-2009), Perú (2009), Panamá (2011) y Colombia (2012). Y también entre Canadá y varios países de América Latina —incluyendo los que ya había celebrado Chile (1997) y Costa Rica (2002) más Perú (2009) y Colombia (2011), agregándose las negociaciones ya concluidas con Panamá (2010) y Honduras (2011). Con antelación a NAFTA, México había celebrado un acuerdo bilateral con Chile (1991) con características similares y acordó también TLCs con Colombia y Venezuela (G-3) (1995), Costa Rica (1995), Nicaragua (1998), El Salvador, Guatemala y Honduras (2001) y Uruguay (2004). Esta red de acuerdos —unida a la que vincula a los países latinoamericanos entre sí, es el llamado “*spaghetti bowl*” que hoy caracteriza el entrelazamiento de acuerdos comerciales traslapados en las Américas (Giordano P.; Devlin R., 2011).

En el plano subregional, el proceso centroamericano (SICA y acuerdos SICA con terceros países) ha llevado a que las exportaciones e importaciones centroamericanas llegaran a representar casi un 70% del PIB de la región (en comparación a un 40% en el resto de ALC) y que en la composición de sus exportaciones pasaran a prevalecer las manufacturas por sobre los productos primarios (en 1990, de los diez principales productos exportados a EE.UU., ocho eran primarios y en 2007 siete eran productos manufacturados) (Beteta H., 2012).

Los intentos de fortalecimiento de CAN chocaron con los cambios políticos domésticos en varios de sus miembros. Venezuela con Hugo

Chávez, Bolivia bajo la Presidencia de Evo Morales y finalmente Ecuador con Rafael Correa criticaron la globalización y la apertura externa de sus economías, retornando a orientaciones proteccionistas. Las divergencias de orientación afectaron especialmente a las negociaciones de CAN con terceros países y erosionaron el proyecto común. Ni Venezuela, ni Bolivia, ni Ecuador aceptaron las negociaciones con EE.UU. Perú y Colombia lograron sendos TLC bilaterales que entraron en vigor en 2010 y 2012, respectivamente y la negociación de CAN con la UE se complicó, rompiéndose el 2008, y celebrándose un acuerdo de la UE con Colombia y Perú en 2010. Venezuela se había retirado de la CAN en 2006. La continuidad de CAN sólo se explica porque es el marco para las corrientes comerciales vigentes entre los actuales miembros, que reconocen preferencias especiales para los países de menor desarrollo relativo (Bolivia y Ecuador).

MERCOSUR también ha tenido problemas. El objetivo de un mercado común no ha sido plenamente logrado: hay sectores fuera de la libre circulación, problemas de coordinación de políticas macroeconómicas han sido causa de sus principales crisis, los países más pequeños —Paraguay y Uruguay— se han sentido desfavorecidos y la incorporación de las normativas de MERCOSUR a los sistemas nacionales ha sido baja. Aunque en 2002 se puso en vigencia un Mecanismo de Solución de Controversias, en la práctica ha sido la diplomacia entre los Presidentes de Brasil y Argentina la que ha resuelto las principales crisis del mecanismo (Malamud A., 2005: 138-164). Las políticas económicas durante el nuevo milenio no continuaron aumentando la apertura al exterior, resurgiendo tendencias proteccionistas. Con todo, la eliminación de las divergencias estratégicas brasileño-argentinas ha sido crucial para mantener vivo el proceso (Gomez Mera L., 2005). El MERCOSUR no ha logrado acuerdos comerciales con los grandes mercados externos. La reciente incorporación de Venezuela después de la suspensión de Paraguay (2012) y las negociaciones para un ingreso pleno de Bolivia y eventualmente de Ecuador, señala un cambio de las prioridades: la ampliación del bloque por sobre la estricta implementación y profundización de las regulaciones comerciales.

¿Cuál ha sido la evolución de los entes regionales con mayor énfasis político? Durante la primera década del milenio dos tendencias se entrecruzaron —mayor ampliación y menor profundidad— cambiando la

idea y la práctica original. En primer lugar, se completó la ampliación del Grupo de Río a todos los países ALC, incorporándose Belice (2005), Guyana, Haití y Cuba (2008), así como Surinam y Jamaica (2009). Pero, al ingresar Cuba —por iniciativa de México— se abandonó en la práctica el requisito de tener un régimen democrático de gobierno como condición de membresía. Por otra parte, después del 2004 la actividad del Grupo disminuyó: la Cumbre anual se realizó sólo tres veces. Los países empezaron a divergir en cuanto a las formas de ejercicio de la democracia, particularmente en casos de polarización, debilitamiento de la separación de poderes y la libertad de prensa, pero también en el carácter del Grupo de Río como voz de ALC frente al resto del mundo.

Brasil reaccionó frente a la incorporación de Cuba, reuniendo a ALC en Salvador de Bahía (2008) en “la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo” (CALC) al margen del Grupo de Río, provocando la necesidad de redefinir los proyectos de cooperación de ALC. La Cumbre Grupo de Río-CALC realizada en Riviera Maya, México (febrero 2010), abrió el paso a la convergencia de ambos procesos y a la instalación de un nuevo referente, denominado Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con todos los países del hemisferio con la excepción de EE.UU. y Canadá. Sin embargo, la varianza de regímenes que alberga CELAC hace menos profundos sus consensos básicos. La democracia quedó como declaración retórica en la agenda común. CELAC continúa con la vocería regional en diálogos con países y grupos de países en las Naciones Unidas y es el interlocutor con Europa en la Cumbre CELAC- UE. Esta vocación fue recogida por la *troika* (Chile, Cuba y Venezuela) en su gira a la India y China (agosto 2012) para establecer diálogos anuales con esas dos potencias (Portales C., 2012). Con todo, la interlocución regional con África y con los países árabes ahora reside en otro ente, UNASUR.

Después del 2004, el panorama ha llegado a ser todavía más complejo. Se intenta formar nuevas identidades más circunscritas: primero, la idea de una nueva (sub)región sudamericana. La visión es principalmente de Brasil, que vio la firma de NAFTA como el “abandono de la región” por México y conceptualizó las preocupaciones de América Central y del Caribe como más vinculadas a EE.UU. y ajenas a los países sudamericanos. Ya el año 2000, Brasil convocó a una Cumbre Sudamericana, propiciando un diálogo entre las organizaciones subregionales

con miras a la convergencia y se puso énfasis en la infraestructura de la integración, en la energía, en los transportes y en las telecomunicaciones. Con todo, esos objetivos fueron inicialmente postulados como complementarios a las iniciativas hemisféricas entonces en curso, entre ellas al Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos e incluso a la integración económica en el Hemisferio (FLACSO S.G., 2007: 15-34). Un paso adicional se logró en diciembre del 2004 en Cusco al constituirse la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Ahí se acordó la concertación política y diplomática sudamericana para “afirmar a la región como un factor *diferenciado* y dinámico en sus relaciones externas”; la convergencia MERCOSUR, CAN y Chile más la asociación de Guyana y Surinam;” la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica”; “la armonización de políticas...”; “la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal...”, etc..., lo que se lograría “promoviendo la convergencia, sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin nuevos gastos financieros” (FLACSO S.G., 2007: 83-86).

