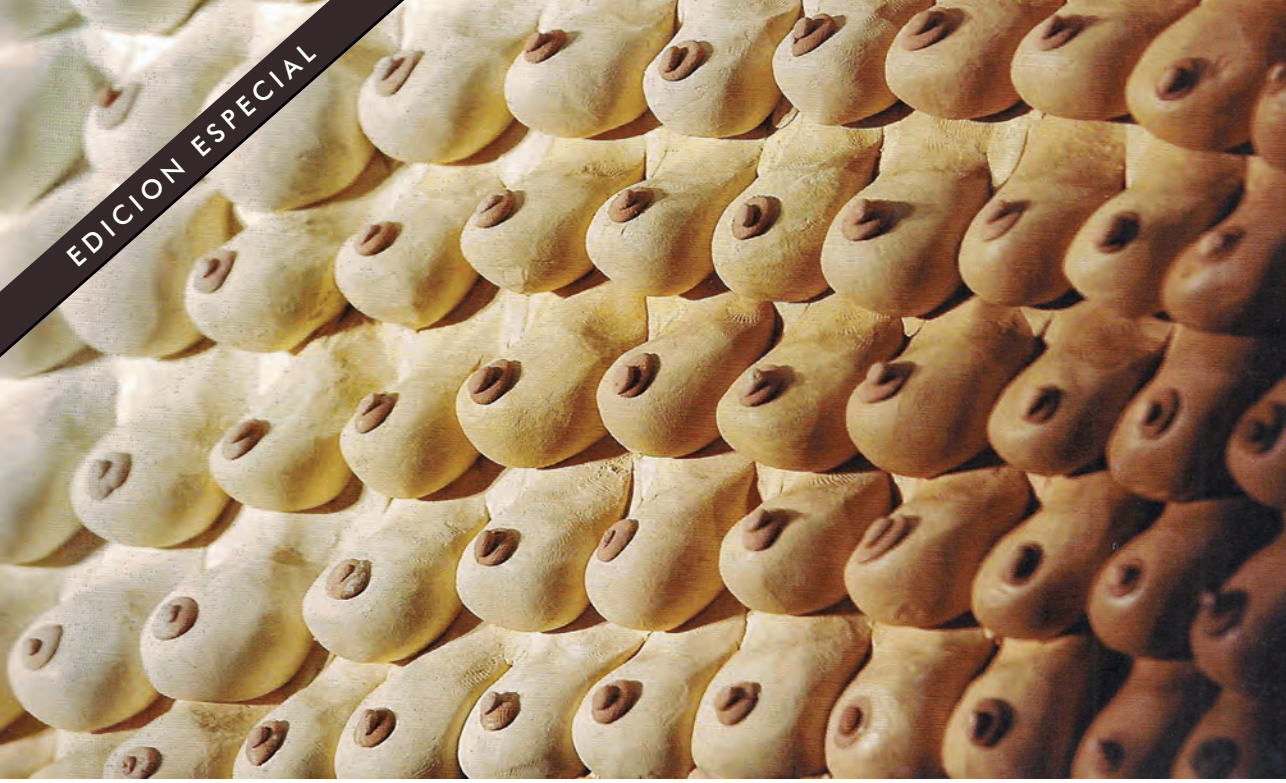


PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante

Editores: Eric Hershberg, Andrés Serbin y Tullo Vigevani

Escriben en este número:
Carlos Portales, José Antonio Sanahuja, Diana Tussie, Philip Brenner, Juliano A. S. Aragusuku, Maria Regina Soares de Lima, Natalia Saltalamacchia Ziccardi, Andrei Serbin Pont, Sandra Borda G. y Federico Merke

39

ENERO-JUNIO 2014 / AÑO 19

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. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. 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 y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros, instituciones académicas, redes, asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no esta afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante

Editores: Eric Hershberg, Andrés Serbin y Tullo Vigevani

EDICION ESPECIAL

39

ENERO-JUNIO 2014 / AÑO 19

Icaria editorial

cries

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2014 / AÑO 19

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), Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Gilberto Rodrigues
Vocal
Unidersidade Federal ABC, Sao Paulo, Brasil.
professor@gilberto.adv.br

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE), México D.F., México.

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

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Universidad de Chile, Santiago de Chile.
pmilet@uchile.cl

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

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

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Lic. Ana Bourse
Directora Ejecutiva
abourse@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Andrei Serbin Pont
Coordinador de Investigaciones
andrei@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk
Coordinador de Publicaciones
rwlasiuk@cries.org

Comité Académico de Honor/ Honorary Academic Committee

Prof. Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.
Prof. José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense.
Prof. Tullo Vigevani, Universidade Estadual de Sao Paulo
Dr. Mario Bronfman, Ford Foundation.

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

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Association of Caribbean Economists (ACE), Kingston, Jamaica.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.*
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB), Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), Panamá, Panamá.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael, San Rafael, Mendoza, Argentina.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento.de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Foro Social para la Transparencia (FST), Buenos Aires, Argentina.
- Grupo de Analise e Prevençao de Conflitos Internacionais (GAPCon), Rio de Janeiro, Brasil.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia), Bogotá, Colombia.
- Instituto de Estudos Económicos e Internacionais (IEEI), UNESP, Sao Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, Sao Paulo, Brasil. Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP, Sao Paulo, Brasil.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.

* En proceso de admisión

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsability to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera, IRIPAZ, Guatemala.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José de Costa Rica.

Jose Briceño, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagao, Universidad Cándid Mendes, Brasil.

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

Alberto Cortes, Universidad de Costa Rica.

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.

Armando Fernández, Fundación Antonio Nuñez Jímenez 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, Universidad Andina Simón Bolívar.

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

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

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

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merkx, Duke University, EEUU.

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

Paz Verónica Milet, Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

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

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

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidad Fulminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, España.

Heinz Sonntag, CENDES, 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, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Indice / Contents

MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INTRODUCCION / INTRODUCTION

La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades
Eric Hershberg, Andrés Serbin y Tullo Vigevani / 11

REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO EN LA NUEVA DINÁMICA HEMISFÉRICA

¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales
Carlos Portales / 35

Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC
José Antonio Sanahuja / 75

Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America
Diana Tussie / 109

POLITICAS EXTERIORES DE LOS PRINCIPALES ACTORES EN UN ENTORNO CAMBIANTE

Washington's Asia-Pacific Response to a Changing Hemispheric Order
Philip Brenner and Eric Hershberg / 139

Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos
Tullo Vigevani e Juliano A. S. Aragusuku / 163

A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil
Maria Regina Soares de Lima / 211

¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA
Natalia Saltalamacchia Ziccardi / 249

Quince años de política exterior bolivariana:
¿entre el *soft-balancing* y la militarización?
Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont / 287

Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano:
La política exterior de Colombia
Sandra Borda G. / 327

Política exterior argentina y elección institucional:
La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur
Federico Merke / 353

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 383

En portada / Cover: Tetitas. Autor: Mondongo, Grupo de artistas argentinos. Plastilina sobre madera, 200 x 200 cm, año 2008.

Mensaje del director

Apreciad@s amig@s:

El presente número de Pensamiento Propio constituye una edición especial dedicada a publicar parte de los resultados del proyecto **Hemisferio en transformación (Hemisphere in Flux)**, desarrollado, a lo largo de más de tres años, por tres instituciones académicas —el Center for Latin American and Latino Studies (CLALS) de la American University de Washington D.C.; el Instituto Nacional de Ciencia e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), que conforman la Universidad Estadual Paulista (UNESP), la Universidad de Campinas (UNICAMP), la Pontificia Universidad Catolica de Sao Paulo (PUC/SP), el Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) y otras universidades brasileñas, y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) que agrupa, a nivel regional, a 36 instituciones académicas, *think tanks* y organizaciones no-gubernamentales de toda América Latina y el Caribe. Bajo la coordinación de estas tres instituciones, investigadores y analistas de todo el hemisferio desarrollaron una serie de estudios cuyo objetivo principal apunta a comprender la reconfiguración política de la región y la nueva dinámica hemisférica a través del análisis de la emergencia de nuevas formas de regionalismo, de la rearticulación de los marcos multilaterales en la región y de las continuidades y cambios en las políticas exteriores de los principales países del hemisferio en este

contexto. Una explicación más extensa del proyecto y de sus objetivos se desarrolla en la introducción a este volumen, preparada por los coordinadores del proyecto y editores de la presente publicación —Eric Hershberg de American University, Tullo Vigevani de UNESP y Andrés Serbin de CRIES. Asimismo, una explicación de la estructura de este volumen y de su articulación con otras publicaciones que han recogido otras contribuciones del proyecto se pueden encontrar en la misma introducción.

Esta edición especial de Pensamiento Propio se sale de su formato habitual como revista académica y asume, de hecho, las características de un volumen colectivo, revisado por los respectivos editores y rigurosamente arbitrado por evaluadores externos. Combina, en este sentido, los mecanismos de evaluación del arbitraje externo y de la coordinación de la publicación en aras de una mayor calidad académica. Por otra parte, si bien se han conservado las referencias institucionales introductorias, el presente volumen incluye una sola sección central que no aparece mencionada como tal en esta ocasión —la de **Investigación y Análisis**, precedida de una Introducción a cargo de los editores y subdividida en dos secciones temáticas— "Regionalismo y multilateralismo en la nueva dinámica hemisférica" y "Políticas exteriores de los principales actores en un entorno cambiante", sin incorporar otras secciones tradicionalmente presentes en la revista.

El presente formato responde, excepcionalmente, a la concepción de un volumen colectivo, dada la importancia, en la coyuntura actual, de la temática central abordada, sin que esto sea óbice para que los futuros números de la revista retomen su formato habitual de *journal* académico.

Confiamos, a su vez, en que esta edición especial en formato de volumen colectivo, complemente las otras publicaciones relacionadas con el proyecto y las publicaciones de CRIES como el Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe (cuya edición del año 2014 es de próxima aparición), los Documentos CRIES y la nueva serie de *Policy Briefs* que abordan temáticas coyunturales que estamos iniciando.

Finalmente, quiero agradecer a los colegas y amigos Eric Hershberg y Tullo Vigevani por su dedicación y esfuerzo para concretar esta edición;

a sus respectivas instituciones por el apoyo prestado para organizar los seminarios respectivos y materializar este proyecto, y a los contribuyentes a este volumen que han aceptado y se han comprometido en la corrección de sus trabajos luego del doble proceso de evaluación, entregando sus aportes finales en tiempo y forma.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin

La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades

Eric Hershberg, Andrés Serbin y Tullo Vigevani

El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante

¿Una cartografía cambiante?

La presente edición especial de Pensamiento Propio tiene por propósito analizar las relaciones interamericanas en un sentido amplio, focalizando la atención sobre la emergencia de nuevas organizaciones multilaterales a nivel regional que pueden afectar el sistema hemisférico iniciado con la fundación de la Unión Panamericana en Washington en 1889 y continuado por la creación de la Organización de Estados

Americanos (OEA) en Bogotá en 1948, y analizar la formulación y la implementación de las políticas exteriores de algunos gobiernos en este marco. A partir de la primera década de este siglo y en continuidad con el desarrollo de algunas iniciativas regionales desplegadas en la década precedente, han surgido numerosas interrogantes en torno no sólo a la creación y persistencia de MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sino también a la emergencia —de más reciente data y en el marco de la cancelación en 2005 del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)— de la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), de la Alianza Bolivariana de América (ALBA), de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), y de la Alianza del Pacífico. El surgimiento de estas nuevas formas de regionalismo no sólo ha dado lugar a una transformación de la cartografía geopolítica del hemisferio y a la emergencia de nuevos enfoques en torno a la integración regional, sino que también afecta la formulación e implementación de las políticas exteriores de algunos de los principales actores de las Américas. La conjunción de factores exógenos como los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU y la crisis financiera global de 2008, entre otros, y de factores endógenos, como la elección de gobiernos de izquierda, centro-izquierda y populistas en la región, entre otros, configuraron condiciones especiales para la conformación de esta nueva cartografía. Sin embargo, esta es una cartografía en pleno proceso de transformación cuya proyección futura está sujeta a numerosos condicionamientos, pero que sin embargo ha dado lugar a una serie de redefiniciones de las regiones y subregiones que configuran el continente[1].

En este marco, se desarrollan importantes transformaciones en las relaciones inter-americanas. Tradicionalmente, las Américas han sido percibidas como un ejemplo de un sistema con un Estado claramente hegemónico, con los Estados Unidos como la potencia principal que lideraba, sin mayores cuestionamientos y en el marco de significativas asimetrías, las relaciones hemisféricas. La hegemonía en la región estaba manifiestamente signada por un sistema inter-americano unificado, con la Organización de Estados Americanos (OEA) como núcleo institucional a través del cual se desenvolvían las relaciones multilaterales. Desde su creación en 1948, esta institución se constituyó en el principal foro de las relaciones políticas del hemisferio, generando un importante *corpus* de acuerdos internacionales en los

temas de seguridad, de promoción de la democracia, y de protección de los derechos humanos, entre otros aspectos importantes[2].

Sin embargo, este tradicional régimen *de facto* caracterizado por la predominancia política y económica de los Estados Unidos ha sido progresivamente desplazada en el siglo XXI por un orden caracterizado por un mayor pluralismo y una mayor multi-polaridad. Países como Brasil e inclusive México, pese a sus estrechos lazos con los Estados Unidos, han experimentado una dramática expansión económica y han comenzado a asumir roles de liderazgo tanto en asuntos regionales como globales, mientras que la influencia económica de los Estados Unidos ha ido declinando frente a la creciente importancia del comercio y de las inversiones de Asia en América Latina y frente al crecimiento del comercio y de las inversiones intra-regionales y de la cooperación Sur-Sur en un amplio conjunto de áreas que abarcan desde la seguridad y el medio ambiente a la asistencia al desarrollo[3]. La influencia de estos factores no es necesariamente homogénea, incidiendo sobre la dinámica hemisférica bajo modalidades fuertemente diversificadas que contribuyen tanto a su complejidad como a su fragmentación[4].

Algunos analistas señalan en este sentido que durante los últimos lustros, cinco modelos de relación caracterizaron las relaciones de los países latinoamericanos con Washington —el acoplamiento, el acomodamiento, la oposición limitada, el desafío y el asilamiento, todos los cuales primaron en las políticas de los gobiernos regionales sin ser excluyentes, ofreciendo básicamente tres opciones estratégicas— el multilateralismo vinculante, la contención acotada y la colaboración selectiva con los Estados Unidos; opciones que, en su conjunto, respondieron a la lógica propia de las muy asimétricas relaciones existentes[5]. Pese a que el referente principal sigue siendo, en este análisis, la relación con los Estados Unidos, es evidente que las diferentes opciones estratégicas señaladas han incidido asimismo sobre las modalidades que adquiere el regionalismo en las Américas y las diferentes formas de articulación multilateral, como veremos en la presentación de algunos casos de política exterior de gobiernos latinoamericanos en este volumen.