Sin embargo, el proceso de construcción de la Comunidad siguió otros derroteros. Ya en la Cumbre Energética Sudamericana en Venezuela (abril 2007), —a propuesta de Chávez— se rebautizó la CSN como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y se inició la negociación de un Tratado Constitutivo de una nueva organización con una Secretaría Permanente en Quito (Ecuador), el que se firmó en Brasilia (mayo 2008), entrando en vigencia en noviembre del 2010 (Sanahuja J.A., 2011). Si nos atenemos a los objetivos iniciales de la CSN, se puede concluir que se avanzó en crear una nueva organización con una identidad diferenciada. Sin embargo, la idea de convergencia en el campo comercial, quedó diluida por la oposición de Venezuela y la coordinación de políticas públicas quedó entregada a reuniones ministeriales paralelas. El objetivo de evitar la duplicación y la superposición de esfuerzos no se ha cumplido: UNASUR se agregó a los procesos CAN y MERCOSUR, los que más tarde se traslaparon también con CELAC.

Más aún, casi en paralelo con el proyecto sudamericano, el Presidente de Venezuela lanzó, en 2001, la idea de una alianza con un proyecto ideológico común. La Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América Latina (ALBA) nació como oposición a ALCA

(Fritz T., 2007) buscando una unidad política. Los países originales fueron Venezuela y Cuba. En la III Cumbre ALBA (La Habana, abril 2006) se incorporó Bolivia y se firmó un Tratado de Comercio de los Pueblos. Con posterioridad se incorporaron Nicaragua (2007), San Vicente y las Granadinas (2007), Ecuador (2009), Antigua y Barbuda (2009) y Dominica (2009). Honduras fue parte de ALBA entre 2008 y 2009. ALBA explícitamente pretende construir una alternativa anti “integración neo-liberal”; está en contra de las políticas proteccionistas y de los subsidios de los países industrializados y postula un trato especial y diferenciado para sus asociados; se opone a las políticas de ajuste estructural; favorece la intervención del Estado para superar la pobreza y desigualdad; y la integración latinoamericana con una agenda definida por los Estados y no entregada al mercado. Elemento clave para construir esta alianza ha sido la política de créditos para el abastecimiento de petróleo al Caribe (Petrocaribe), vinculada a un Fondo ALBA-Caribe (2005) y a un Tratado Energético ALBA (2007). Se han creado además proyectos el área de las comunicaciones y mecanismos financieros y se han adoptado posiciones comunes en política exterior que afecta a sus miembros y en los organismos internacionales (Toro A., 2011) (Altmann Borbon J., 2011).

Finalmente, Chile, Colombia, Perú y México acordaron en junio del 2012 en Paranal (Chile) la Alianza del Pacífico (AP). Estos países han seguido políticas económicas con grados importantes de coincidencias y tienen acuerdos de libre comercio entre ellos, con EE.UU. y con la UE y, algunos también, con China y Japón. La AP representa el 35% del PIB y más del 50% del comercio exterior de ALC. Se trata de los países más abiertos al comercio internacional en la región. Tres son miembros del APEC (México 1993; Chile 1994; y Perú 1998) y Colombia es candidato. Las negociaciones en curso a comienzos de 2013 para establecer un área de libre comercio común de la AP darán un nuevo impulso a este referente. Pero esta organización tiene una vocación de vinculación trans-regional: siguiendo una propuesta de 2002, Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei firmaron un Acuerdo de Asociación Económica de carácter transpacífico (2006) que sirve de base a las negociaciones de un ambicioso Acuerdo Transpacífico (TPP) en el que, junto a los cuatro países originales, participan EE.UU., Australia, Perú, Malasia y Vietnam y a las que se han incorporado México, Canadá y Japón.

Si bien CARICOM y SICA han logrado avanzar en la integración subregional, CAN se ha virtualmente paralizado y MERCOSUR ha sobrevivido, pero avanzando con dificultades en su proceso interno, con divergencias producto de cambios en las políticas económicas nacionales que han prevalecido sobre las orientaciones comunitarias.

Esta proliferación de organismos regionales no sólo produjo el traslape de competencias, sino definiciones distintas y aún contradictorias de cómo abordar importantes temas. Desacuerdos sobre modelos económicos y sobre su inserción internacional afectaron a los procesos de integración comercial; divergencias sobre la democracia y los derechos humanos han comenzado a afectar los mecanismos existentes y han llevado a la búsqueda, todavía incipiente, de canales alternativos; los temas políticos internacionales y de seguridad también se han desplazados a múltiples escenarios; y la proliferación de referentes ha creado mecanismos paralelos de cooperación en políticas públicas. De cómo se vayan articulando y resolviendo esas diferencias dependerá adonde vaya el regionalismo en las Américas y en ALC. Especial importancia tiene prestar atención a la influencia de las políticas exteriores de estos países en el contexto del cambio internacional y su efecto en las políticas de organización multilateral y de integración regional.

3. Organización y recursos de los entes regionales

Para entender el alcance y las potencialidades de los organismos y entes regionales debemos observar su organización, el papel de sus órganos ejecutivos, los recursos humanos y técnicos con que cuenta su Secretaría y las tareas que les están encargadas.

En primer lugar, distingamos organismos internacionales creados por un tratado y que cuentan con una Secretaría (OEA, UNASUR, MERCOSUR, CARICOM, SICA, ALADI y la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB), de los entes que carecen de estructura administrativa independiente formal (CELAC y ALBA). En el caso de los organismos cuya Secretaría se rige por un Tratado, podemos encontrar tres situaciones: la OEA, con un Secretario General con fuerte personería (con rango de Jefe de Estado), más de 650 funcionarios y un presupuesto de 155,9 millones de dólares. A lo anterior hay que agregar las repre-

sentaciones permanentes de los 34 países miembros en Washington (269 diplomáticos acreditados) y considerar que la OEA tiene, además de la sede principal, 31 oficinas en estados miembros.

Contrasta con esta situación la de UNASUR y MERCOSUR, que tienen aparatos ejecutivos limitados, con funcionarios administrativos sin grandes atribuciones y con un presupuesto limitado. Aunque UNASUR ha designado un Secretario General con un perfil personal alto (ex Presidentes y ex Cancilleres), su rango no es más que de Jefe de Misión, la estructura administrativa no está completamente establecida y el Secretario General debe actuar junto con una Presidencia *Pro Tempore* y con Consejos de Cancilleres y sectoriales.

En una situación intermedia se encuentra el CARICOM, SICA y en cierto sentido CAN, que tienen secretarías establecidas y una burocracia limitada (Cuadro No 1). ALADI es especial, ya que cuenta con un aparato burocrático muy grande en relación a las escasísimas funciones que conserva. En el caso iberoamericano, SEGIB cumple funciones principalmente de cooperación y de apoyo a reuniones ministeriales, pero no de representación política del sistema. Además de su sede en Madrid tiene cuatro oficinas en América Latina. España, país actualmente en crisis económica, es el principal contribuyente.

Otros entes carecen de estructura administrativa: CELAC es coordinado por una Secretaria *Pro Tempore* (SPT), ejercida por el país organizador de Cumbre, acompañado por una *troika* con el país que lo antecedió y el que lo seguirá en organizar la Cumbre, agregándose un representante del CARICOM. Carece de funcionarios y de presupuesto. Las SPT reflejan acuerdos a nivel político, pero sin compromisos fuertes de implementación de políticas y programas en conjunto. CELAC ha organizado instancias interministeriales. ALBA, por su parte, ha entregado la implementación de sus tareas a acuerdos bilaterales entre sus miembros, salvo proyectos específicos.

Un segundo aspecto a considerar es la distinción entre organismos que se relacionan habitualmente con los países a través de representantes permanentes (Embajadores) y misiones acreditadas ante la Secretaría (OEA y ALADI solamente) y los demás. La existencia de representaciones en la sede de la Secretaría permite un trabajo continuo entre ésta y las misiones permanentes acreditadas por los gobiernos, lo que

significa disponer de recursos adicionales. En los demás casos, la Secretaría se vincula a través de funcionarios residentes en las capitales de los miembros, que se reúnen especialmente en forma ocasional para fijar las directivas del organismo u ente: es el caso de los Coordinadores Nacionales —generalmente altos funcionarios de las Cancillerías— en el Grupo de Río, CELAC, Cumbre Iberoamericana, Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC) dentro de la Cumbre de las Américas, o en el Consejo de Delegados de UNASUR (Cuadro No. 1).

En MERCOSUR su órgano formal superior es el Consejo del Mercado Común, compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda o Economía de cada país miembro del cual depende un Grupo Mercado Común y la Secretaría Administrativa. La creación de un Alto Representante General del MERCOSUR a comienzos de 2011, intentó reforzar “el papel generador de propuestas de políticas regionales y de gestión comunitaria en diversos temas fundamentales”. La renuncia de su titular, poco más de un año después de su nombramiento, evidenció la dificultad de los gobiernos para asumir el fortalecimiento de una perspectiva comunitaria, particularmente en materias de asignaciones presupuestarias.

Aunque SICA, CARICOM y CAN, tienen estructuras administrativas relativamente complejas, sus Secretarías no tienen carácter supranacional, cumpliendo funciones de apoyo a las decisiones de los respectivos órganos políticos.

Cuadro 1.
Recursos Humanos y Financieros (2012)

Organismo	Presupuesto Anual	Personal
OEА	US \$ 155.900.000	652+
ALADI	US \$ 5.500.000	69
CARICOM	US \$ 16.100.000*	n.d.
SICA	US \$ 1.900.000	39
MERCOSUR	US \$ 2.461.888	44
CAN	US \$ 5.659.000	135
Cumbre de las Américas	SPT	SPT
CELAC	SPT	SPT
ALBA	SPT	SPT
SEGIB	E \$ 7.000.000	39^

+ 441 profesionales y 231 servicios

* aproximado

n.d. No disponible

SPT Secretaría Pro Tempore

^ Más 17 consultores.

Fuente: Datos de los organismos.

4. Proliferación de entes y áreas temáticas: ¿hay más coordinación de políticas?

Otro tema es la proliferación de áreas temáticas abordadas por los organismos y su efecto en la coordinación de políticas públicas. Hemos observado que la evolución de regionalismo ha generado un traslape entre los organismos y entes regionales. El Cuadro No. 2 muestra que hoy existen reuniones ministeriales o de nivel semejante en 33 áreas temáticas que son abordadas paralelamente por 8 organismos o entes. Lo anterior da origen a 126 procesos ministeriales o de alto nivel simultáneos. Esta situación es muy ineficiente como instrumento de coordinación de políticas y hace casi imposible su acompañamiento por la mayoría de los Estados que participan por carecer de los recursos humanos y presupuestarios necesarios para atender tantos procesos.

La superposición de reuniones se hace más dramática si tomamos 21 de las áreas temáticas más recurrentes en las que podemos encontrar 109 procesos ministeriales en curso (de un total potencial de 168). Se puede decir que cada organismo o ente regional tiene algún papel en el 60% de los temas de políticas públicas en la región.

Esta superposición sigue siendo muy fuerte si consideramos sólo los cuatro mecanismos más comprehensivos territorialmente (OEA/Cumbres de las Américas, CELAC, UNASUR y Cumbre Iberoamericana). En esta comparación tenemos que siete procesos ministeriales son realizados por los 4 referentes, que doce procesos lo son por 3 referentes de los 4 y que siete lo son por 2 entes. Otro tanto ocurre si comparamos UNASUR con MERCOSUR, cuya membresía plena no es la misma, pero que casi coincide si se agregan los Estados asociados al MERCOSUR que participan en varios de los procesos ministeriales. Así en MERCOSUR y UNASUR se repiten 10 procesos ministeriales y de funcionarios de alto nivel.

La práctica de estos procesos traslapados, superpuestos o paralelos de interacción regional ha conducido en el mejor de los casos a extensivos intercambios de información sobre políticas más que a procesos de coordinación y armonización de las mismas. Cabe señalar con todo, que existen lazos entre los procesos intergubernamentales y varios organismos internacionales, incluso del sistema de Naciones Unidas, que podrían ayudar a reducir la dispersión.

Lo anterior nos deriva a reflexionar sobre hacia a dónde se mueve el centro de gravedad de estos procesos. ¿Hay una voluntad de integración o sólo se trata de mantener mecanismos de asociación política para atenuar y manejar las diferencias en ámbitos regionales y subregionales? Ninguno de los mecanismos examinados cuenta con elementos de supranacionalidad que permita al menos un trabajo junto con los Estados para producir encadenamientos de compromisos y el fortalecimiento de una voluntad comunitaria. Sin embargo, hay diferencias de grado entre las asociaciones que carecen de cualquier elemento común y que son conducidas por mecanismos *pro tempore*, de aquellos en que una Secretaría General pudiere ofrecer una mayor continuidad y cierta visión colectiva. Pero en un período de distanciamiento de visiones entre los actores regionales, aún esa capacidad se ve fuertemente afectada. El encadenamiento de intereses comunes por la vía de aumentar las áreas

temáticas —que ha sido seguido en todas las experiencias— pierde su efecto al diluirse en la repetición.

Señalábamos también los problemas de seguimiento para las estructuras estatales internas (ministerios, instituciones y servicios públicos) dotadas de recursos humanos y presupuestarios escasos. Si llevar la continuidad de estos procesos es difícil para muchas Cancillerías de los países pequeños y aún para países medianos de la región, todavía lo es mucho más en aparatos ministeriales sectoriales que muchas veces carecen de equipos internacionales. Todo lo anterior hace moverse el centro de gravedad hacia los países más grandes o más activos en cada organismo o ente.

Por otra parte, la existencia de un conjunto de relaciones reales y virtuales entre grupos y subgrupos de países hace casi imposible ser selectivo en las instancias en las cuales participar. La abstención a concurrir a un mecanismo puede percibirse (internamente) como una situación de aislamiento. La selectividad podría significar ausencia de un país en ámbitos que pueden afectar sus intereses. De ahí que la proliferación de referentes tenga asegurada la concurrencia general a los nuevos entes que se van creando, probablemente con la excepción de varios pequeños Estados del Caribe, sin que necesariamente se espere un impacto muy substantivo en la integración de políticas.