En este contexto, algunos gobiernos evidencian una diplomacia más proactiva, apuntando a convertir a las Américas en un referente significativo de sus políticas exteriores, con objetivos diferenciados, sin embargo, en el marco de acuerdos bilaterales, multilaterales y subre-

gionales. Junto con estos procesos de carácter predominantemente inter-gubernamental promovidos por los Estados a título individual, se ha ido generando un gran número de innovaciones en la esfera inter-gubernamental y en las relaciones multilaterales. En la más reciente década han sido creadas diferentes organizaciones en la región, basadas en enfoques políticos, económicos e ideológicos distintivos. En el año 2004, a partir del Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) entre Cuba y Venezuela, se conformó la Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América (posteriormente transformada en Alianza Bolivariana de los Pueblos de América) (ALBA) como un esquema de asistencia y de cooperación Sur-Sur, con un fuerte contenido ideológico anti-estadounidense. En mayo de 2008, en Brasilia y en continuidad con la experiencia de la Comunidad de Naciones de Sudamérica (CNS), se conformó la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), que incluyó a los 12 estados sudamericanos, incorporando a Guyana y Surinam, tradicionalmente vinculadas al Caribe no-hispánico y a la Comunidad del Caribe (CARICOM). Y en febrero de 2010 en Cancún se constituyó, con la participación de todos los gobiernos de América Latina y del Caribe, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en función de una propuesta de crear un organismo inter-americano que, al igual que el ALBA y UNASUR, excluyese a los Estados Unidos y a Canadá. La CELAC asimiló la experiencia del Grupo Río que había actuado, desde la década del ochenta con la conformación del Grupo Contadora y hasta ese momento, como un ámbito de coordinación y consulta política, con un significativo impacto en la prevención y superación de algunos conflictos, tanto intra como inter-estatales en la región.

De hecho, la UNASUR nace como resultado de un proceso previo de concertación política y de integración regional —la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), cuyos orígenes se remontan a la década del noventa, cuando en un intento de hacer converger a MERCOSUR y a la CAN se intenta desarrollar el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS o SAFTA, según sus siglas en inglés)— una iniciativa contrapuesta al ALCA, principalmente impulsada por Brasil. Sin embargo, su progresiva configuración a lo largo de la primera década de este siglo se articula más en torno a los temas políticos y sociales que comerciales. De hecho, luego de su fundación en 2008 sobre la base del proceso de la CSN, la UNASUR desempeña un papel fundamental

en la prevención y superación de conflictos, tanto inter como intra-estatales, y crea, como uno de sus mecanismos más relevantes y activos el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD)[6]. Sin embargo, la UNASUR —como un organismo eminentemente inter-gubernamental, no logra desarrollar una estructura institucional efectiva, con una Secretaría General eficiente, más allá del funcionamiento inter-ministerial de los diversos consejos constituidos en su seno[7]. Como consecuencia, luego del empuje significativo logrado a principios de este siglo, su VII Cumbre iniciada en Paramaribo el 30 de agosto de 2013, mostró tanto un debilitamiento de su capacidad de convocatoria (de los 12 mandatarios de los países miembros, sólo asistieron ocho) como serias dificultades para encontrar y designar un nuevo Secretario General que pudiera retomara el empuje que le dieron, en su momento, los liderazgos de Lula da Silva, Chávez y Kirchner.

El ALBA, en cambio, nace con un claro sesgo ideológico, primero como Alternativa Bolivariana al ALCA, y luego como Alianza Bolivariana que agrupa a once de países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, y que recoge parte de la agenda de los movimientos sociales anti-ALCA como la Alianza Social Continental (ASC), introduciendo un fuerte componente ideológico y social en la agenda regional. Bajo el liderazgo de Chávez y en base a la asistencia petrolera de Venezuela, despliega un gran activismo en los primeros lustros de este siglo, con una plataforma explícitamente anti-estadounidense y fuertemente orientada a la cooperación Sur-Sur. Concebida primero como el "núcleo duro" de la naciente UNASUR, con la incorporación de Venezuela a MERCOSUR, se transforma en un engranaje de la proyección revolucionaria de Venezuela y de sus países afines. La muerte de Chávez en marzo de 2013 y la actual crisis económica de Venezuela pone en suspenso su sostenibilidad y continuidad como un organismo inter-gubernamental que acuna a algunos movimientos sociales de la región en su Consejo de Movimientos Sociales, subordinado al Consejo de Mandatarios.

La CELAC, por su parte, luego de que la mayoría de los mandatarios de los países que la componen se resistiera a crear una estructura permanente que le diera sostenibilidad institucional, como lo había propuesto Chávez en un intento de reciclar tanto el foro más informal del Grupo Río como un mecanismo de consulta y concertación como el languideciente Sistema Económica Latinoamericano (SELA), ha

quedado bajo la conducción de una *troika* de países renovable cada año, a la que recientemente se ha agregado el "plus uno" de un mandatario del Caribe. A tres años de su creación y bajo la presidencia de Cuba hasta febrero de 2014, cuando este país será reemplazado por Costa Rica, son difíciles de evaluar sus perspectivas a futuro, aunque muchos analistas lo consideran, debido a la exclusión de Estados Unidos y de Canadá, como una alternativa o una competencia a la OEA.

Finalmente, la Alianza del Pacífico, entre Colombia, Chile, Perú y México, ha despuntado fundamentalmente como una reactualización de un acuerdo de libre comercio entre estos cuatro países, con la expectativa de incorporarse a los beneficios que pueda proporcionar el Tratado Trans- Pacífico promovido por los Estados Unidos que, sin embargo no termina de acordar, para el momento de escribir esta introducción, con Japón sobre los alcances del mismo.

Esta fragmentada, compleja y cambiante cartografía del continente, a la que se suma la persistencia de la OEA como el único foro hemisférico, genera muchos interrogantes y variadas interpretaciones sobre sus alcances futuros y sobre su efectivo impacto en la reconfiguración política en curso en la región, como así también en el desarrollo de un proceso de integración regional que potencie las capacidades de los países del continente en el contexto internacional.

En este marco, tanto la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena en abril del 2012 como los preparativos para la próxima VII Cumbre en Panamá en el 2015 parecen haber generado un *impasse* en las relaciones inter-americanas, particularmente entre los Estados Unidos por un lado, y América Latina y el Caribe por otro, en especial en torno a la reincorporación plena de Cuba, entre otros temas.

El proyecto y sus alcances

Este cuadro de situación del hemisferio y el *impasse* político consecuente, fue objeto de análisis en dos seminarios organizados en octubre de 2011 en Washington y en noviembre de 2012 en Sao Paulo, y de un taller realizado en Buenos Aires en abril de 2013, en especial en referencia a la situación configurada a lo largo del tiempo, desde 1889, y continuado en 1948, primero por la Unión Panamericana y poste-

riormente por la OEA. Muchos de los análisis y de las conclusiones de los trabajos presentados en esos seminarios por investigadores de todo el hemisferio vinculados a las tres instituciones que impulsaron el proyecto "El hemisferio en transformación" han sido confirmados en el último año. Otros, sin embargo, han visto la necesidad de adecuarse a las nuevas realidades impuestas por una dinámica hemisférica caracterizada por su permanente transformación.

No obstante, la actual reconfiguración de las relaciones hemisféricas sigue desafiando nuestra capacidad de comprensión acerca de los asuntos de la región y abre nuevos interrogantes tanto para los académicos y para los decisores políticos, como para las organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuáles son los factores que determinan los cambios de estrategia de los gobiernos de las Américas? ¿Cómo diferentes actores —en los gobiernos y en la sociedad civil— influyen sobre las políticas hemisféricas adoptadas por los gobiernos y los actores intergubernamentales, y porque y como se producen estos cambios? ¿En qué medida objetivos comunes, como una mayor seguridad regional, un mayor desarrollo económico o una mayor capacidad de preservación ambiental, son propuestas por las actuales corrientes que actúan en el marco de las relaciones hemisféricas y qué es lo que podemos concluir en relación a esas corrientes en términos del fortalecimiento de la democracia o de la protección de los derechos humanos en la región? Estas cuestiones son importantes no sólo porque pueden servir de marco para una revisión de algunos conceptos fundamentales de los estudios de las relaciones internacionales con foco en las Américas, sino porque también, de una manera más significativa, acarrean consecuencias concretas para el bienestar de los pueblos del hemisferio.

En este contexto es que nos planteamos el objetivo central de las investigaciones que se desarrollaron en el marco del proyecto, algunas de las cuales son publicadas en esta edición especial de Pensamiento Propio. Este objetivo apunta a evaluar y a analizar el grado de erosión o de consolidación que ha sufrido el sistema interamericano, como también su organización de referencia —la OEA, a la vez de permitir construir nuevos escenarios a partir de una evaluación de los procesos en desarrollo en la región sobre la base de nuevas iniciativas regionales de carácter multilateral y de las políticas exteriores de algunos actores clave del hemisferio. En esencia, el objetivo es contribuir a la

comprensión de las transformaciones en curso en el continente y de las razones que las alimentan y nutren.

El proyecto "El hemisferio en transformación" (o "*Hemisphere in flux*", de acuerdo a su versión en inglés), incluyó tres áreas principales de investigación que, pese a estar estrechamente relacionadas, posibilitaron una separación analítica a los efectos de facilitar su comprensión. Dos de estas áreas están reflejadas en el presente número de Pensamiento Propio, mientras que la tercera ha sido desarrollada específicamente en un número especial de la revista Lua Nova y parcialmente en el número 38 de Pensamiento Propio. Esta división del trabajo obedece más a condicionantes específicos de la publicación de resultados en tres lenguas diferentes que a una visión fragmentada del proyecto de investigación, ya que no ha sido fácil coordinar y articular los diferentes y enriquecedores aportes provenientes de las investigaciones en las tres áreas. Las opciones seleccionadas, sin embargo, son de entera responsabilidad de los coordinadores del proyecto y apuntan a hacer público y accesible un conocimiento generado colectivamente en el ámbito de un proyecto continental.

Las áreas prioritarias del proyecto: de presencias imprescindibles y de ausencias obligadas

La primera de las áreas consideradas en el proyecto se refleja en los tres trabajos de la primera sección de la revista y aborda los procesos de multilateralismo y regionalismo en el marco de la nueva dinámica hemisférica, tomando en cuenta tanto las particularidades del multilateralismo en América Latina[8], como los cambios en torno a las concepciones de regionalismo y las tensiones que se desarrollan consecuentemente en una fase post-neoliberal y post-hegemónica, temas que también han sido tratados con anterioridad en otras publicaciones de CRIES[9]. En este marco, hay un énfasis especial en el papel de las organizaciones intergubernamentales - tanto en las previamente existentes como la OEA y MERCOSUR, con sus respectivas transformaciones y adecuaciones, como en las recientemente surgidas, como el ALBA, la UNASUR, la Alianza del Pacífico y la CELAC —en tanto consideramos que el análisis de sus potencialidades y limitaciones es crucial para la actual coyuntura hemisférica. En este sentido, los trabajos publicados en esta sección apuntan a comprender el significado de

las viejas y de las nuevas instituciones y cómo se relacionan en función de los temas tratados históricamente por la OEA, incluyendo la agenda establecida en relación a la seguridad, la democracia y los derechos humanos, y la nueva agenda de temas vinculada a una dinámica más eminentemente política y estado-céntrica del nuevo regionalismo emergente —desarrollo de una infraestructura regional, cooperación energética y financiera, desarrollo y agenda social, medio ambiente, defensa colectiva[10]. Uno de los objetivos analíticos de los trabajos de investigación de esta sección apunta a despejar las interrogantes en torno a cómo los temas que fueron paulatinamente decantados como temas centrales de la agenda del sistema interamericano a partir de los años 80, mantienen su vigencia fuera del contexto de la OEA en el marco de la actual dispersión y fragmentación de instituciones que eventualmente compiten por el espacio y la agenda de la misma OEA. En este contexto, otro de los objetivos considerados apunta a evaluar la capacidad de este organismo para sostener las prioridades de su agenda en un entorno crecientemente competitivo generado por el surgimiento de estas nuevas instituciones. Todos temas que requieren de una investigación sistemática y que se reflejan en los análisis y las conclusiones de los artículos de Carlos Portales con las interrogantes que abre sobre el multilateralismo en las Américas, de José Antonio Sanahuja con su énfasis en los cambios de ciclo del regionalismo y los enfoques diferenciados a que ha dado lugar, y en el Diana Tussie, enfocado en las tensiones que generan estos cambios en el marco de lo que denomina regionalismo post-hegemónico.

En este sentido, la primera sección de este volumen, bajo el título de "La nueva dinámica hemisférica", con los tres aportes ya mencionados de Portales, Sanahuja y Tussie, de hecho nos permite presentar el complejo cuadro de organismos regionales que, más allá de la OEA, excluyen en su mayoría a los Estados Unidos. Es indudable, en consecuencia, que junto con las transformaciones en el tratamiento de las relaciones hemisféricas evidente en la conducta y desempeño de varios gobiernos, estamos en presencia de una amplia reconfiguración de las relaciones multilaterales del hemisferio, proceso que abre varias interrogantes. Por un lado, existen evidentes ambigüedades en relación a las competencias, a veces conflictivas, de los foros regionales de diálogo, concertación política, resolución de controversias y de mediación. Simultáneamente, los procesos de decisión en el marco de

estas nuevas instituciones —algunas de las cuales está en proceso de construcción y de consolidación— no han dado lugar a formulaciones y reglas de juego distintivas, fuera del siempre presente énfasis en las decisiones consensuadas. Asimismo las prioridades de las respectivas agendas establecidas en el marco de los diversos procesos regionales no terminan de articular equilibradamente los intereses económicos y comerciales, con las preocupaciones políticas, sociales y de seguridad de algunos de los esquemas emergentes, dando lugar no sólo a una fragmentación de diversos alcances institucionales sino también a una diversidad de objetivos y prioridades frente a la dinámica regional y frente al sistema internacional.

La segunda área del proyecto —focalizada sobre las "Estrategias y potencialidades de las políticas exteriores de los países en relación a la OEA y a las organizaciones regionales", tiene por objetivo comprender y analizar cómo algunos de los gobiernos relevantes del hemisferio han estado desarrollado políticas dirigidas a la región, especialmente en función de los factores que los motivan a formular e implementar estrategias en el plano bilateral, subregional y multilateral. Es en relación con este objetivo que la segunda sección de la revista presenta un conjunto de trabajos de investigación sobre las políticas exteriores de los Estados Unidos, Brasil, México, Colombia, Argentina y Venezuela, y sus continuidades y cambios recientes, sobre los que abundaremos más adelante.