Cuadro 2.
Reuniones ministeriales regionales y otras de alto nivel

ORGANISMO	OEA/Cumbre	CELAC	CARICOM	SICA	UNASUR	Mercosur	CAN	Ibero
Reunión Ministerial								
RR.EE.	X	X	X	X	X	X	X	X
Interior/Seg. Pub	X	+			X	X		X
Defensa	X			X	X			
Justicia	X					X		X
Hacienda		X	X		X	X	X	X
As. Monetarios			#	+		+		
Com. Exterior	*	^	X	X		X	X	
Trabajo	X		#			X		X
Seguridad Social								X
Ind./Fomento		+	#			X		X
OO.PP./Tte.		X			X		X	X
Vivienda								X
Energía		X	#		X	X		X
Ciencia y Tec.	X	X	#		X	X		X
Innovación/Con.								X
Soc. Información.								X
Des.Sost./Medio	X	X	#	X		X	+	X
Des. Social	X	X	X	X	X	X		
Asistencia Hum.		X						
Mujer/Género	X		#	X		+	X	X
Juventud			#					X
Infancia/Adolesc.								X
Educación	X		X	X	X	X	X	X
Cultura	X	X	#	X	X	X	X	X
Salud	X		#	X	X	X	X	
Turismo	X			X		X	+	X
Agricultura	X		#	X		X	+	X
Informaciones								X
Comunicaciones								X
Ad.Púb./Ref. E.								X
Presidencia								X
Demo./ Electoral	+				+	+		
DD.HH.	+					+		
ORGANISMO	OEA/Cumbre	CELAC	CARICOM	SICA	UNASUR	Mercosur	CAN	Ibero

- # Indica tareas encomendadas expresamente a uno de los Consejos Ministeriales de CARICOM.
- * Registra la negociación del ALCA por los Ministros encargados de Comercio Exterior de los países de las Américas, hoy abandonada.
- ^ Se refiere a seminario de alto nivel sobre la convergencia de los procesos de integración.
- + Registra la acción de organismos de alto nivel intergubernamentales; independientes (en el marco de la OEA); o de alto nivel no ministeriales (democracia y derechos humanos en UNASUR y MERCOSUR).

Fuente: Sitios web de los organismos

5. El papel de los Jefes de Estado y de Gobierno en el regionalismo latinoamericano

Un fenómeno adicional es la “*presidencialización*” del nuevo regionalismo. Nos referimos al carácter central, tanto en términos de impulso como de continuidad que radica en el papel asumido por los Jefes de Estado desde los años 90s, en contraste con las formas de multilateralismo clásico.

En el período 1947-1959 sólo hubo una reunión entre los Presidentes a nivel interamericano y no hubo cumbres formales latinoamericanas (en total 1 cumbre en 13 años). Entre 1960 y 1989 hubo también una reunión cumbre presidencial interamericana y tres latinoamericanas, mientras que a nivel subregional comenzaba a desarrollarse el sistema del Caribe con 20 reuniones de Jefes de Gobierno y en América Central con 6 cumbres (en total 30 cumbres en 30 años). En cambio, en el período 1990-2003 hubo 4 Cumbres de las Américas, 14 Cumbres latinoamericanas, 28 Cumbres sudamericanas⁴, 15 reuniones presidenciales andinas, 28 de Jefes de Gobierno del CARICOM y 55 reuniones presidenciales centroamericanas, además de 13 Cumbres Iberoamericanas (en total 157 reuniones cumbres en 14 años). Finalmente, entre 2004 y 2012 se celebraron 4 Cumbres de las Américas, 6 Cumbres latinoamericanas, 29 sudamericanas, 9 andinas, 18 caribeñas, 52 centroamericanas, 18 de ALBA y 8 iberoamericanas (en total 144 cumbres en 9 años).

Resulta evidente el cambio de eje del multilateralismo regional desde la etapa predominantemente interamericana a una centrada en ALC y las subregiones. Aún si sumamos a las reuniones presidenciales las de nivel Cancilleres en la OEA, y las comparamos con las cumbres ALC o subregionales solamente, tenemos que en 1947-1959 hubo 5 reuniones interamericanas y ninguna de los otros mecanismos y en 1960-1989 hubo 31 interamericanas frente a 29 reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno ALC. El cambio es completo en los períodos siguientes: frente a 24 reuniones interamericanas en 1990-2003, hay 153 ALC y en 2004-2012 frente a 25 reuniones interamericanas hay 140 ALC.

Este aumento exponencial de los encuentros presidenciales formales ha ido acompañado en las últimas décadas de una práctica de participación en muchas ceremonias de transmisión del mando presidencial o de inauguración de nuevos períodos en los países latinoamericanos, lo que ha facilitado las vinculaciones personales entre los mandatarios, que hoy utilizan muchas veces esas ocasiones y la comunicación telefónica directa para tratar temas no sólo bilaterales, sino incluso multilaterales. De alguna manera, la frecuencia de la interacción presidencial (y ministerial) ha contribuido a generar espacios de consulta al más alto nivel y de fortalecimiento de identidades subregionales y latinoamericanas de una manera mucho más fuerte que hasta el fin de la Guerra Fría. Estos canales de comunicación fluidos han aumentado la importancia de la diplomacia presidencial, produciendo una mayor flexibilidad, pero también creando nuevas complejidades en la implementación y seguimiento de muchas iniciativas.

La formalidad de la diplomacia multilateral tradicional que se conserva en OEA y el proceso de Cumbre de las Américas, se da también en la Cumbre Iberoamericana y en CARICOM, pero va disminuyendo en los procesos regionales y en varios subregionales latinoamericanos en el contexto descrito, en muchos casos debido a la presión de presidentes especialmente activistas.

Cuadro no. 3
Reuniones cumbres (frecuencia)

CUMBRES	1947-1959	1960-1989	1990-2003	2004-2012	Total
Inter-Americanas	1	1	4	4	10
(OEA Cancilleres)	(4)	(30)	(20)	(21)	(75)
Latinoamericanas	-	3	14	6	23
Del Caribe	-	20	28	18	66
Centroamericanas	-	6	55	52	113
Sudamericanas (inc. MERCOSUR)	-	-	28	29	57
Andinas	-	-	15	9	24
ALBA	-	-	-	18	18

Fuente: Sitios web de los organismos y entes.

6. ¿A dónde va el multilateralismo regional?: Las claves a observar

¿Cómo entender este complejo panorama de proliferación de entes? En primer término, prestaremos atención a las políticas exteriores de los países involucrados. En un período de restructuración del poder internacional surgen diversas pretensiones nacionales para establecer nuevos arreglos. Éstas no sólo se refieren a las “potencias emergentes”, sino también a varios otros Estados que pretenden ocupar nuevos espacios y a la idea —plausible, pero no necesariamente buscada por todos— de lograr una voz regional. En ese contexto se debe analizar el propósito de asociarse. Se trata entonces de ver si hay una disposición a transferir competencias a entes supranacionales o si se busca guardar una voz nacional decisiva para las decisiones en materias de cooperación.

En segundo lugar, es preciso estudiar cómo las políticas de desarrollo continuarán determinando el futuro del multilateralismo regional:

recordemos que algunos países siguen avanzando en la apertura de mercados y en la búsqueda de nuevas disciplinas para organizar el intercambio y la competencia en un mundo globalizado (AP), que otros han preferido diferir las negociaciones con los principales mercados mundiales, esperando reformas más comprehensivas de las economías más desarrolladas y evitando compromisos que estiman podrían limitar sus propio desarrollo (MERCOSUR); y una tercera vertiente de Estados críticos de la globalización con modelos de fuerte presencia estatal y ajena a la idea de libre comercio (algunos de ALBA).