Mientras que muchos observadores condenan la existencia de una cierta "negligencia" de los Estados Unidos en relación a América Latina, particularmente luego del fin de la Guerra Fría y del 11 de septiembre de 2001, éstos siguen siendo el principal socio comercial de la región, su mayor proveedor de armamento (a pesar de la creciente exportación rusa y china) y de tecnologías de seguridad, la principal potencia militar con más influencia en el área y su principal fuente de remesas y de asistencia directa e indirecta, como un actor clave en innumerables campos, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como multilaterales[11]. La discusión en los Estados Unidos se ve centralizada en la crítica a las diversas administraciones recientes por su incapacidad en reconstruir vínculos actualizados en las relaciones regionales, particularmente con algunos países[12]. A pesar del fracaso de algunas de las últimas administraciones del país del Norte, espe-

cialmente durante la presidencia de George W. Bush (2001-2008), en establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) bajo el liderazgo estadounidense —fracaso que responde tanto a los intereses económicos y estratégicos de los países de MERCOSUR (y particularmente de Brasil y Argentina), a la resistencia ideológica de Venezuela y a la movilización de la sociedad civil de las Américas expresada en la Alianza Social Continental (ASC), como a la falta de respaldo interno en los Estados Unidos, este país firmó varios acuerdos bilaterales de libre comercio con países de la región y posiblemente podrá promover la firma de nuevos acuerdos y mantener un liderazgo en una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en áreas que abarcan desde la cooperación para el desarrollo hasta los acuerdos de seguridad, como lo ilustra tanto su especial relación con Colombia, la Iniciativa Mérida y los acuerdos de seguridad con Centroamérica y el Caribe, como la emergencia de la Alianza del Pacífico al calor de los estímulos que pudiera ofrecer el Tratado Trans-Pacífico (TTP). En este marco, es fundamental la comprensión de la dinámica política interna que puede promover u obstaculizar estas iniciativas, y las formas de articulación de su política exterior, en particular en relación a la región y en el marco de la administración de Barack Obama, como lo abordan en detalle Brenner y Hershberg en el capítulo inicial en la segunda sección de esta edición. Sin embargo, el aporte fundamental, en articulación con las restantes contribuciones a este volumen, es la creciente visión de que las relaciones interamericanas existentes al final del siglo XXI están sufriendo una profunda transformación, tanto en función de la nueva configuración del sistema internacional, como en función de la nueva estructura de relaciones entre los países latinoamericanos y las de algunos de éstos con los Estados Unidos[13].

Simultáneamente, afirmaciones sobre el ascenso en el sistema internacional de Brasil, se convierten en lugares comunes en el discurso académico y diplomático, e incluso en los circuitos económicos internacionales, como fenómeno específico y como parte del ascenso de las economías emergentes en el sistema internacional, más allá de los altibajos de sus economías. La magnitud de este proceso y las implicaciones regionales, tanto en el ámbito sudamericano y latinoamericano en general, como en el marco del sistema interamericano, aún no quedan claras, particularmente por la ambigüedad de los roles global y regional a los que apunta a desempeñar este país. La importancia

creciente de Brasil en la escena global, a medida que su estrategia de "autonomía a través de la diversificación"[14] y su peso económico impactan tanto en la región como fuera de ella, son datos cruciales de este problema, que abordan, respectivamente los capítulos de Tullo Vigevani y Juliano A. S. Aragusuku, con énfasis en sus percepciones e impacto sobre las organizaciones hemisféricas, y de Maria Regina Soares de Lima, con su foco en las relaciones interamericanas y la nueva agenda sudamericana de Brasil.

En la medida que los Estados Unidos y Brasil mantienen, impulsan, modifican o profundizan sus políticas hacia el resto del hemisferio, focalizando sus intereses en algunas subregiones —EEUU en América del Norte y Centroamérica, y más recientemente en los países del Pacífico; Brasil en América del Sur pero también en el ámbito del Caribe, los gobiernos de otros países también buscan ejercer su influencia sobre una dinámica hemisférica en proceso de transformación en el campo político, económico, institucional e inclusive ideológico[15]. El "vacío estratégico" dejado inicialmente por los Estados Unidos en la región a partir de la última década del siglo XX, con todas sus implicaciones posteriores y su reflejo en muchas de la coyunturas complejas vívidas por la OEA en las últimas décadas, no sólo ha sido parcialmente cubierto por el liderazgo creciente de Brasil y la promoción de un espacio sudamericano de creciente autonomía[16]. Otros actores se suman para llenar este vacío, más allá de que éste se encuentre en proceso de progresiva contracción, con efectos sobre el sistema interamericano en general, pero también sobre el nacimiento de las nuevas organizaciones regionales. Pese a la reducida presencia en el ámbito latinoamericano, particularmente durante los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN), México comienza a reactivar su papel hemisférico, más allá de sus vínculos con América del Norte, y a flexionar sus músculos en el ámbito latinoamericano, como lo ilustra el rol más proactivo que ha asumido la política exterior mexicana desde la elección de Peña Nieto a la presidencia, tanto en el caso del rol asumido, desde la administración anterior, en la reactivación del Grupo Río como un foro político regional alternativo a la OEA, y en la creación de la CELAC, con la exclusión de sus socios del NAFTA —Canadá y los EEUU, como en la reactivación de los vínculos con Cuba. En el marco de las relaciones interamericanas, este creciente peso se evidencia asimismo en la OEA, como lo analiza, desde una perspectiva histórica, Natalia

Saltalamacchia Ziccardi en su capítulo en este número, —peso que eventualmente comienza a incidir sobre las transformaciones de este foro, restaurando la consistencia de una política exterior sostenida de este país y ampliando su influencia regional, más allá de sus aspiraciones a desempeñarse como un actor global.

En contraposición, un actor cuya política exterior de los últimos quince años se ha caracterizado por un activismo sobredimensionado y por una alta carga ideológica[17]—la República Bolivariana de Venezuela, después de liderar la creación de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) en diciembre de 2004 y de sostenerla a través de la asistencia petrolera y de la progresiva incorporación de países con posiciones afines en cuanto a su actitud anti-hegemónica y anti-estadounidense, tanto de América del Sur y de Centroamérica, como del Caribe, tiende a perder la influencia que marcó, en su momento, el liderazgo de Hugo Chávez Frías. Con la desaparición física de Chávez y luego de un protagonismo destacado en el ámbito regional e internacional durante la primera década de este siglo, bajo la presidencia de Nicolás Maduro Venezuela comienza a perder peso en su rol de liderazgo regional, tanto por las dificultades económicas por las que está atravesando el país como por las complejidades inherentes al reemplazo de un liderazgo carismático como el de Chávez. Sin embargo, la influencia de Venezuela a nivel regional, no sólo en el ámbito intergubernamental sino también, en forma especial, en el ámbito societal y político, no termina de desvanecerse y persiste, manteniendo, como lo analizan en su capítulo Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont, el desgarramiento de una política exterior marcada por la contraposición de una estrategia de *soft-balancing* tendiente a restarle fuerza a la presencia hegemónica estadounidense y de una creciente militarización tanto en el ámbito de su política exterior como en su dinámica política y social doméstica[18]. La más reciente decisión —tomada aún en vida de Chávez, de denunciar la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y de abandonar el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH) vinculado a la OEA, como su participación crítica en el debate sobre la reforma de este sistema en este organismo, son una muestra ilustrativa de su cuestionamiento permanente a la institucionalidad interamericana, junto con una persistente vocación regional orientada a la creación de una Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas, tanto a través del ALBA como en la constitución de UNASUR y de la CELAC y la incorporación a MERCOSUR[19].

Junto a estos actores, dos países que han vivido significativas transformaciones en las dos últimas décadas, mantienen una presencia y, como en el caso de Colombia, una influencia en el escenario regional y en las relaciones interamericanas que no es dable descartar. Por un lado, como lo muestra el capítulo de Sandra Borda G., Colombia ha comenzado a desplegar sus potencialidades en el ámbito regional e interamericano, a partir de dos situaciones distintivas —su crecimiento económico, que lo ha ubicado en el tercer lugar de las economías latinoamericanas, y el proceso de paz encarado por el Presidente Santos con la guerrilla de las FARC, con destino promisorio pero incierto. Por otra parte, la política exterior de Argentina, como lo evidencia el capítulo de Federico Merke, pone de manifiesto una contracara a este proceso, en el marco de una desinversión institucional en el ámbito hemisférico y regional y una decreciente presencia de su política exterior que, en el camino, ha tendido a un mayor aislamiento y a la pérdida de algunos de sus rasgos distintivos como la defensa de los derechos humanos. Mientras que la Argentina tuvo, en su momento, un destacado papel en la creación de la UNASUR, Colombia, manteniendo su "relacionamiento especial" con los Estados Unidos, buscó sin embargo también desempeñar un papel activo en esa organización[20].

Otros actores que merecen la atención en este marco por su tradicional o por su creciente relevancia e incidencia en las relaciones interamericanas, como Canadá y Ecuador no han podido ser incluidos entre los análisis de este volumen, carencia que, por diversas razones, no los deja fuera del espectro de actores importantes en la coyuntura actual. En este sentido, tanto en el seminario de Washington D.C. como en el de Sao Paulo ambos casos han sido merecedores de sendos análisis. Otros Estados también van buscando ejercer una influencia en determinadas esferas e instituciones, con concentración en el foco del interés regional en una perspectiva externa a la OEA.

En su conjunto, no todos estos países presenten políticas convergentes, no sólo en el marco hemisférico, sino también en el regional latinoamericano, aunque en el caso de estos últimos lo que se puede afirmar como un rasgo común, con mayores o menores diferencias, es su mayor autonomía frente a los Estados Unidos. En cada caso, persisten los intereses nacionales y el principio de la soberanía nacional que guían su actuación en el campo internacional[21]. Sin embargo, a

la vez, en cada uno de los países mencionados, incluyendo a los Estados Unidos, existe una compleja gama de espacios institucionales en cuyo marco son definidas e implementadas las prioridades en política exterior, espacios que inexorablemente padecen el impacto de una constelación de múltiples intereses domésticos que acotan el debate sobre esta política y sus alcances[22]. En el contexto de las instituciones interamericanas esta cuestión reviste una importancia significativa y es útil para explicar algunas dificultades que encuentra la OEA, al menos a partir de la crisis de Honduras en julio de 2009 y más recientemente del debate sobre la reforma del SIDH, de continuar siendo una referencia institucional importante en el continente

Consecuentemente, la cartografía hemisférica ha vivido, en la dos últimas décadas, una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo en la región, a nuevas modalidades y enfoques en el desarrollo del regionalismo y de la integración regional, y a nuevas articulaciones entre las tensiones y luchas que se estructuran en una nueva arquitectura de poder que algunos analistas no dudan en calificar como post-neoliberales o post-hegemónicas. En este marco, es importante analizar tanto la reconfiguración política de la región y el posicionamiento respectivo de algunos actores relevantes frente a los foros tradicionales y, en particular frente a la OEA, como frente a las nuevas estructuras regionales emergentes. Asimismo, es fundamental comprender, en el marco de esta dinámica de reconfiguración en curso, los rasgos distintivos —en términos de prioridades nacionales, mecanismos de toma de decisiones y convergencias y divergencias con otros actores— de las políticas exteriores de algunos Estados del hemisferio.

La tercera área de investigación considerada en el proyecto, focalizada sobre "Los mecanismos regionales en el tratamiento de temas claves de las Américas", aborda el papel de la sociedad civil en la formulación de las políticas hemisféricas, tanto en el ámbito nacional como intergubernamental, especialmente en relación a la protección de los derechos humanos y a la profundización de la democracia. En este sentido, la literatura existente en la región sobre los determinantes domésticos de la política exterior en las Américas es relativamente escasa y presta poca atención, con algunas notables excepciones[23] a la influencia y al impacto de diversos sectores de la sociedad civil sobre las políticas impulsadas por los gobiernos de las Américas. Los resultados

de la investigación en esta área han sido publicados tanto en el citado número de Lua Nova, como en el número precedente de Pensamiento Propio, dedicado a la reforma del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH)[24] y en numerosas publicaciones de CRIES, pero también entrarán en consideración en el próximo número de Pensamiento Propio dedicado a la sociedad civil y a la democracia, y al rol de la primera en la formulación de agendas regionales y de política exteriores previsto para el próximo semestre. Aunque éstos últimos trabajos son producto de otro proyecto de investigación, complementan analíticamente gran parte de los interrogantes planteados en torno a la consolidación y profundización de la democracia en las Américas y los desafíos que presentan ante una aparente desmovilización y declive de los movimientos sociales orientados a promover y defender algunos de los logros y a corregir algunas de las falencias de más de tres décadas de democracia en la región, señalando tanto el imperante "déficit democrático" que caracteriza a gran parte de los procesos regionales como la importancia de catalizadores políticos como los derechos humanos desde la década del ochenta, el movimiento anti-ALCA en los noventa por una mayor inclusión social, y los nuevos movimientos que cuestionan el desarrollismo neo-extractivista que caracteriza a muchas de las políticas gubernamentales actuales[25].

Pese a que esta última área temática no está incluida en la compilación de trabajos de la presente edición especial de Pensamiento Propio —quedando desplegada a lo largo de las publicaciones ya citadas, el presente número recoge fundamentalmente los trabajos que abordan las estrategias y potencialidades de los países en relación a una nueva cartografía de organizaciones y procesos regionales. Tanto los formuladores y decisores políticos, como los académicos y analistas, necesitan comprender mejor como la dinámica de poder se está transformando en las Américas y como cada uno de los países considerados contribuye y, al mismo tiempo, responde a las reconfiguraciones de poder emergentes. La comprensión de esta dinámica en base a los aportes de destacados especialistas y analistas constituye el propósito último de esta edición especial de Pensamiento Propio, en ocasión del 30mo Aniversario de CRIES.

Finalmente, el proyecto de investigación fue desarrollado con el apoyo de tres instituciones distintivas del ámbito hemisférico —el Center for

Latin American and Latino Studies (CLALS) de la American University de Washington D.C.; el Instituto Nacional de Ciencia e Tecnologia de Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU), constituidas por la Universidad Estadual Paulista (UNESP), la Universidad de Campinas (UNICAMP), la Pontificia Universidad Catolica de Sao Paulo (PUC/SP), el Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) y otras universidades brasileñas, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), cuya Secretaría General está basada en Buenos Aires. Los trabajos publicados en este volumen proceden, una vez actualizados, de los dos seminarios que articularon la columna vertebral del proyecto. Cada uno de estos trabajos, sin embargo, y de acuerdo a las normas establecidas por la revista, ha sido evaluado externamente por el sistema de doble dictamen ciego, de manera de garantizar su calidad y solidez académica, amén de haber sido evaluados oportunamente en dos etapas previas por los editores del presente número. Queremos expresar nuestro agradecimiento a estas tres instituciones por el respaldo otorgado para la realización de los seminarios mencionados, que posibilitaron un enriquecedor intercambio entre investigadores de diversos países y regiones, y a éstos por sus contribuciones y aportes, como así también a los evaluadores anónimos que evaluaron y comentaron los trabajos publicados en tiempo y forma.

NOTAS

1. Ver relatoría del Seminario Internacional "Regiones y regionalismo en el marco de la nueva dinámica hemisférica: la coyuntura actual y los escenarios posibles", organizado por CRIES y CARI en Buenos Aires el 8 y 9 de abril de 2013, en www.cries.org

2. Cfr. Serbin, Andrés (2009). *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos*, Buenos Aires: Documento CRIES No. 11, y (2010) *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina*, Buenos Aires: Documentos CRIES no. 14. Ambos pueden ser consultados en www.cries.org

3. Cfr. Velasco e Cruz, S. C. (2007). *Trajetórias. Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp/Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações

Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP; Bitar, S and Hershberg, E. (2012). "North-South relations in the Western Hemisphere", paper presented at the Mid-Atlantic Council of Latin American Studies. Washington: American University, y Sabatini C. (2012) "Rethinking Latin America", in *Foreign Affairs*, March/April 2012.

4. Cfr. Lagos, Ricardo (comp.) (2008). *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: Fundación Grupo Mayán/EDHASA.

5. Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos", en Lagos, op. cit., pp. 217-228. A lo que estos autores añaden que esta lógica, a su vez, ha dado lugar históricamente a cuatro objetivos permanentes de política exterior: la búsqueda de autonomía, la diversificación de las relaciones exteriores, la definición del interés nacional en términos de desarrollo económico y la restricción del poder estadounidense (ibidem, p. 211).

6. Cfr. Rodrigues, Gilberto y Thiago Rodriguez (2011). "La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil", en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-GPPAC-Icaria Editorial, pp. 207-238, y Sanahuja, José Antonio y Francisco J. Verdes-Montenegro (2013). "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en prensa en *América Latina y la integración regional frente a los desafíos globales*. *Anuario de Integración de América Latina y el Caribe 2014*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Icaria Editorial.

7. Cfr. Serbin (2010), op. citada y Borda, Sandra (2012). *Desafíos y oportunidades de la UNASUR*, Buenos Aires: Documentos CRIES *No. 18*.

8. Cfr. *Pensamiento Propio* (Buenos Aires) No. 33, enero-junio 2011, año 16, dedicado a Los desafíos del multilateralismo en América Latina y editado por Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz; Serbin, Andrés (2010) "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", en Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini (2010). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires: CRIES, pp. 7-37, y Serbin, Andrés (2010b). "De despertares y anarquías", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol 10, No. 3, pp. 6-11.

9. Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini (2010). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires: CRIES, y (2012) *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES.

10. Ibidem (2012).

11. A esto cabe agregar que de los 20 acuerdos de libre comercio que los EEUU tienen con diversos países del mundo, la mitad fueron firmados con naciones latinoamericanas y del Caribe. Alrededor del 85% de los bienes que comercia Washington entran libres de impuesto a Chile, Colombia, Costa Rica, república Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y Perú. Adicionalmente, como lo denunció en su momento Julián Assange, el 98 % de las telecomunicaciones desde América Latina hacia el resto del mundo pasan por los Estados Unidos, "incluidos mensajes de texto, llamadas telefónicas, correos electrónicos", en Hernández Navarro, Luis (2013) "La reinvención de Latinoamérica", en *América Latina en Movimiento, No. 490-491*, noviembre-diciembre 2013, http://www.alainet.org/active/70177

12. Cfr. Lowenthal, A. F.; Piccone, T. J.; and Whitehead, L. (2011). *Shifting the balance: Obama and the Americas*. Washington D.C.: Brookings Institution.

13. Bitar and Hershberg (2012), op. cit. y Velasco e Cruz S.C (2012). "Obama ficaria agradecido se o Brasil lograsse operar como fator de estabilização e facilitação na região". Entrevista concedida ao blog Brasil no Mundo. 5 outubro. 2012. http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2012/10/05/obama-ficaria-agradecido-se-o-brasil-lograsse-operar-como-fator-de-estabilizacao-e-facilitacao-na-regiao/

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

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

16. Serbin, Andrés (2009). "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Mesa, Manuela (coord.) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Madrid: CEIPAZ,-Icaria Editorial, , pp. 127-140.

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

18. A finales de diciembre, luego de una breve visita a La Habana, Maduro ordenó la promoción al grado superior de todos los militares que participaron en los golpes de Estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992, incluyendo a Diosdado Cabello, ex teniente y actual presidente de la Asamblea Nacional. Para ese mismo mes, ya había nombrado a 368 militares en distintos cargos de la administración pública y creado un canal de televisión de la Fueras Armadas Bolivarianas de la Nación (FABN). Cfr. Lozano, Daniel (2013) "Profundiza Maduro la militarización de su gobierno", en *El Nacional* (Caracas), lunes 30 de diciembre de 2013. P. 4.

19. Cfr. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013ª). "Si los derechos humanos se oponen …", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol 13, No. 4, octubre-diciembre, pp. 39-45, y (2013b) "La política exterior de la República Bolivariana de Venezuela y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como obstáculo", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 38, julio-diciembre, pp. 235-354.

20. Cfr. Dominguez J. I. y Rafael Fernández de Castro (eds.) (2010). *Contemporary U.S.–Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century*. New York: Routledge.

21. Cfr. Serbin, Andrés (2010b). *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 15.

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

23. Una de estas excepciones es el volumen colectivo editado por Tussie, Diana y Pablo Trucco (eds.) (2010) *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*, Buenos Aires: Teseo-FLACSO-LATN. Y en el análisis de la izquierda en el gobierno, con algunos aportes sobre la formulación de políticas exteriores, dos perspectivas diferenciadas en Cameron, Maxwell and Eric Hersshber (eds.) (2010) *Latin America´s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Boulder-London: Lynne Rienner, y en Regalado, Roberto (2012) *La izquierda latinoamericana en el gobierno. ¿Alternativa o reciclaje?*, México: Ocean Sur.

24. *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 38, julio-diciembre 2013, dedicado al "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Actores, reformas y desafíos". Editores invitados: Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi. Ver www.cries.org

25. Serbin, Andrés (2011c). *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 17. Cfr. También al respecto Cannon, Barry and Peadar Kitby (eds.) (2012) *Civil Society and the State in Left-Led Latin America*, London: Zed Books.

Regionalismo y multilateralismo en la nueva dinámica hemisférica

¿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 ¼ 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 la 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 Estados[2].

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 remplazando 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 siglo[3].

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 Rio 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 Rio 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
OEA	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 sudamericanas[4], 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. MERCO-SUR)	-	-	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 involucración 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 dan 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 transpacíficas.

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 restructuración 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 denuncio 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 Dokumentazionszentrum 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.

Saltalamacchia, 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.

Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC

José Antonio Sanahuja[1]

Introducción

Desde mediados de 2000 se observa un claro cambio de ciclo en el regionalismo y la integración latinoamericana, que está llevando a una reconfiguración del "mapa" y las estrategias del regionalismo y la integración regional, en particular en cuanto a la crisis de la comunidad andina, la redefinición y ampliación del Mercosur, la conformación de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Alianza del Pacífico, y con un

alcance más amplio, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Esos cambios conforman un escenario regional cambiante y "en flujo", cuyos contornos aún no parecen definirse con claridad.

En esas nuevas cartografías de la integración y el regionalismo se cruzan distintas lógicas: en primer lugar, responden a la distinta naturaleza y enfoque de los distintos esquemas regionales y subregionales, sea ésta de carácter eminentemente económico, o bien estén centrados primordialmente en la concertación política y la gobernanza regional, aunque como se verá esta distinción no siempre es tan nítida. Por otro lado, son un reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de visiones disímiles del mundo y de la región, y de estrategias diferenciadas en lo que concierne a las políticas de desarrollo, la política exterior, y las estrategias de inserción internacional. El cruce de estas lógicas da lugar a una realidad compleja, heterogénea y diversa, de geometrías variables, que no responde a las imágenes o relatos —a menudo con un marcado carácter teleológico y una visible funcionalidad de legitimación política— que están presentes en el debate político regional: ni a la imagen unionista o "neobolivariana" de una región que deja atráas el neoliberalismo y afirma colectivamente su autonomía en un mundo post-hegemónico, ni la imagen de una región fracturada por nuevas "líneas de Tordesillas" (Valladão, 2007) y/o por brechas ideológicas insalvables entre "populistas" y "democrátas", con "dos Américas Latinas" que pugnan entre sí con pocas o ninguna posibilidad de lograr acuerdos (Malamud, 2012; Briceño, 2014).

Tratando de aprehender y caracterizar esa realidad compleja y diversa, este artículo examina los casos de UNASUR y CELAC, como los esquemas de concertación política y de gobernanza regional más relevantes que han aparecido en esas nuevas cartografías de la integración y el regionalismo de América Latina y el Caribe. Se tratará de explicar sus orígenes y evolución a partir de dos factores principales: el agotamiento del ciclo de "regionalismo abierto" que estructura los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional en el periodo 1990-2005; y la aparición, como respuesta a lo anterior, de nuevas fórmulas del regionalismo "post-liberal", que responden tanto a los cambios políticos que experimenta la región a mediados de ese decenio, como a procesos más amplios de desplazamiento del poder

y la riqueza en el sistema internacional, con el ascenso de los países emergentes y, al tiempo, las nuevas demandas de gobernanza regional y global que exigen los procesos de globalización. Finalmente, el artículo examinará la evolución y resultados de ambos procesos para tratar de determinar su alcance y significado como nuevas experiencias y enfoques del regionalismo latinoamericano, mostrando que la región, más allá de su heterogeneidad y diferencias de visión y enfoque político y económico, ha decidido establecer marcos comunes de concertación política y, al tiempo, ha definido con precisión su naturaleza intergubernamental y su alcance como herramientas de gobernanza regional, de coordinación de políticas, y de posicionamiento internacional.

El punto de partida: el ciclo del "regionalismo abierto" (1990-2005)

Hacia 1990 América Latina definió un "mapa" de la integración que permaneció invariable durante más de 15 años. La mayor parte de los países optaron por las estrategias del "regionalismo abierto", con esquemas de integración —Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur— caracterizados por una baja protección externa y la pretensión de establecer uniones aduaneras con las que mejorar la competitividad internacional. Estos esquemas respondían en gran medida a las reformas liberales del llamado "Consenso de Washington" y a la aceptación de los acuerdos comerciales regionales como estrategias de liberalización que, al tiempo, promoverían la formación de ventajas competitivas dinámicas y con ello, una mejora de la inserción internacional de la región en el mundo "triádico" de la posguerra fría. En esa visión se produjo uan visible convergencia de las visiones liberales de lo que a mediados de los noventa se denominó el "Consenso de Washington revisado" (Williamson, 1996; Burki, et al. 1998), y las estrategias neoestructuralistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) basadas en la estrategia de desarrollo renovada que se denominó "transformación productiva con equidad" (Robson, 1993; CEPAL, 1994). Incorporando algunos elementos del llamado "nuevo regionalismo", estos acuerdos regionales también recogían la rica experiencia de concertación política de la región que, de manera autónoma y al margen de la Organización de Estados Americanos (OEA), había tenido su origen tanto en los

procesos de democratización del Cono Sur, como en los procesos de paz y democratización del istmo centroamericano. Con ello, Mercosur, el SICA o la integración andina trataron de conformarse como marcos de gobernanza regional, entendida ésta como el establecimiento de instituciones y políticas comunes —en un esquema institucional de naturaleza "multinivel" o *multilevel governance*— y la concertación y/o convergencia de políticas nacionales para ampliar la capacidad colectiva de gestión de riesgos e interdependencias de alcance regional y subregional, conforme al concepto de "nuevo regionalismo" que emerge en este periodo (Söderbaum y Shaw, 2003). Por ello, aún manteniendo un núcleo esencialmente económico y comercial, estos agrupamientos también adquirieron un mayor perfil político, y una agenda que según casos se extendió a la concertación política, a la cooperación ambiental, social, y al campo de la seguridad regional.

En un marcado contraste, México adoptó una vía pragmática unilateral de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo "sur-norte" de este periodo, al que se añadirían posteriormente otros acuerdos de libre comercio, incluyendo el firmado con la UE en 2000. Tras haber optado inicialmente por un modelo de apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar al de México, basado en un número apreciable de acuerdos de libre comercio, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002. De esa forma, ambos países convergieron en una estrategia "radial" (*hub and spoke*) para diversificar los mercados externos, atraer inversiones, y convertirse en plataformas exportadoras para el mercado global y en particular para los mercados norteaericano y de Asia-Pacífico.

En términos comerciales, el regionalismo abierto ha dejado un saldo positivo. Si se atiende a la evolución del comercio intrarregional, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total. Entre 1990 y 2000 las exportaciones de América Latina con destino a la propia región crecieron, en valor, a una tasa media anual de 14,4%, y entre 2000 y 2008 de 15,2%, mientras que las exportaciones totales crecieron en esos mismos periodos a 9,2% y 12,4% respectivamente (CEPAL, 2010: 85). Además, en los mercados intra e interregionales la mayor parte de las exportaciones han sido manufacturas con mayor valor agregado, y aunque sea menor que en otros grupos regionales, tiene más peso el comercio intraindustrial y la participación de las pequeñas y medianas

empresas es mayor que en las exportaciones extrarregionales, protagonizadas por grandes empresas y productos primarios con poco valor añadido. Aunque a menudo se centra en sectores manufactureros menos dinámicos y con tecnología baja o intermedia, son una contribución importante a la generación de empleo y al desarrollo de incipientes cadenas productivas y de servicios de alcance regional. Por otra parte, hay que reseñar el aumento de las inversiones protagonizadas por empresas latinoamericanas en otros países de la región, como proceso de integración "de facto" que en ocasiones ha sustentado el surgimiento de empresas "multilatinas" basadas en los mercados regionales.