En tercer lugar, deberemos volver sobre el concepto de región, esta vez no solamente en su extensión o ámbito, sino en su intención de agrupar unidades nacionales que hasta ahora han actuado independientemente. El concepto de región puede aparecer sólo como un ámbito de acción preferencial o como un espacio que contiene actores relacionados en un sistema distinguible de otros sistemas. Para que una región llegue a tener significación política en un sistema mayor como el sistema internacional requiere desarrollar una capacidad de acción común que se incrementará en la medida que haya propósitos coincidentes, mecanismos efectivos para formular e implementar políticas comunes y finalmente vínculos que permitan ir transformándola en una unidad mayor, esto es en un proceso de integración. Para ello es necesario proveer de bienes públicos comunes que sean capaces de mantener los lazos comunitarios.

Examinaremos las perspectivas de multilateralismo regional atendiendo a los temas claves que hemos tenido en cuenta en este trabajo:

a) Las complejidades crecientes de la seguridad en la región

Hoy tenemos una superposición de organismos y una ampliación de la definición de seguridad. En la perspectiva hemisférica, el TIAR sigue formalmente vigente aunque con una cobertura cada vez más parcial, por la no incorporación de buena parte del Caribe anglófono, la denuncia de México y el anunciado retiro de los países del ALBA, que hasta ahora sólo ha formalizado Nicaragua. No obstante, sigue operando la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. La OEA continúa cumpliendo funciones en la resolución de conflictos en algunas subregiones. Además ha desarrollado ciertas capacidades para enfrentar nuevas dimensiones de seguridad multidimensional

(terrorismo, seguridad ciudadana, narcotráfico y el crimen transnacional organizado) (Herz M., 2008). En el complejo asunto de las drogas y ante la posición revisionista de los presidentes de Colombia, Guatemala y México y la reticencia de EE.UU., la Cumbre de Cartagena mandató a la OEA para preparar opciones para la reflexión de los gobiernos americanos.

Paralelamente, se ha concretado en el ámbito sudamericano un nuevo referente de seguridad: el Consejo de Defensa Sudamericano, constituido en UNASUR (2009), que está desarrollando actividades en política de defensa: cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; cooperación en materias de industria y tecnología de defensa; así como en formación y capacitación. UNASUR ya había contribuido políticamente a desactivar la situación de violencia interna en Bolivia en 2008 y a canalizar la inquietud de la mayoría de los países de Sudamérica por los acuerdos colombiano-estadounidenses que permitían ampliar la presencia militar de EE.UU. en Colombia, que finalmente no fueron ratificados por Colombia (Sanahuja J.A., 2010; Bitar S., 2013).

Un tercer ámbito ha sido el creado por el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) que ha buscado fortalecer las instituciones y el Estado de Derecho, subordinando a los militares a los gobiernos democráticos y al respeto de los derechos humanos. A pesar de los visibles avances logrados internamente en esta subregión, han vuelto a surgir conflictos interestatales, los que se han procesado en ámbitos más amplios y no dentro del Tratado Marco. Otros temas de seguridad multidimensional, como el tema de la droga, también han sido abordados en un marco sub-regional centroamericano con otros actores interesados (EE.UU., México y Colombia).

En síntesis, no hay una visión única del alcance del ámbito de seguridad. La antigua estructura hemisférica ha sufrido embates por la decreciente universalidad de su principal instrumento; por el debilitamiento del papel de la OEA como órgano procesador de los conflictos; aunque ha perdurado la estructura de las reuniones ministeriales hemisféricas de defensa como marco para las relaciones entre EE.UU. y la región y, hasta cierto punto, su papel en la diplomacia preventiva (Herz M., 2008). La activa denuncia de un grupo de países (principalmente ALBA) de la idea misma de identidad hemisférica ha contribuido a

hacer más complejo considerar los temas de seguridad desde una esa perspectiva. Por otra parte, el interés de Brasil de potenciar el espacio sudamericano como una región con preocupaciones independientes ha permitido desarrollar un espacio de relaciones y lazos de seguridad no satisfechos al nivel hemisférico (Sanahuja J.A., 2010: 111- 117). Se puede formular la hipótesis que en el contexto de visiones distintas y de políticas exteriores que buscan ordenar los espacios desde perspectivas regionales de distinto alcance, podrían coexistir acuerdos complementarios —si se lograra un *modus vivendi* explícito o implícito para delimitar sus ámbitos y competencias— o contradictorios, si no se logra dicho entendimiento.

b) ¿Cómo se establece la relación con el mundo global?

El regionalismo interamericano ponía acento en la seguridad colectiva. Cuando ALC comienza a tener posiciones independientes en la OEA, EE.UU. privilegia el bilateralismo —como quedó claro en los conflictos centroamericanos de los 80s. Como resultado, ALC desarrolla la idea de una voz regional a través del Grupo de Río. En este milenio, Brasil, a su vez, comienza a construir la idea progresivamente alternativa de Sudamérica como nuevo ámbito de referencia regional y a proyectar vínculos externos desde este prisma. Adicionalmente, los países de ALBA se unen en la negación de lo hemisférico, sin dejar de apoyar organizaciones alternativas tanto en el ámbito latinoamericano como sudamericano.

Desde 2004 esta proliferación de referentes se manifiesta en: Grupo de Río–CALC–CELAC, MERCOSUR–UNASUR y ALBA. La explicación de esta multiplicidad puede encontrarse en las políticas exteriores que las impulsan: inclusivas de Latinoamérica y el Caribe (México y Chile), de creación de una nueva región —Sudamérica— (principalmente Brasil) y de rechazo de lo interamericano (ALBA). Las primeras buscan las voces comunes a pesar de las diferencias en sus proyectos de desarrollo; las segundas en el surgimiento de un nuevo poder emergente, que aspira a un espacio propio para relacionarse globalmente; y las terceras se basan en la negación de la influencia de Estados Unidos y de la globalización.

Así, en el ámbito de las relaciones políticas, el Grupo de Río estableció diálogos con diversas agrupaciones de países y potencias, que han sido

continuadas a través de CELAC en Naciones Unidas y en el vínculo América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE). En esta dirección, CELAC ha retomado vínculos con Asia. En cambio, UNASUR ha desarrollado los vínculos América del Sur-África (ASA) y América del Sur-Países Árabes (ASPA).

Por otra parte, si observamos cómo se estructuran las relaciones económicas internacionales en la región, encontramos que hay un grupo de países que tienen tratados de libre comercio (TLC) con EE.UU, con Canadá y acuerdos de asociación con la UE (México, Chile, Perú, Colombia y los centroamericanos) y algunos con los principales países asiáticos (Chile y Perú), mientras los países de MERCOSUR y de ALBA (con la excepción de Nicaragua) carecen de esos vínculos.

Una determinada definición de región (latinoamericana o sudamericana) no sólo tiene implicancia para las relaciones con terceros, sino para los equilibrios internos de cualquier proyecto regional. En todo caso, ninguno de los actuales proyectos de integración regional recibe contribuciones substantivas de uno o más Estados para proveer los bienes públicos comunes necesarios que cementen una sólida unión regional.

Un elemento adicional para analizar es la participación de países de la región en nuevos arreglos trans-regionales. En primer lugar, la involucreción en los organismos transpacíficos con énfasis en lo económico-comercial, reflejados en la participación de México (1993), Chile (1994) y Perú (1998) en el mecanismo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) y en la negociación del TPP. Se trata de una línea de vinculaciones ligadas al modelo económico de apertura. En segundo lugar, la participación de Brasil en los acuerdos entre las potencias emergentes con Rusia, China, India y Sudáfrica (BRICS) y con las dos últimas (IBSA). Se trata de una línea de vínculos políticos entre potencias emergentes dentro del cambio de poder global. Y, finalmente, la participación de Argentina, Brasil y México en el Grupo de los 20, en la que no han actuado necesariamente una visión común, ni han asumido una representación regional.

Las relaciones internacionales contemporáneas y la construcción de regiones hoy se da no sólo sobre la base de ámbitos geográficos contiguos, sino que también por afinidades o intereses trans-regionales. La

tendencia a una multiplicación de referentes tenderá a permanecer en la medida que la definición de los intereses nacionales que refleja la participación en esas instancias y los proyectos de desarrollo diferentes se mantengan.

c) La promoción y protección de los derechos humanos

El sistema interamericano de derechos humanos es el resultado más avanzado del multilateralismo en las Américas: cuenta con órganos independientes, elegidos por los Estados y autónomos en su funcionamiento para proteger los derechos establecidos en la Declaración y en la Convención Americana. Los Estados parte de ésta se han obligado a cumplir las resoluciones de la Corte. Junto con observar la situación de los derechos humanos en los países de la OEA, la CIDH ha desarrollado un sistema de casos que procesa alrededor de 1.500 peticiones anualmente y adopta medidas precautorias en decenas de ellos, cuando personas o grupos están en riesgo de sufrir un daño irreparable a sus derechos humanos. Eventualmente, la CIDH lleva los casos a la Corte, si no se ha subsanado la situación. La CIDH también ha impulsado un sistema de relatorías para llamar la atención sobre abusos potenciales en la región. A su vez, la Corte ha asegurado la justicia en casos de víctimas individuales y su jurisprudencia ha promovido doctrinas que llevan a cambios estructurales destinados a prevenir futuras violaciones de los derechos humanos.

El sistema ha tenido resistencia de parte de algunos Estados en varios momentos: Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana por la aplicación de la pena de muerte (1998); Perú durante el gobierno de Fujimori denunció la Convención (1999), pero el gobierno de transición retiró la denuncia (2001) y Venezuela denunció la Convención Americana (2012). Recientemente la Asamblea General de la OEA (Cochabamba, 2012) abrió un proceso de revisión del sistema que llevó a la CIDH a adoptar (2013) un conjunto de reformas procedimentales junto a la promesa de los Estados de fortalecer el financiamiento del sistema. Aunque el proceso no ha quedado formalmente cerrado, se lograron acuerdos que pueden, temporalmente al menos, mantener este importante mecanismo de protección.

Más allá de la discusión en la OEA, se han creado mecanismos de derechos humanos en los nuevos ámbitos subregionales. En 2005

se creó la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados, foro interestatal de análisis y definición de políticas públicas con un papel importante en la promoción de los derechos humanos y en 2009/2010 se creó el Instituto de Derechos Humanos del MERCOSUR. Estas iniciativas han apuntado a fortalecer el componente de derechos humanos en las políticas públicas de los países participantes.

La evolución del sistema de protección a los derechos humanos será un indicador clave de la posibilidad de tener organismos regionales de distinto alcance, pero compatibles entre sí o, si se entra en la construcción de sistemas alternativos que modificarían sustancialmente el tratamiento multilateral de los derechos humanos en la región. Nuevamente en esta dimensión, las políticas exteriores jugarán un papel clave: si la apuesta es a constituir un sistema alternativo se insistirá en construirlo en cada una de sus dimensiones, acentuando las diferencias.

d) La protección de la democracia en la región

El fortalecimiento de los procesos democráticos fue recogido como objetivo de la integración en América Central (Tratado Marco de Seguridad Democrática, 1995) y en MERCOSUR (Protocolo de Ushuaia, 1998). Este estableció un mecanismo frente a una “ruptura del orden democrático”, que contempla consultas con el país en problemas y autoriza a sus miembros a adoptar desde la suspensión a participar en el organismo hasta la suspensión de los derechos y obligaciones del país miembro infractor. La Carta Democrática Interamericana (2001) culminó el proceso interamericano de los 90, pero no ha podido ser profundizada por las diferencias que surgieron entre los países miembros en relación al concepto de democracia y a la aplicación del mecanismo, especialmente después del golpe de Estado en Venezuela en 2002.

Posteriormente, y como respuesta a una nueva crisis, la de una sublevación policial en Ecuador, UNASUR acordó un Protocolo sobre Compromiso con la Democracia (2010) para ser aplicado “en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”.

En la práctica, sin embargo, la crisis de Paraguay (2012) que culminó con la salida del Presidente Lugo, produjo respuestas distintas en los sistemas en aplicación: la suspensión de Paraguay del MERCOSUR y UNASUR, por entender sus miembros que hubo un golpe de Estado, mientras que la OEA mantuvo implícitamente el criterio que se trató de la aplicación de las reglas del juicio político, manteniendo la participación del gobierno de Paraguay.

El objetivo de fortalecer la democracia ha contado también con el apoyo de las misiones de observación electoral. Desde 1989 la OEA ha dispuesto, a solicitud de los Estados miembros, más de 160 misiones de observación electoral a 24 países de la región, las que han contribuido al perfeccionamiento y credibilidad de estos procesos. En 2013 UNASUR envió una misión de observación electoral a Venezuela, proceso al cual la OEA no fue invitada. Así en el campo de la observación electoral está planteado también el tema de la compatibilidad o complementariedad entre estos mecanismos.

En un sentido más amplio será preciso atender a la evolución y el alcance de las políticas exteriores de aquellos países que aspiran a fortalecer o constituir los mecanismos regionales para ver si la futura aplicación de los mecanismos de protección de la democracia, incluidos los de observación electoral, vuelven a convergir.

e) El futuro de los procesos de integración económica

Algunos procesos de integración subregional han operado por largo tiempo, constituyéndose en punto de convergencia de sus miembros. En 2012, CARICOM ha vuelto a poner el acento en la revitalización de la integración para enfrentar la crisis mundial, aunque hay un debate sobre la distribución de los costos y beneficios, especialmente en el caso de Jamaica (CEPAL, 2012: 126). SICA ha realizado avances importantes en su integración, culminó con México un TLC único (2011) que ampliará el espacio económico y se ha vinculado productiva y comercialmente con Estados Unidos. CARICOM y SICA deberían continuar y eventualmente profundizar la integración subregional.

Por otra parte es preciso prestar atención a dos procesos: la ampliación de MERCOSUR y la consolidación de la AP. Se trata de acuerdos cuya inserción a la economía global es distinta. Mientras MERCOSUR no

ha conseguido acuerdos de libre comercio con los grandes mercados (Doctor M., 2007), la AP los tiene y busca su ampliación en las negociaciones transpacíficas.