Un nuevo ciclo del regionalismo y la integración: Agotamiento del modelo y cambio político

A mediados del decenio de 2000 los esquemas basados en el "regionalismo abierto" mostraban signos de agotamiento. Tanto en la CAN como Mercosur el comercio intrarregional había registrado retrocesos en términos relativos, como proporción del comercio total, aunque no en cifras absolutas. La región, en suma, estaba menos integrada en términos comerciales pese a haber adoptado un modelo de integración basado precisamente en la liberalización comercial. Varias causas explicarían este hecho paradójico: el aumento de las exportaciones de materias primas a Asia[2], que alentó un patrón exportador especializado en productos primarios; la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas; el reducido peso del comercio intrafirma e intraindustrial, derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales; la persistencia de barreras no arancelarias; los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física; y la inestabilidad macroeconómica y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis.

Pero estos factores también han de verse, como explicación más amplia, a la luz de una estrategia regionalista "parcial" y "selectiva", y sometida en no pocos aspectos a la ortodoxia neoliberal[3]. En particular, se puso más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la "integración negativa" —la supresión de barreras a los intercambios intragrupo—, que en la "integración positiva", orientada a las construcción de instituciones y políticas comunes. Además, la agenda de la "integración negativa" pre-

senta resultados desiguales: mayores en cuanto a supresión de aranceles y otras medidas "visibles" a la libre circulación, pero más escasos en cuanto a barreras no arancelarias y de otra índole. A menudo, se ha visto la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en para la mejora de la competitividad internacional, en campos como las políticas de I+D+i, desarrollo regional, energía, e infraestructura física, a pesar de los elevados costes que suponen las carencias en infraestructura regional[4]. Estas insuficiencias han sido más marcadas en relación a las asimetrías, o la agenda social y laboral.

El segundo de estos factores concierne a las instituciones. Se ha conformado un "regionalismo ligero" caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes con capacidad de generar un derecho de la integración de carácter imperativo. Este hecho responde en parte al papel del nacionalismo en la cultura política de la región, y a la frecuente subordinación de la política exterior a los imperativos de la arena política doméstica (Serbin, 2010). Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su legitimidad, eficacia y credibilidad. La debilidad institucional también contribuye a explicar la vulnerabilidad de los esquemas de integración, incapaces de impedir medidas unilaterales en situaciones de crisis —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. Ello contrasta con una retórica presidencial dominada por metas integracionistas cada vez más ambiciosas, que tampoco se cumplen, lo que genera incertidumbre, y ha dañado la credibilidad de los grupos regionales ante los propios miembros y ante terceros.

La ampliación de las opciones extrarregionales es el tercer factor a considerar. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. Ello se relaciona

con los importantes cambios que se han registrado en las relaciones económicas exteriores de la región, con importantes diferencias entre países, ante el proceso de desplazamiento de la riqueza y el poder hacia el área Asia-Pacífico: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), tras el retroceso relativo de Estados Unidos y el posterior aumento de los flujos originados en la UE, surgen con mucha fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de "reprimarización", que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

En ese nuevo contexto, se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. En particular, el lanzamiento en 2013 de las negociaciones de los denominados "mega-acuerdos" comerciales, como el Acuerdo Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP), unido a los acuerdos parciales alcanzados en la Organización Mundial de Comercio (OMC), trazan un escenario de gran incertidumbre respecto a la futura reordenación geopolítica y geoeconómica del sistema internacional. Estas iniciativas plantean con toda su crudeza los dilemas entre regionalismo y multilateralismo que enfrenta el sistema económico mundial, y por ello exigen una respuesta estratégica por parte de todos los actores de dicho sistema. Ello coadyuva a una pauta de "regionalismo disperso" que, lógicamente, debilita la cohesión interna de la integración y conspira contra su profundización.

Este balance no debiera conducir a la errónea conclusión de que el regionalismo abierto no ha contribuido al progreso de la integración o el desarrollo económico y social de la región. Entre los activos que ha generado, y que han de ser preservados, se encuentran un mejor acceso

a los mercados regionales, en términos de liberalización comercial y aumento del volumen del comercio intrarregional, y el desarrollo incipiente de cadenas productivas y de servicios regionales, con una mayor participación de las pequeñas y medianas empresas y en actividades de mayor valor agregado que las que dominan las exportaciones al resto del mundo, que salvo excepciones responden aún a un patrón clásico basado en materias primas y con mayor peso de las grandes empresas. Por otro lado, como señaló CEPAL (2008: 325), los acuerdos de integración de este periodo permiten desarrollar cadenas regionales de producción y compartir y potenciar el proceso de innovación, y existe un importante potencial de crecimiento en servicios o compras gubernamentales. Sería también el marco adecuado para el desarrollo de políticas de competitividad más amplias —en particular, en materia de infraestructura y energía— orientadas a la mejora de la inserción internacional de la región, haciendo realidad ese objetivo inicial del regionalismo abierto de promover, en palabras de Sunkel (1990), "el desarrollo desde dentro", en contraposición con las más limitadas y en parte fallidas estrategias de desarrollo "hacia fuera" o "hacia adentro" que caracterizaron otras etapas de la historia económica de la región.

Entre la Alianza del Pacífico y el regionalismo post-liberal: Las opciones diferenciadas de la región

El cambio de ciclo político que se produce a mediados de los 2000 supone, en palabras de Olivier Dabène (2011), una "repolitización" del debate sobre el regionalismo y la integración regional, en el que se cruzan distintas lógicas: en primer lugar, responden a la distinta naturaleza y enfoque de los distintos esquemas regionales y subregionales, sea ésta de carácter eminentemente económico, o bien estén centrados primordialmente en la concertación política y la gobernanza regional, aunque esta distinción no siempre es tan nítida pues ambas dimensiones siempre can a estar presentes aunque su peso sea desigual. Por otro lado, son un reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de visiones disímiles del mundo y de la región, y de estrategias diferenciadas en lo que concierne a las políticas de desarrollo, la política exterior, y las estrategias de inserción internacional (Gardini, 2011). El cruce de estas lógicas da lugar a una cartografía del regionalismo latinoamericano heterogénea, diversa, compleja y cambiante, de

geometrías variables, que no puede reducirse a las imágenes o relatos tan frecuentes como simplificadores que están presentes en el debate político regional, a menudo con un marcado carácter teleológico y una visible funcionalidad de legitimación política: ni a la imagen unionista o "neobolivariana" de una región que afirma colectivamente su autonomía económica y política en un mundo post-hegemónico, ni la imagen de una región fracturada por nuevas "líneas de Tordesillas" (Valladão, 2007) y/o por brechas ideológicas insalvables entre "liberales" y "dirigistas", o entre "populistas" y "democrátas", con "dos Américas Latinas" que pugnan entre sí con pocas o ninguna posibilidad de lograr acuerdos (Malamud, 2012; Briceño, 2014).

Ese escenario de creciente diversidad, heterogeneidad y complejidad se observa con claridad en las estrategias de desarrollo, integración económica e inserción internacional adoptadas en la región. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del "Consenso de Washington" y el modelo del "regionalismo abierto". Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado "post-consenso de Washington", las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del "Socialismo del Siglo XXI", y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado "Consenso de Brasilia" (McDonald y Tuckert, 2009; Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2012).

El retorno del regionalismo abierto: La Alianza del Pacífico

Todo lo anterior se ha traducido en la aparición o consolidación de tendencias claramente diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región: cabe observar, por un lado, un grupo de países —Chile, Colombia, México y Perú— que desde fecha temprana optaron por

mantener y profundizar una estrategia de apertura económica con una marcada visión liberal basada en las estrategias "radiales" (*hub and spoke*) del "regionalismo abierto", a través de acuerdos bilaterales de libre comercio "sur-norte" con Estados Unidos y la UE y con otros países, y una mayor orientación hacia el área Asia-Pacífico y hacia el espacio norteamericano de integración (Fairlie, 2007; Valladao, 2007, Tussie, 2008). Esa estrategia, obviamente, es incompatible con modalidades de integración basadas en uniones aduaneras y con los marcos de integración "sur-sur" clásicos y son un factor importante, por ejemplo, para explicar la crisis de la integración andina. Esa opción adquiere posteriormente un mayor perfil político con el establecimiento de lo que se denominó inicialmente "Alianza del Arco del Pacífico" (Briceño 2010). En abril de 2011 se adoptó el acuerdo político para establecer la "Alianza del Pacífico", cuya Acuerdo Marco es firmado en la IV Cumbre de este Grupo, celebrada en junio de 2012 en el Observatorio de Cerro Paranal (Chile), y en la VIII Cumbre de Cartagena de Indias de febrero de 2014 se inició el proceso para la incorporación de Costa Rica como miembro pleno en 2015.

La Alianza del Pacífico se establece con el objetivo explícito de construir, de manera consensuada y gradual, un área de integración profunda que permita la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; que contribuya a mejorar la competitividad internacional de sus miembros y a través de ello, a un mayor crecimiento económico y a la inclusión social, y constituirse como plataforma de articulación política y de proyección al mundo, con especial énfasis en el área Asia-Pacífico. Este esquema revive el modelo de "regionalismo abierto" del decenio de los noventa a partir de los acuerdos "sur-norte" de libre comercio con Estados Unidos y la UE que ya han firmado todos los miembros de este grupo. En 2010 se inició el proceso de integración de los mercados financieros y las bolsas de valores de este grupo, estableciendo el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). En lo que se refiere al comercio intragrupo, en febrero de 2014 culminó un proceso de negociaciones por el que se ha acordado la supresión de aranceles para el 92% de los bienes y servicios, con un 8% restante —en su mayoría productos agrícolas— a liberalizar gradualmente en un plazo de 17 años. Se han adoptado medidas para promover la libre circulación de personas —supresión de visas para turismo y actividad de negocios, el establecimiento de representaciones diplomáticas conjuntas, y se han iniciado programas de cooperación educativa.

Con el 40% del PIB latinoamericano, un importante potencial de crecimiento, y un marco de políticas abiertamente liberal, la Alianza del Pacífico ha suscitado gran interés en otros países de la región y externos a ella, y cuenta ya con un gran número de observadores, algunos de ellos miembros de Mercosur y del ALBA-TCP, lo que no ha impedido que este último grupo haya criticado abiertamente a este esquema, considerándolo un instrumento al servicio de intereses hegemónicos de Estados Unidos, y en particular para reactivar las políticas neoliberales del decenio anterior (Nolte y Wiehner, 2013).

Aunque la Alianza del Pacífico tiene un contenido primordialmente económico, y sus dirigentes han declarado que no se alza contra ninguna otra iniciativa, tiene un marcado perfil político y no puede dejar de ser vista como un contrapeso a un ALBA-TCP también caracterizado por su marcado alineamiento ideológico y político, y un Mercosur que representa, obviamente, un modelo de integración distinto y que desde mediados de 2000 ha ido adquiriendo un mayor perfil político, al tiempo que se estancaba como acuerdo económico por efecto tanto de la "doble crisis" de Mercosur de 1998-2001, como por las dificultades para avanzar hacia el objetivo de crear un espacio aduanero común[5].

Sin embargo, sería incorrecto explicar estas diferencias a partir de opciones ideológicas o alineamientos políticos, pues también son el resultado de muy distintos intereses económicos que se explican por las notables diferencias que existen en cuanto a la estructura productiva, el perfil exportador y los intereses defensivos y ofensivos que ello genera en las relaciones económicas ante terceros. El rechazo del Mercosur en 2003 a un acuerdo en la OMC, en 2004 al área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y el bloqueo ese mismo año de las negociaciones con la UE, expresa esas dificultades. El Mercosur es renuente a reducir sus niveles de protección más elevados en la industria y los servicios y en materia de contratación pública. Por su parte, tanto Estados unidos como la UE se resisten a la apertura comercial de los mercados de bienes agropecuarios de clima templado. En contraste, las economías del Mercosur muestran un creciente grado de complementariedad con los países asiáticos, en particular con China, y en ese aspecto no existen diferencias de enfoque significativas con los países de la Alianza del Pacífico, con la excepción de México, cuya estructura

productiva y exportadora y su grado de vinculación con la economía estadounidense lo sitúa en una posición distinta (Rosales et al. 2013).

Regionalismo Post-Liberal: Enfoques diferenciados de UNASUR y el ALBA-TCP

En Sudamérica se observa también una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como "postliberal" por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2012). El regionalismo postliberal y en particular la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) parece erigirse como el intento de mayor alcance de articular un espacio regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que anima el regionalismo latinoamericano desde sus orígenes.

Estas estrategias inciden en mayor medida en las dimensiones políticas y de seguridad del regionalismo, y en la búsqueda de autonomía regional en el escenario internacional, y menos en las tradicionales dimensiones comerciales de la integración, si bien no debe ignorarse su importante dimensión económica, pues otorga un papel destacado a las políticas públicas y a la agenda de la "integración positiva" en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP). Si bien un Mercosur con un perfil más político y con la ampliación a Venezuela y tal vez a Bolivia, también presenta de manera creciente una fisonomía similar. Estos tres esquemas presentan rasgos comunes —por ello se les caracteriza en conjunto como "postliberales"— pero también tienen importantes diferencias en su diseño y objetivos. Son igualmente expresión de la diversidad, complejidad y heterogeneidad que caracteriza al regionalismo latinoamericano contemporáneo, y en consecuencia, que éste encaje mal en clasificaciones tajantes y definiciones poco o mal perfiladas.

Estas experiencias representan, en primer lugar, el "retorno de la política" —o, en palabras de Olivier Dabène (2011), la "repolitización"— de las relaciones exteriores y las estrategias de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial. Ello 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. 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". Finalmente, estas fórmulas institucionales pretenden promover una mayor participación de actores no estatales y buscan una mayor legitimación social de estos procesos regionales. No obstante, como ha señalado Serbin (2011b: 7) estas iniciativas, por su marcado estadocentrismo, carácter intergubernamental y rechazo a los mecanismos institucionalizados de participación y sus exigencias de transparencia y rendición de cuentas, dejan poco espacio a la construcción de un proyecto de integración regional "desde abajo", con un amplio apoyo de la ciudadanía organizada y con la inclusión de una dimensión social relevante.

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: ni pretenden ni logran responder a la tradicional taxonomía de la integración económica "a la Bela Balassa". Como marcos de cooperación intergubernamental, tampoco suponen atribución de competencias soberanas a órganos comunes[6].

Como se indicó, estas propuestas regionalistas 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. Retorno, también, de una concepción desarrollista de las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo del comercio, de los actores privados y de las fuerzas del mercado del modelo anterior. 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. Por ello, la integración

regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese "Estado desarrollista". Esta visión crítica ha alentado, por un lado, discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía. Las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que coexiste con el regionalismo post-liberal plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos.

Como instrumento al servicio de ese renovado "Estado desarrollista", el regionalismo se percibe como un instrumento eminentemente "defensivo" frente a la globalización, y no como herramienta para gestionarla, o mejorar su gobernanza. Ese regionalismo o multilateralismo "defensivo" se observaría en las decisiones adoptadas por UNASUR en agosto de 2011, en particular la creación del Consejo de Economía y Finanzas, el reforzamiento de sistemas de compensación de pagos en el comercio intrarregional para reducir el usos de divisas, y una mayor cooperación entre los bancos centrales y las reservas de divisas de la región, a través de un nuevo fondo de contingencia frente a crisis de balanzas de pagos, y/o el reforzamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Con ellos se pretendía, según la expresión adoptada por la propia UNASUR, "blindar" a la región frente al riesgo de "doble recesión" de los países avanzados, y de su posible contagio a las economías asiáticas importadoras de materias primas originarias de América Latina.

Tanto ALBA-TCP como UNASUR dan más peso, como se indicó, a 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 ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad. También se observa una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, 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. Ello comporta una 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, al tiempo que un mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedad en ese campo[7].

De ahí que uno de los rasgos característicos del regionalismo post-liberal sea el desarrollo de políticas sectoriales de alcance regional en los campos citados. La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de creciente preocupación por la seguridad energética (Bodemer, 2010). En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento y rodeada de polémica: los proyectos prioritarios pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de "reprimarización" que se observa en el conjunto de Suramérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas (Fernández, 2010; Serbin, 2010).

Esa mayor cooperación sectorial se observa desde 2008 en ámbitos como el monetario y financiero, con la creación del Banco del Sur, que a mediados de 2011 aún no estaba operativo, o el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), adoptado por el ALBA-TCP. En el caso de UNASUR, la aparición de consejos sectoriales ilustra también el mayor énfasis en la cooperación sectorial que caracteriza a esta organización[8]. Esa cooperación se ha extendido también a las operaciones de paz y la ayuda humanitaria y al desarrollo, en el caso de Haití, un país en el se ha producido una importante implicación tanto de los miembros de UNASUR como de la organización en su conjunto, en respaldo de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), y de la reconstrucción del país tras el terremoto de enero de 2010.

El marcado contenido político del "regionalismo post-liberal" es muy visible en la propuesta de creación del "Consejo de Defensa Sudamericano" (CDS). El CDS se ha mostrado como uno de los doce consejos sectoriales más activos de UNASUR a través de la creación de mecanismos institucionalizados que permiten una cooperación regional de carácter regular en material de seguridad y defensa, en los siguientes cuatro ejes de cooperación: (i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz, (iii) industria y tecnología de la defensa, y (iv) formación y capacitación. Esa cooperación, no obstante, es de "geometría variable" y aunque parece trascender

la fractura ideológica que vive la región, revela distintas velocidades y niveles de compromiso (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2013).

Cabe mencionar también el destacado papel que ha tenido UNASUR en la gestión de crisis, ocupando un espacio que anteriormente era privativo de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Sanahuja 2012). Esa actuación fue especialmente ágil y efectiva en la prevención del conflicto y el riesgo de ruptura del Estado boliviano en 2008. UNASUR también ha tenido un papel relevante en la resolución de las diferencias entre Venezuela y Colombia, y las discusiones sobre las bases estadounidenses en Colombia supuso un reconocimiento de las dimensiones regionales de esa cuestión y ha contribuido a decisiones relevantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. Tras la asonada policial de 2010 en Ecuador, UNASUR también se ha dotado de una cláusula democrática y un mecanismo de sanciones que suponen capacidades reforzadas para la prevención y la gestión de crisis. Finalmente, esa búsqueda de autonomía respecto de la OEA, y de Estados Unidos mediante una organización regional más efectiva también se observa en la creación de un Consejo Electoral de UNASUR en agosto de 2011, operativo ya en las elecciones judiciales en Bolivia en octubre de ese año y en las elecciones presidenciales en Venezuela de 2012.

Empero, 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 (Serbin, 2011a). Este solo ha logrado concretarse en el marco del acuerdo "Petrocaribe", que da continuidad y amplía la tradicional cooperación en materia de energía que Venezuela ha mantenido con los países del Caribe y del istmo centroamericano. Ahora bien, el proyecto del ALBA-TCP ha tenido la capacidad de ampliar el debate sobre la integración y su relación con el desarrollo.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante en el espacio sudamericano, pero es también la expresión de dos importantes líneas

de tensión que 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 (Sanahuja, 2012). En segundo lugar, la tensión 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 Proyecto Mesoamérica, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al "regionalismo post-liberal".

El Tratado de UNASUR deja claro que no es una organización de integración económica al uso, pues no menciona la tipología usual de la integración de mercados como zonas de libre comercio y uniones aduaneras, y no implica políticas comunes asociadas a la integración económica. Pese a que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) sí contemplaba un "pilar" económico —la vinculación de la CAN y el Mercosur a través del Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA)— en el Tratado de UNASUR sólo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo, y las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos. Ello se explica por la falta de consenso existente en relación al papel de la organización en la formación de una zona económica sudamericana. Por ello, 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".

Por todo ello, UNASUR puede ser descrita como una organización de cooperación política, si bien ello no significa que no exista una agenda económica relevante para la integración. Como se ha indicado, la

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura regional de América del Sur (IIRSA), la actuación del Consejo de Economía y Finanzas, o el "Banco del Sur" —iniciativa de la que sólo participa una parte de los Estados miembros— muestra que UNASUR sí cuenta con una agenda de desarrollo e integración, y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales.

Más allá del espacio Suramericano: El significado y alcance de CELAC

En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipé (Salvador de Bahía, Brasil) la I Cumbre conjunta de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (CALC) y del Grupo de Río. En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo en Playa del Carmen (Riviera Maya, México) la II Cumbre, denominada "de la unidad", que decidió avanzar en la conformación, por primera vez, de una agrupación de alcance regional agrupando a los 33 Estados latinoamericanos y caribeños. Estas cumbres son el antecedente inmediato de la aparición de la "Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños" (CELAC), cuyo naturaleza, alcance y contenido fue objeto de negociaciones desarrolladas a lo largo de 2011, que culminaron con la III Cumbre CALC y fundacional de la CELAC, celebrada en Caracas en diciembre de 2011. Desde entonces, la CELAC ha celebrado su I Cumbre en Santiago de Chile (enero de 2013) y la II en La Habana (enero de 2014). Esta última contó con la asistencia de 30 Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países miembros, lo que revela el interés, respaldo e impulso político que la región otorga a este nuevo marco regional. Ello contrasta vivamente con el creciente desinterés que suscitan las Cumbres Iberoamericanas o las Cumbres birregionales con la UE, que se expresa en la menor asistencia de líderes y, en lo que respecta al marco iberoamericano, una visible "crisis misional" y "de identidad" respecto a su sentido y alcance. CELAC representa, por ello, una expresión más de la "Diplomacia de Cumbres", de fuerte impronta presidencial, que ha dominado las relaciones intrarregionales e interregionales en las que participa la región, como es el caso de las Cumbres que de manera creciente marcan las agendas de política exterior de la región y presiden y dan impulso

político a los diferentes agrupamientos regionales —Mercosur, CAN, SICA, Caricom, ALBA-TCP, Alianza del Pacífico y UNASUR—, y a sus relaciones extra e interregionales, a través de las Cumbres de las Américas, las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, y las Cumbres Iberoamericanas.

La relevancia de CELAC radica, en primer lugar, en su alcance regional, como entidad que agrupa al conjunto de América Latina y el Caribe, con la intención declarada de actuar como marco común de concertación y cooperación de los distintos países y agrupamientos subregionales en los que se organiza América Latina y el Caribe, tratando de formular acuerdos y estrategias comunes hasta donde lo permita la pluralidad de visiones y estrategias políticas, económicas y sociales que hoy coexisten en la región. De ahí el lema "unidad en la diversidad", elegido por los líderes para expresar qué representa la CELAC. Ese reconocimiento de la diversidad adquiere plena significación con el caso de Cuba. La creación de CELAC y la Presidencia *Pro témpore* de Cuba en 2013 supone el pleno retorno de ese país a los foros regionales; es una demostración de autonomía política respecto a Estados Unidos; y vindica una estrategia de vinculación positiva con la isla de cara al proceso de reformas, que encontró eco en la posterior decisión de la UE de iniciar el proceso de negociación de un Acuerdo con Cuba.

Es importante señalar lo que CELAC supone en términos de reivindicación del legado histórico del unionismo y la identidad común latinoamericana como activo político para fortalecer la *actorness* de la región, su presencia y voz en los asuntos regionales e internacionales, y generar o reactivar una narrativa o teleología unionista para el conjunto de América Latina y del Caribe y la consiguiente expectativa de toma de posición y/o de actuación regional conjunta —y el correspondiente incentivo y/o penalización implícitos en esa narrativa o expectativa— frente a las habituales iniciativas nacionales, unilaterales o bilaterales, o las actuaciones subregionales que han conformado y enmarcado los intereses, las identidades y las preferencias de valores que orientan las políticas exteriores de la región. De hecho, CELAC no pretende sustituir a los grupos subregionales existentes, y bajo el principio de "complementariedad" pretende, más bien, que estos puedan actuar en un marco común, y que la cooperación funcional o temática que pueda definirse en el marco de CELAC se desarrolle a través de esos

grupos o de otras instituciones regionales como CEPAL o el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que parece haber encontrado una nueva razón de ser respondiendo a los requerimientos de apoyo técnico de CELAC y, con ello, salir de la situación de letargo y crisis misional en la que se encontraba en las últimas décadas.

CELAC (re)sitúa al agrupamiento más amplio de ellos en cuanto a concertación política —la UNASUR, liderada por Brasil— en un marco regional más amplio, permitiendo a ese país desarrollar una política de "círculos concéntricos" en la que, más allá de Mercosur y UNASUR, se establece un marco de interlocución —y con ello, de mayor influencia— con México y con Centroamérica y el Caribe. CELAC también respondería a las pretensiones de México de diversificar su política exterior hacia América Latina y el Caribe y contar con un marco de interlocución regional, reafirmando su identidad latinoamericana, ya que desde su vinculación al NAFTA ha orbitado alrededor de Estados Unidos y su política exterior se ha caracterizado por una clara orientación norteamericana y en menor medida pacífica, que más allá de la dimensión comercial no ha logrado avances apreciables, y le ha situado en una posición relativamente alejada y excéntrica respecto a las dinámicas regionales, que con la iniciativa de Brasil han pivotado claramente hacia el marco sudamericano de UNASUR. Ambos países pueden ejercer, de esta forma, un liderazgo cooperativo en la región que también respalde sus estrategias globales. Pero el hecho de que la CELAC sea funcional a las estrategias de los dos líderes regionales también define en gran medida los límites que ésta pueda tener (Llenderrozas, 2012: 187). Adicionalmente, CELAC supone un esfuerzo de reincorporación del Caribe a esas dinámicas regionales. Si bien esa subregión ya tenía una presencia activa en el Grupo de Río, se ha tratado de reforzar mediante la presencia de un representante caribeño en la troika que como se indicará apoya a la Presidencia *Pro témpore* de CELAC y asegura la continuidad de su acción y el seguimiento de los acuerdos y mandatos adoptados en las Cumbres y las reuniones especializadas.

La Declaración de Caracas, aprobada en la Cumbre "fundacional" de 2011, configura a la CELAC como instancia y/o mecanismo político para la concertación de políticas en una doble orientación, *ad intra* de la propia región, y *ad* extra hacia otros actores, los organismos

internacionales, y la agenda global. En esa primera dimensión interna, CELAC también pretende promover la integración regional y el desarrollo socioeconómico a través de la cooperación sectorial en una agenda multidimensional que se inició con el Plan de Acción de la I Cumbre CALC de Montego Bay (Jamaica, 2009) y que abarca diversos ámbitos económicos, sociales, ambientales, y en los campos de ciencia y tecnología y de gestión de los riesgos de desastres desencadenados por causas naturales. Esa agenda de cooperación, no obstante, se ha ido expandiendo hasta abarcar los 21 ejes temáticos identificados en el Plan de Trabajo de la Presidencia de Costa Rica de CELAC de 2014[9], en un proceso que desde Montego Bay ha ampliado las agendas pero en la mayor parte de las cuestiones presenta pocos resultados concretos más allá de la definición de agendas consensuadas.

En esa dimensión *ad intra*, CELAC podría configurarse, en palabras de Rojas Aravena (2012: 59-62), como mecanismo de provisión de bienes públicos regionales y en particular aquellos relacionados con el desarrollo, la paz, la estabilidad política y la democracia. En ese contexto hay que destacar que CELAC también asume funciones de gestión de crisis y de promoción y defensa de la democracia ante el riesgo de involución política, sin perjuicio de las que también ha asumido la OEA u otros organismos regionales como Mercosur o UNASUR, dando así a la región mayores opciones de actuación. A través de una "Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia" adoptada en la Cumbre CALC de Caracas de diciembre de 2011, CELAC se ha dado una cláusula democrática muy similar en su redactado a la existente en la Comunidad Iberoamericana que incluye un mecanismo de consulta y una gama de opciones de actuación que van desde la mediación, hasta la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión de los derechos asociados a la participación de un Estado dentro de la CELAC. En este y otros ámbitos la CELAC se configura como instrumento para ampliar la autonomía de la región en sus relaciones internacionales y sus estrategias de desarrollo, pero no se ha planteado como un mecanismo alternativo a la Organización de Estados Americanos (OEA), pese a que algunos de sus impulsores quiso presentarlo así.

A través de "Estatuto de Procedimiento" de la CELAC, aprobado también en la Cumbre de Caracas, este mecanismo se dota de los siguientes órganos de gobierno: la Presidencia *Pro témpore*, que se

ejerce anualmente, y una *Troika* integrada por la Presidencia en ejercicio, la precedente, y la posterior; el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, con reuniones ordinarias anuales y la posibilidad de celebrar reuniones de carácter extraordinario convocadas por la Presidencia en consulta con la *Troika* y los Estados miembros; la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, con reuniones ordinarias bianuales y de carácter extraordinario a solicitud de un Estado miembro; la reunión de coordinadores nacionales, compuesta por funcionarios de alto nivel, que también realiza reuniones bianuales; y reuniones especializadas, de rango ministerial o de grupos de trabajo de altos funcionarios. En esos órganos, la toma de decisiones se regirá por la regla del consenso y dará lugar a resoluciones, posiciones comunes, acuerdos y mandatos de naturaleza política. Como puede deducirse de todo ello, se trata de un mecanismo de concertación y cooperación no institucionalizado, de alcance eminentemente político, y que en un marcado contraste con la OEA o con UNASUR, ni tiene un tratado constitutivo ni constituye una organización internacional, lo que de nuevo expresa la preferencia de la región por un intergubernamentalismo que no comporta ninguna limitación de la soberanía nacional de cada Estado, y en suma, por un regionalismo "ligero" con un reducido nivel de institucionalización y la primacía del principio de soberanía nacional. Dada la heterogeneidad de la región y las limitaciones inherentes a esa opción intergubernamental, no siempre habrá acuerdo, y de existir éste, se basaría en el mínimo común denominador. No obstante, en un reconocimiento de los costes que todo ello comportaría en cuanto a agilidad y eficacia, CELAC se ha dotado de un mecanismo de consulta urgente y un procedimiento de aprobación tácita que pretende dar a CELAC la agilidad y eficacia requerida en situaciones que así lo exijan. En particular, tanto la Presidencia Pro-tempore como cualquier otro Estados miembro podrá por intermedio de ésta proponer un proyecto de declaración o resolución que se elevará a la *Troika*, que a su vez lo remitirá a los Estados miembros a través de los Coordinadores Nacionales; si en un plazo de 12 horas no se reciben objeciones, se considera aprobado tácitamente (Rojas Aravena, 2012).