La ampliación de MERCOSUR implica acoger una economía más bien cerrada como la venezolana en el contexto de restricciones al comercio exterior adoptadas por Argentina y Brasil como respuesta a la situación económica global. La consolidación de la AP apuesta por su proceso de acordar un TLC común que les permita aprovechar las ventajas de su asociación en los mercados globales. Hacia eso apunta también la iniciativa de integración de las bolsas de comercio de Chile, Colombia, Perú y, eventualmente, México (Mercados Integrados Latinoamericanos), que comenzó en 2012. En el caso de ALBA, el dinamismo de los procesos de cooperación interestatal aparece muy ligado a la capacidad y voluntad de una Venezuela en crisis y en proceso de incorporación a MERCOSUR.

La dinámica de los procesos económicos no conduce a una sola fórmula de integración, aunque hay una cierta preocupación por buscar la interacción entre los principales procesos existentes, evidenciada en la iniciativa de CELAC para buscar la coordinación de los mecanismos institucionales de integración y cooperación (Peña F., 2012).

f) Coordinación de políticas públicas

La última dimensión es la coordinación de políticas públicas y la proliferación de mecanismos para conseguirla. La interacción constante entre los responsables de políticas públicas debe aportar a un mejor conocimiento mutuo. Sin embargo, la superposición de mecanismos puede generar nuevos problemas, sin garantizar la coordinación. El propósito de coordinación de políticas es clave para avanzar en la cooperación, especialmente si no se pone acento en la integración a través del mercado ampliado.

El tema de la energía en 2007 fue la bandera de UNASUR como nuevo proceso a través del proyecto del Gaseoducto del Sur, pero no se logró un consenso que superara las divisiones entre modelos de mercado y modelos intervencionistas, sino que falló la capacidad de ir más allá del interés inmediato percibido por cada país (Tissot R., 2012).

La repetición de reuniones y de organismos lleva a la competencia por los recursos para lograr propósitos similares entre referentes que agrupan —parcialmente— a los mismos países. Para resolver este mosaico de procesos ministeriales y de organismos de apoyo es clave la idea de racionalización. Pero esta solución puede ser neutralizada por liderazgos políticos que buscan dar coherencia a distintos proyectos de coordinación alternativos.

Conclusión: la “región” y sus proyectos en un mundo en cambio

La evolución del multilateralismo regional después de la II Guerra Mundial muestra un continente que se estructuró en torno a una organización política que se hizo cargo a fines de los 40s de los problemas de seguridad regional (OEA) y que fue capaz en los 80s y 90s de agregar las dimensiones de protección de los derechos humanos y de promoción de la democracia como propósitos compartidos. Por su parte, la idea de integración surgió desde el espacio latinoamericano en los años 60s (ALALC, CARIFTA, MCCA, y después Pacto Andino). Como bien señala Sanahuja en su capítulo en este volumen, los 90s se caracterizaron también por el giro desde una integración cerrada al mercado mundial hacia un regionalismo abierto (CAN, SICA y en cierto sentido MERCOSUR y principalmente los TLC) paralelamente con el nacimiento de una organización política de la voz latinoamericana (Grupo de Río).

El nuevo milenio se abre con el fracaso del proyecto hemisférico de libre comercio (ALCA), y los caminos de la integración vuelven a separarse entre los que perseveran en un comercio abierto (México, Chile, Perú Colombia y los centroamericanos) y los que buscan formas reguladas —algunas conservando las formas de mercado ampliado parcialmente abierto (MERCOSUR) y otras reemplazándolas por acuerdos interestatales (ALBA). Paralelamente, se desarrollan las formas de cooperación política sobre la base de distintos ejes (CELAC y UNASUR).

Como resultado hoy predominan formas de integración económica débil y geográficamente más difusas y un regionalismo que pone

el acento en la identidad política, en los temas de seguridad y en la integración física, con un bajo componente de institucionalización (Malamud A.; Gardini J. L., 2012) (Gratius S., 2012).

La participación en los proyectos de integración o cooperación no es excluyente, de manera que los países tienen múltiples pertenencias creándose tensiones y disminuyendo su eficacia. La retórica reemplaza al contenido, existiendo una brecha entre las declaraciones acordadas y las acciones implementadas (Dominguez J., 2007). Así, los proyectos adquieren un sentido distinto para los actores involucrados.

Detrás de cada proyecto se percibe la política exterior de países que tienen o buscan proyección global: originalmente EE.UU. en la OEA, y en el nuevo milenio, Brasil en MERCOSUR y UNASUR (Sanahuja J.A., 2010: 123-126) y Venezuela en ALBA (Serbin, A. 2010; véase también su capítulo en este volumen). Sin embargo, el primero después del fracaso de ALCA no ha levantado una nueva política regional consistente, Brasil ha impulsado dos proyectos a la vez, sin buscar fundirlos y Venezuela, que ha puesto sus recursos petroleros como articuladores de ALBA, ha conseguido más una política exterior común alternativa al proyecto hemisférico que un proceso de integración profundo y ahora se incorpora al MERCOSUR. Los demás países persiguen que las formas de asociación antiguas y nuevas lleguen a reflejar más equilibradamente sus intereses, incluyendo distintas modalidades de vinculación global. Los países de la AP junto profundizar su integración aspiran a profundizar su inserción en las negociaciones transpácificas.

Los vínculos políticos con otras regiones han seguido distintos caminos: el de ALC con la Unión Europea y con algunos países de Asia, o el sudamericano (con África y los países árabes). Pero a nivel global no se ha constituido una representación regional propiamente tal: los países que participan en el Grupo de los 20 (Argentina, Brasil y México) lo hacen individualmente, sin coordinación entre sí, ni con el resto de la región. Brasil actúa así en BRICS e IBSA. Si bien hay una “voz regional” tenue presente en ciertos diálogos interregionales, ésta no tiene cabida en las nuevas instancias que buscan la reestructuración del poder mundial, ni al nivel de acuerdos comerciales comprehensivos que generen mercados ampliados y habiliten una integración productiva más permanente.

A corto y mediano plazo la existencia de una pluralidad de organismos regionales y subregionales continuará. El dilema es si en esa coexistencia predominarán ciertos acuerdos para establecer ámbitos de competencia relativamente complementarios o si se dará una competencia más aguda por la preminencia de algunas. El primero sería un escenario de aceptación de proyectos de desarrollo diferentes (economías más abiertas al comercio internacional y otras con un enfoque más cerrado), aunque con el fortalecimiento de valores comunes (derechos humanos y democracia) y espacios implícitamente convenidos para resolver los temas de seguridad y la coordinación en asuntos en que el factor de cercanía geográfica es más fuerte. El último implicaría la búsqueda de la primacía de un proyecto alternativo en que la diferenciación se tendería a proyectar en todas las áreas. El primer escenario daría espacio para tener en cuenta el interés de todos los actores involucrados, inclusive los países medianos y pequeños y el segundo estaría dominado por las políticas exteriores de los más fuertes. Otro resultado posible sería la anulación de la voluntad colectiva y la preminencia de las políticas exteriores de cada uno con un serio retroceso en las formas asociativas regionales (Meyer P, 2012).