En cuanto a la dimensión externa de CELAC, particular importancia reviste la concertación de políticas exteriores, con el objeto de realzar la presencia, voz e influencia de la región —y con ello su condición de "actor" o *actorness* internacional— en las organizaciones internacio-

nales y en otros foros multilaterales, a través de pronunciamientos y de la toma de posición de al región ante los grandes temas de las agenda global y la defensa de lo que la Declaración de Cancún denomina los "intereses latinoamericanos y caribeños", en cuya definición, cabe suponer, CELAC y otros organismos regionales han de tener un papel destacado. Las Declaraciones adoptadas en las Cumbres, y especialmente las que se han adoptado sobre asuntos especóficos, revelan tanto el carácter de CELAC como "caja de resonancia" de asuntos de interés de algunos Estados miembros, como el respaldo general de la región a las mismas: la cooperación con Haití, la iniciativa Yasuní en Ecuador, el fin del bloqueo estadounidense a Cuba, la soberanía argentina sobre las Malvinas o el rechazo a la militarización del Atlántico Sur ilustran esa actuación.

En este sentido —y así se reconoce explícitamente en la Declaración de Caracas y en otros textos aprobados en la Cumbre— la CELAC recoge el acervo histórico del Grupo de Río, a cuya actuación se pretende dar continuidad con un mayor perfil político, y el legado que representa la actuación latinoamericana en los organismos multilaterales —en una modalidad "defensiva" de multilateralismo (Sanahuja, 2013) — y su tradicional aproximación "legalista" y de defensa de un orden internacional basado en el respeto a la soberanía nacional y la no intervención, y la reclamación una mayor justicia en las agendas del desarrollo global, en una visión que Tokatlian denomina "southfaliana" (2011: 154). Un hecho significativo es que, de manera expresa, se señala a la CELAC como el interlocutor regional de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, tanto en lo referido a las Cumbres birregionales, como al diálogo UE-Grupo de Río, y que CELAC haya iniciado en 2012, a través de su Presidencia y *Troika*, diálogos políticos regulares con actores estratégicos como India, la República Popular China, Corea del Sur, Turquía, Japón, el Consejo de Cooperación del Golfo, o la Federación Rusa.

En todos estos ámbitos, la aparición de CELAC puede suponer cambios relevantes, dependiendo de dos variables. En primer lugar, del alcance del proceso de socialización, aprendizaje y coordinación que supone la concertación de políticas, de la cohesión que se logre generar, y del grado de "latinoamericanización" de las políticas exteriores de los Estados parte. En otros términos, en la medida que CELAC logre fraguar

acuerdos y posiciones comunes, y situar las políticas exteriores de cada miembro en el marco común que ello representa, que aunque reduzca la autonomía de cada Estado, amplíe su influencia como región. En segundo lugar, de su articulación institucional y su contribución para dotar a la región en su conjunto de *actorness* o de la condición y atributos de actor internacional[10]. Esa *actorness* sería la variable determinante de la capacidad que pueda tener CELAC para incidir en las estructuras del sistema internacional, y del "poder estructural" que en ellas radica. CELAC, en efecto, puede limitarse a ser un "Grupo de Río ampliado" y por lo tanto un mecanismo de diálogo y concertación de políticas exteriores allí donde pueda existir acuerdo, o ser el marco en el que la región se de a sí misma los atributos de esa *actorness* o condición de actor, de los que ahora carece, como grupo regional más evolucionado y consolidado.

Es prematuro valorar el alcance de este proceso, que puede ser un "Grupo de Río ampliado" y centrarse en la concertación de posiciones en política exterior, o constituirse en un marco de coordinación de políticas más amplio, que supere las grandes divisiones o fracturas que se han ido gestando entre los espacios norte y suramericano, entre el regionalismo abierto del "Arco del Pacífico" y el regionalismo "post-liberal", entre gobiernos progresistas y liberal-conservadores. En cualquier caso, es visible la naturaleza eminentemente política de esta entidad. Representa, en muchos aspectos, un retorno de México a los asuntos regionales, y por parte de Brasil, un intento de reconstruir un regionalismo latinoamericano y del Caribe que incorpore los distintos agrupamientos subregionales, más allá del espacio suramericano de UNASUR. (Costa Vaz, 2010; Rojas Aravena, 2011a, 2011b).

Reflexiones finales

En el decenio de 2000 y concretamente a partir de 2005 se observa con claridad un cambio de ciclo en las estrategias y los mapas del regionalismo y la integración latinoamericana, que conforma una región "en flujo" y con una fisonomía aún poco definida, que abarca procesos y acontecimientos como la firma de un amplio número de acuerdos "sur-norte" de libre comercio con la UE, Estados Unidos y otros países, y cambios relevantes en los agrupamientos "sur-sur" de la región,

como la crisis de la comunidad andina, la redefinición y ampliación del Mercosur, la formación del ALBA-TCP, la Alianza del Pacífico, y con un alcance más amplio, la aparición y desarrollo de UNASUR y CELAC.

Ese cambio de ciclo respondería a varios factores: el agotamiento e inadecuación para algunos países del ciclo de "regionalismo abierto" como estrategia que definió los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional en el periodo 1990-2005; la aparición, como respuesta a lo anterior, de fórmulas renovadas de esa estrategia, como la Alianza del Pacífico, así como un regionalismo "post-liberal", que responde tanto a los cambios políticos que experimenta la región a mediados de 2000, como a procesos más amplios de desplazamiento del poder y la riqueza en el sistema internacional, con el ascenso de los países emergentes y, al tiempo, las nuevas demandas de gobernanza regional y global que exigen los procesos de globalización; y la existencia de diferentes intereses ofensivos y defensivos derivados de la estructura productiva y exportadora de los distintos países, que comporat posiciones diferentes respecto a las ofertas de vinculación comercial con países terceros.

Como se ha tratado de mostrar en este artículo, en esas dinámicas u cartografías renovadas de la integración y el regionalismo se cruzan distintas lógicas: en primer lugar, combinan tanto dimensiones políticas y de seguridad, como económicas y de desarrollo, integrando a su vez a las dimensiones de la integración "negativa" y "positiva" según la clásica definición de Jan Tinbergen. Aunque en algunos casos no responden a las tipologías clásicas de la integración económica —zonas de libre comercio y uniones aduaneras—, no dejan de tener por ello contenido económico y en ocasiones la ausencia o rechazo de esas modalidades de integrcaión es pecisamente un rasgo de su carácter "desarrollista". Pero lo que es más novedoso es el mayor protagonismo que adquieren las iniciativas centradas primordialmente en la concertación política y la gobernanza regional. Por otro lado, esas dinámicas son un reflejo de las diferentes opciones ideológicas y políticas, de las visiones disímiles del mundo presentes en la región, y de las consiguientes diferencias de estrategia y de política de desarrollo, de política exterior, y de inserción internacional. El cruce de estas lógicas da lugar a una realidad compleja, de geometrías variables, que no siempre responde bien ni a las clasificaciones académicas formalizadas. Tampoco reflejan bien

las imágenes o relatos —que en muchas ocasiones tienen un marcado carácter teleológico y una visible funcionalidad discursiva de legitimación y movilización política— que están presentes en el debate regional sobre estos asuntos. No coinciden ni con la imagen unionista o "neobolivariana" de una región que afirma colectivamente su autonomía y transforma las estructuras del sistema internacional para promover un mundo "post-hegemónico", ni responden tampoco a la descripción liberal-conservadora de una región fracturada por gobiernos de izquierda que se distancian de los consensos dominantes, lo que supone brechas ideológicas insalvables entre "populistas" y "democrátas", y/o entre "liberales" e "intervencionistas", con "dos Américas Latinas" que pugnan entre sí con pocas o ninguna posibilidad de lograr acuerdos.

En ese escenario complejo, heterogéneo y diverso destaca la aparición tanto de UNASUR como de CELAC como los esquemas de concertación política y de gobernanza regional más relevantes. Ambos agrupamientos muestran que la región —tanto en su definición suramericana como latinoamericana y caribeña— ha decidido establecer marcos comunes de concertación política más allá de su heterogeneidad y diferencias de visión y enfoque político y económico y, al tiempo, ha definido con precisión su naturaleza intergubernamental y su alcance y límites como herramientas de gobernanza regional, de coordinación de políticas, y de posicionamiento internacional.

Lo que el análisis realizado parece indicar es que la viabilidad, relevancia, efectividad y legitimidad tanto de UNASUR como de CELAC va a depender, entre otras variables, de su capacidad de conformar un espacio político compartido y generar los incentivos antes descritos para todos los países, de forma que sean compatibles con los intereses y objetivos de las potencias regionales, como México y Brasil, en este último caso tanto de alcance regional como global, resolviendo adecuadamente los problemas derivados de sus importantes asimetrías internas y las inquietudes de otros países respecto esos liderazgos. Pero el desafío más importante radica, posiblemente, en la capacidad tanto de UNASUR como de CELAC para facilitar la concertación de políticas y la gestación de consensos regionales, dotar a cada uno de sus agrupamientos de la condición de actores internacionales (*actorness*) de cara a socios externos y a los foros multilaterales, y al tiempo contar con la flexibilidad necesaria para acomodar la diversidad y heterogeneidad existentes en

la región, y en particular las estrategias de inserción internacional de hub and spoke de los países de la Alianza del Pacífico, así como los que integran Mercosur u otros esquemas "post-liberales" como ALBA-TCP. A pesar de esas diferencias, existen razones e incentivos importantes para una acción más coordinada, que daría a las partes más influencia en las estructuras en cambio del sistema internacional, como *rulemakers* de dicho sistema, en un momento en el que se redistribuyen las capacidades materiales, y al tiempo se incrementan las interdependencias y riesgos globales, y se redefinen las reglas, las instituciones y las ideas en las que se sustentan las estructuras del sistema internacional. De ahí la relevancia del diálogo político institucionalizado como espacio de socialización y aprendizaje conjunto, de definición de consensos y visiones compartidas, de la concertación de políticas y de movilización de la acción colectiva de los países miembros.

NOTAS

1. El autor agradece las críticas y los comentarios de los dos revisores anónimos que evaluaron el manuscrito antes de su publicación.
2. La creciente importancia de Asia y en particular de China como socio comercial de América Latina ha sido uno de los factores de cambio más destacados para las economías y las modalidades de inserción internacional de la región. El peso de China como destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe pasó del 1,1% al 9% entre 2000 y 2012, y como origen de importaciones de 1,8% a 14,5%, superando ya a la UE. En 2008 China era ya uno de los dos primeros mercados de exportación para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Cuba), y se situaba entre los cinco primeros para 10 países. Como origen de importaciones, se encontraba entre los dos primeros para cinco países de la región, y entre los cinco primeros para 23 países latinoamericanos (CEPAL, 2009: 33).
3. Para una caracterización más detallada de ese regionalismo "parcial", "selectivo" y "disperso", véase Sanahuja, 2007.

4. Hay excepciones que lo ilustran, como el proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), que debiera debiera suponer mejoras de competitividad a través de menores costes de la energía eléctrica.
5. Es en la Cumbre de San Juan de 2010 cuando Mercosur logra relanzar el proceso de integración con un acuerdo, largo tiempo postergado, para el código aduanero común y eliminar el doble cobro de arancel, necesario para establecer un territorio aduanero común y la firma de acuerdos comerciales con terceros.
6. ALBA-TCP puede ser considerado más una expresión de la "diplomacia de cumbres", que una organización internacioal al carecer de tratado constitutivo, organos formalizados y personalidad jurídica. El Tratado constitutivo de UNASUR, firmado en mayo de 2008, pone de manifiesto el carácter eminentemente político de la organización y su naturaleza eminentemente intergubernamental, tanto por la naturaleza de los acuerdos adoptados, como por el procedimiento decisorio, basado en la regla del consenso, como el reconocimiento expreso de la soberanía nacional como principio en el que se fundamenta la organización. Sobre ALBA-TCP, véanse los trabajos contenios en Altmann 2011. Sobre UNASUR, véase Cienfuegos y Sanahuja 2010, Sanahuja 2012, y Borda 2012.
7. Véanse los trabajos incluidos en Cienfuegos y Sanahuja, 2010.
8. En particular, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Consejo Energético Suramericano, el Consejo Suramericano de Salud (UNASUR-Salud), el Consejo de Educación, Ciencia, Cultura, Tecnología e Innovación (COSECCTI), y el ya mencionado Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, o los más específicos Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas (CSPMD); y el Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (CES).
9. Esa Presidencia ha definido como prioridades, dentro de esos ejes temáticos, la definición de posiciones comunes respecto a la agenda global de desarrollo post-2015; el cambio climático; la cooperación Sur-Sur; el desarme nuclear; y la seguridad alimentaria y la agricultura familiar.
10. En el sentido que dan a este término, y con los atributos que le otorgan Jupille y Caporaso (1989) y Bretherton y Vogler (1999).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Altmann, J. (ed.) (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?*, Buenos Aires: Teseo/FLACSO.

Bodemer, K. (2010). "Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o de fragmentación?", en M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Coords.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB, pp. 179-205.

Borda, S. (2012). "Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas-UNASUR". Buenos Aires: CRIES, *Documento CRIES* 18.

Briceño, J. (2010). "La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano". *Nueva Sociedad* nº 228, julio-agosto, pp. 44-59.

Briceño, J. (2014). *Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2014/11, Global Governance Series.

Bretherton, Ch. y Vogler, J. (1999). *The European Union as a global actor*. Londres: Routledge.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G.1801/Rev. 1-P.

CEPAL (2008). *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/R.2150, diciembre.

CEPAL (2010a). *Espacios de convergencia e integración regional*. Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, LC/L.3201, febrero.

CEPAL (2010b). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes. Santiago de Chile: CEPAL .

Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: CIDOB.