NOTAS

1. El TIAR fue integrado inicialmente por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, EE.UU, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Nicaragua se incorporó en 1948, Ecuador en 1949, Trinidad y Tobago en 1967 y Bahamas en 1982. México lo denunció en 2001, Nicaragua y Bolivia en 2012 y Venezuela en 2013. Cuba está excluida del Sistema Interamericano desde 1962.
2. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana el 26 de mayo de 1998 por diferencias sobre la prohibición de la aplicación obligatoria de la pena de muerte. Venezuela denunció la Convención el 10 de septiembre de 2012, denuncia que será efectiva en el plazo de un año.

3. El Grupo de Río fue progresivamente ampliado: en 1991 al incorporarse Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay, un país representante de Centroamérica (SICA) y otro del Caribe (CARICOM); posteriormente incorporando a todos los centroamericanos (2000). El Grupo de Río mantuvo reuniones presidenciales (Cumbres) cada año durante todo este período hasta 2004.
4. Hemos incluido tanto las cumbres propiamente sudamericanas como las del MERCOSUR que contaron progresivamente con la participación de los miembros plenos y de los asociados de Sudamérica.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Altmann Borbon, J. (2011). “El ALBA: Entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación”, *Pensamiento Propio* No.33, pp. 185-216.
- Beteta, H. (2012). *Central American Development: Two Decades of Progress and Challenges for the Future*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- CEPAL (2012). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2011-2011*. Santiago.
- Doctor, M. (2007). “Why Bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement”, *Journal of Common Markets Studies*, vol.45 no 2, pp. 281-314.
- Dominguez, J. (2007). “International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion”. In: Acharya, A; Johnston, A. (orgs.) *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FLACSO S.G. (2007). *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*, San José de Costa Rica: FLACSO.
- Fritz, T. (2007). “ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica”, *Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika* e.V. Berlín: April.

- Giordano, P.; Devlin, R. (2011). "Regional Integration". In: Ocampo, J.A.; Ross, J. (orgs.) *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldman R. K., (2009). "History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights." *Human Rights Quarterly*, vol. 31 no.4, pp. 856-87.
- Gomez Mera, L. (2005). "Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence", *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, no. 1, pp. 109-140.
- Guerra Borges, A. (2012). "La Integración Latinoamericana, los primeros años". In: Briceno, J.; Rivarola, A.; Casas, A. (orgs.) *Integración Latinoamericana y Caribeña*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Gratius, S. (2012). "El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?", *Documentos de Debate*. Madrid: Fundación Ideas. March.
- Herz, M. (2008). "Does the Organization of American States Matter? *Crisis States Working Papers Series No. 2*, London: CRSE-LSE Development Studies Institute. April.
- Legler, T.; Santa-Cruz, A. (2011). "El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano". *Pensamiento Propio*. No.33: 11-34.
- Malamud, A. (2005). "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination". *Latin American Research Review*, vol.40 no.1, pp. 138-162.
- Malamud, A.; Gardini, J. L. (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* vol. 47 No.1, pp. 116-133.
- Mallorquin, C. (2012). "La CEPAL y Raúl Prebisch. La década de oro: 1950." In: Briceno, J.; Rivarola, A.; Casas, A. (orgs.) *Integración Latinoamericana y Caribeña*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

- Meyer, P. (2012). “Organization of American States: Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, Washington: CRS Report for Congress.
- Pasqualucci, J. (2003). *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peña, F. (2010). “Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica”. In: Cienfuegos, M.; Sanahuja, J.A. (orgs.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Peña, F. (2010). “Government Institutions and Regional Governance: Towards a new map of cooperation in the Latin American space”. www.felixpena.com.ar, access on October 17th, 2012.
- Portales, C. (2012). “CELAC: a voice for Latin America and the Caribbean?” *NOREF Report*, Oslo: Norwegian Peace building Resource Centre.
- Saltamacchia, N. (2011). “Las virtudes de jugar en equipo: El multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México”, *Pensamiento Propio*, No. 33: pp. 65- 93.
- Sanahuja, J.A. (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”. In: Cienfuegos, M.; Sanahuja, J.A. (orgs.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Sanahuja, J, A, (2011). “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR”, *Pensamiento Propio*, No. 33: 115-158.
- Serbin, A. (2010). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Shaw, C. (2004). *Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tissot R. (2012). “Latin America’s Energy Future”, *Inter-American Dialogue Working Paper*. Washington: IAD, August.
- Toro, A. (2011). “El ALBA como instrumento de ‘soft balancing’ ”, *Pensamiento Propio* No. 33: 159-184.

RESUMEN

¿A dónde va el Multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales

El trabajo analiza la proliferación de organismos internacionales en América Latina y el Caribe en el contexto de los profundos cambios que han experimentado las relaciones internacionales de la región en el último medio siglo. Se comienza estudiando el alcance de la noción de “región” que se construye y reconstruye a través de organismos internacionales y mecanismos de cooperación e integración. Se estudia comparativamente los objetivos y los contenidos de esos mecanismos, su alcance, estructura y recursos políticos y financieros. Se realiza una somera comparación histórica resaltando los logros y los problemas de acuerdo a áreas temáticas. Se estudia el papel de los Jefes de Estado y de Gobierno a través del proceso de Cumbres en estos desarrollos. Finalmente se exploran como potenciales fuentes de cambio las políticas exteriores de los principales actores y sus estrategias de desarrollo e inserción internacional, teniendo en cuenta los modelos de integración o cooperación regional implementados.

ABSTRACT

Where is Multilateralism going in the Americas? Overlapping Projects in a Period of Global Change

This paper explains the proliferation of international organizations in Latin America and the Caribbean in the context of deep change in international relations experienced in the region in the past fifty years. First, the author studies the scope of the notion of "region" that is built and rebuilt through international organizations and cooperation and integration mechanisms. A comparison is made of the objectives, contents, scope, structure and political and financial resources of those mechanisms. Then, a brief historical comparison is made, highlighting achievements and problems around different thematic areas. The role of the Heads of State and Government is analyzed through the process of Summits in these developments. Finally, the paper explores the foreign policies of the main actors and their development and international integration strategies as potential sources of change, taking into consideration the regional integration or cooperation models in place.

SUMMARIO

Para onde vai o multilateralismo nas Américas? Projetos superpostos em um período de transformações globais

Este trabalho analisa a proliferação de organismos internacionais na América Latina e no Caribe no contexto das profundas transformações pelas quais passaram as relações internacionais da região no último meio século. Começa examinando o alcance da noção de “região” que é construída e reconstruída por meio de organismos internacionais e mecanismos de cooperação e integração. Em seguida, faz um estudo comparativo dos objetivos e dos conteúdos desses mecanismos, seu alcance, sua estrutura e seus recursos políticos e financeiros. Realiza ainda uma rápida comparação histórica que ressalta as conquistas e os problemas segundo as áreas temáticas, para logo analisar o papel dos chefes de Estado e de Governo nos processos de cúpulas. Finalmente, explora, como potenciais fontes de transformação, as políticas exteriores dos principais atores e suas estratégias de desenvolvimento e inserção internacional, levando em conta os modelos de integração ou cooperação regionais implementados.