Costa Vaz, A. (2010). "La Comunidad de Estados de América latina y el Caribe. La factibilidad y la necesidad de un nuevo organismo regional", *Nueva Sociedad* nº 221, mayo-junio, pp. 4-8.

Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. Londres: Palgrave Macmillan.

Dabène, O. (2012). "Consistency and Resilience through cycles of repolitization", en P. Rigirozzi y D. Tussie, *The Rise of Post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Londres: Springer, pp. 41-64.

Diamint, R (2013). "Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA", en *Revista CIDOB d´Afers Internacionals*, nº 101, pp. 55-79.

Fairlie, A. (2007). *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*. s.l. Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN, mimeo.

Fernández, W. (2010). "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur.* Barcelona: CIDOB, pp. 207-243.

Gardini, G. L. (2011). "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration", in G. L. Gardini and P. Lambert. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 235-254.

Gardini, G. L. (2013). "The Added Value of the Pacific Alliance and 'Modular Regionalism' in Latin America", *LSE IDEAS*, marzo.

Jupille, J. y Caporaso, J. A. (1998). "States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics", en Rhodes, C. (ed.) *The European Union in the World Community*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 213-229.

Llenderrozas, E. (2012). "Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños". Austral: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* vol. 2, nº 4, pp. 183-205.

Malamud, C. (2012). "La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina", *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) 46/2012, junio.

McDonald, K. y Tuckert, A. (eds.) (2009). *Postneoliberalism in the Americas*. Londres: Palgrave Macmillan.

Motta, P. da y Ríos, S. (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie comercio internacional, nº 62, julio, LC/L-2776-P.

Nolte, D. y Wehner, L. (2013). "The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America", *GIGA Focus* nº 8.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. (eds.) (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht, Springer.

Robson, P. (1993). "The New Regionalism and Developing Countries". *Journal of Common Market Studies* vol. 31, nº 3, pp. 329-348.

Rojas Aravena, F. (2011a). "Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana", en F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires: Teseo/FLACSO, pp. 135-158.

Rojas Aravena, F. (2011b). *Integración política. Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana*. Documento para el foro de Biarritz, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Rojas Aravena, F. (2012). *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC*. VIII Informe del Secretario General de FLACSO. San José, FLACSO.

Rosales, O.; Herreros, S.; Frohmann, A. y García-Millán, T. (2013). *Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*. Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio Internacional nº 121, LC/L.3710, diciembre.

Sanahuja, J. A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", nº 0, febrero, pp. 75-106.

Sanahuja, J. A. (2010). "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional", en Arenal, C. y Sanahuja, J.A. (coords.): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, pp.451-523.

Sanahuja (2012). *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2012/05, Global Governance Series.

Sanahuja, J. A. (2013). "Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, pp. 27-54.

Sanahuja, J. A. y F. J. Verdes-Montenegro (2013). "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe 2013-14*, Buenos Aires: CRIES (En prensa).

Serbin, A. (2010). "De despertares y anarquías de la concertación regional". *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, nº 3, pp. 6-12.

Serbin, A. (2011a). "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.

Serbin (2011b). *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano*. Buenos Aires. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Documentos nº 17.

Söderbaum, F. y T. M. Shaw (eds.) (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader.* Hampshire: Palgrave Macmillan.

Sunkel, O. (comp.). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Tokatlian, J. G. (2011). "Latinoamérica y sus "alianzas" extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia", Wollrad, D.; Maihold, G.; Mols, M. (eds.). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, p. 139-162.

Tussie, D. (2008). "¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?. J. Altmann y F. Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.

Valladão, A. (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*. OBREAL background paper, julio.

Williamson, J. (1998). "The Washington Consensus revisited", en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Resumen

Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC

Este artículo analiza las dinámicas de cambio en el regionalismo y la integración regional en América Latina desde mediados de 2005. La región presenta un escenario complejo y diverso que no responde ni a las teleologías "neobolivarianas" ni a la imagen de dos América Latinas enfrentadas por divisorias ideológicas. Tratando de caracterizar esa realidad se examina la redefinición del regionalismo abierto que representa la Alianza del Pacífico, y las expresiones un "regionalismo post-liberal" que supone ALBA-TCP y UNASUR, destacando sus similitudes y diferencias. Finalmente, el artículo se centra en los casos de UNASUR y CELAC como los esquemas de concertación política y de gobernanza regional más relevantes. Se examina la evolución y resultados de ambos procesos para determinar su alcance y significado, mostrando que la región, más allá de su heterogeneidad y diferencias de visión y enfoque político y económico, ha decidido establecer marcos comunes de concertación política y, al tiempo, ha definido con precisión su naturaleza intergubernamental y su alcance como herramientas de gobernanza regional, de coordinación de políticas, y de posicionamiento internacional.

Abstract

Different Approaches and Common Frameworks in Latin American Regionalism: Scope and Perspectives of UNASUR and CELAC

This article analyzes the change dynamics of regionalism and regional integration in Latin America since mid-2005. The region presents a complex and diverging scenario that does not respond to "neo-Bolivarian" teleology or to the image of two Latin Americas separated by ideological dissonance. In trying to characterize that reality, the

paper examines the redefinition of open regionalism adopted by the Pacific Alliance and the "post-liberal regionalism" embraced by ALBA-TCP and UNASUR, highlighting their similarities and differences. Finally, the article focuses on the UNASUR and CELAC cases as the more relevant regional political coordination and governance models. The article analyzes the evolution and results of both processes to determine their scope and meaning, concluding that, in spite of the heterogeneity, different visions and political and economic approaches, the region has decided to establish common frameworks of political coordination and, at the same time, it has accurately defined their intergovernmental nature and scope as tools of regional governance, coordination of policies and international positioning.

Summario

Enfoques diferenciados e marcos comuns no regionalismo latino-americano: alcance e perspectivas da Unasul e da CELAC

Este artigo analisa as dinâmicas de mudança no regionalismo e na integração regional na América Latina a partir de meados de 2005. A região apresenta um cenário complexo e diversificado que não responde nem às teleologias "neobolivarianas" nem à imagem de duas Américas Latinas divididas por ideologias. Na tentativa de caracterizar essa realidade, examina-se a redefinição do regionalismo aberto representada pela Aliança do Pacífico e as expressões de um "regionalismo pós-liberal" que surgem da ALBA-TCP e da Unasul, destacando suas semelhanças e diferenças. Finalmente, o artigo enfoca os casos da Unasul e da CELAC como os esquemas de acordo político e de governança regional mais relevantes. Analisa-se a evolução e os resultados de ambos os processos para determinar seu alcance e significado, mostrando que a região, para além de sua heterogeneidade e diferenças de visão e enfoque político e econômico, decidiu estabelecer marcos comuns de acordo político e definiu com precisão sua natureza intergovernamental e seu alcance como ferramentas de governança regional, de coordenação de políticas e de posicionamento internacional.

Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America

Diana Tussie

Introduction

Latin American foreign policies were for long shaped by the leadership of the United States and the needs of its economic and security agendas. Together with former communist states, Latin America lived at the center of the neoliberal revolution. For most of the continent neoliberal policies were carried out through the acceptance of trade-led regionalism and the Free Trade Area of the Americas (FTAA). Foreign policy was made to fit economic strategies. The transition was far from smooth with hiccups here and there. But as soon as the new century opened, important loci of resistance gathered momentum. The fall of President Fernando de la Rúa in Argentina in December 2001 is the iconic moment of this backlash against politics and politicians associated with the failures of neoliberal adjustment policies, encapsulated in the chant, "Que se vayan todos, que no quede ni uno solo" (Arditti, 2008: 57). The Guerra del Agua in Cochabamba, Bolivia,

in 2000, the resistance to the construction of the new international airport of Mexico City in 2002 or the Guerra del Gas in Bolivia in 2002-2003 are part of the long etcetera of cases like these that turned the tide (Hershberg and Rosen, 2006). What is noteworthy is that in all of them, the resistance to neoliberalism converges with efforts to move beyond the liberal framework of participation which had been captured by the new left governments ushered in at that point. If in the 1990s, the right dictated the parameters of the center, after the 2002 the left became the new center. The cognitive shift includes strengthening the state to regulate markets and curb the excesses of privatization (particularly in the case of water, energy, and communications), increasing social expenditures, examining the policy guidelines of the IMF with a critical eye and rejecting them when considered detrimental, politicizing questions of cultural and ethnical exclusion, and experimenting with new participatory channels that deepen the liberal format of politics or step outside it. Several governments moved to free themselves of direct oversight from the IMF by early repayment of loans. In December 2005, Argentina and Brazil announced that they would pay off $9.8 billion and $15.5 billion respectively. Uruguay, Panama, Ecuador and Venezuela followed suit. In 2006 Ecuador ended the operating contract with US oil company, Occidental Petroleum. A year later President Rafael Correa ordered the expulsion of the World Bank's representative in the country. The rejection of external oversight was coupled with social mobilization, a new focus on empowerment of indigenous people, and the call to enact solidarity on a regional scale. Whatever one's views, South America became a ready platform for the re-ignition of regionalism incorporating the normative dimensions of a new era moving beyond (or perhaps around) American-led patterns of trade integration. They can only be dismissed as passing because everything passes sooner or later.

I argue that alternative institutional structures and cooperation projects are, although embryonic, part of a complex set of alternative ideas and motivations affecting polities and policies across the region. In what ways can we genuinely discern new forms of regional governance at a time when trade has ceased to be the all-time glue? What does this post trade regime look like? These processes cannot simply be seen as ad hoc subregional responses to the string of crises of neoliberalism and the step back of the US from the frontline in the hemisphere, but rather,

I argue, as visible manifestation of a re-politicization of the region giving birth to new polities or regional projects in which states, social movements and leaders interact and construct new understandings of what the regional space might offer. My focus is on South America as this is an area where contestation and even counter-hegemonic processes of importance have been taking place at the level of the state and region. (Escobar 2010: 2). In the first section I bring to the fore the changed global scenario that has exponentially amplified the room to manoeuvre and allowed distance from the mandates of the Washington Consensus. In the second section I describe the variety of initiatives that cut across the region. In the subsequent sections I analyse and contrast the ALBA initiative and the Union of South American Nations. Finally some conclusions are offered. By looking at a set of new foundational ideas and institutions, from new continental redefinitions under UNASUR and ALBA to re-territorialized management of natural resources, defence and currency and payments arrangements, I ask how these steps are reshaping regional cooperation and what they mean for the way we understand regionalism as expanding away from erstwhile trade integration.

1. Commodity Booms and New Partners

South America grew at a rate of 6 to 7 percent between 2003 and 2008 when the global crisis erupted. China in particular boosted demand for the region's energy and commodities. In 2010 Brazil displaced France and the United Kingdom as the world's fifth largest economy. In many countries the accumulation of reserves during boom years allowed the governments to enact countercyclical policies to cushion the impact of the global recession. South American countries pride themselves on having been "last in, first out," of the economic downturn. The awareness of living in a "golden age" (and the need to capture the benefits) has shaken up political alliances as well as undermined the foundations of the US - led pan American regionalism of the 1990s.

South America is characterized by a vast availability of natural resources. A net energy exporter, the region can play a relevant role in the area of global energy security. Yet all countries cannot guarantee adequate energy security. Energy rationing and governance conflicts are

commonplace. Hence hydrocarbons policy is often a central component of the economic policy. In the 1990s South America adopted the market approach to promote regional energy integration.[1] In the first decade of the twenty-first century, escalating oil prices brought raised awareness that the terms were unfavourable to government. Governments and state firms began to take on a more central role in the pursuit of energy integration; supply security became a pillar of geopolitical policy and the ambition of state led integration.

While a sense of urgency drives governments, the governance of natural resources has also been at the root of activism and multiple popular protests such as the Guerra del Agua or the Guerra del Gas. The advent of left leaning governments in South America in the last decade gave environmental and social movements the hope that there would be reconsideration of unfavorable contracts signed in the neoliberal era with mining, energy and mineral companies. Venezuela, Bolivia, Ecuador as well as Paraguay (massive provider of hydroelectricity to Brazil and Argentina) have renegotiated contracts and in some cases nationalized companies as well, taking advantage of the new conjuncture opened by the commodity boom. Escalating prices made it possible to identify large hydrocarbon resources in the Brazilian continental shelf. Traditionally a net energy importer, Brazil should become a substantial exporter by 2020. Brazil's state-controlled oil company Petrobras, the world's fourth largest corporation (trailing only ExxonMobil, Apple, and PetroChina), is a world pioneer on issues of biofuels, alternative energy and innovation. Petrobras has embarked on a vast oil exploration program. Petrobras, for instance, in 2006 announced the largest profits in Latin American business history, at $11.2 billion. Getting natural gas from Venezuela to Brazil and converting cars from petrol to natural gas, thus freeing up oil for export, is a plan that many covet.

The link between extractive industries and regionalism is also manifest in the growing number of bilateral treaties springing between countries which, in one way or another, facilitate production, transportation and exports. These treaties enable territorial integration with the construction of physical infrastructure (roads, bridges and hydro-ways) that connect production sites with urban centres and sea ports from where resources can be exported. Resource-driven integration is seen with bilateral mining treaties. These mark a new generation of

approaches to integration by encouraging bi-national projects along national borders.[2]

The key question however is whether leaders can muster the mutual trust and commitment to rely on the region to meet electricity needs. Argentina in particular is keen to speed up regional energy integration in order to take advantage of the potential for bilateral hydroelectric projects with Brazil and Paraguay to avoid looming shortages. The largest contributions to hydroelectiricy are expected from binational works such as Panambí, Corpus and Garabi. There seems to be clear interest by the private sector, given the favourable bidding conditions. In fact, important national groups in the field of turbine construction such as Argentina´s Industrias Metalúrgicas Pescarmona, or cement industries such as Brazil´s Odebrecht, associated to Cartellone (Argentina), are participating in these bids, offering amounts well above the minimum. The Brazilian state owned bank BNDES could supply some of the financing.

Venezuela and Colombia also struggle on similar grounds. Despite their ideological differences and recurrent political flare-ups in November 24, 2005, former presidents Chavez and Uribe signed a major agreement for a joint natural-gas pipeline project. The 215km pipeline is designed first to take natural gas from Colombia to Venezuela's Paraguana refinery complex. It is expected that after seven years, Colombia's natural gas resources will be depleted, at which point the flow of gas will be reversed and Venezuelan natural gas will flow to Colombia. Gas is only a start. Venezuelan ports are limited to the Atlantic, but Colombia borders both the Atlantic and the Pacific oceans. The pipeline is meant to be part of a wider ambition to send oil from Venezuela to the Pacific so that it can be transported to Asia. So despite ideological conflicts Venezuela has every incentive to cultivate non acrimonious relations with Colombia. In fact Copetrol, the Colombian state owned company, announced the resumption of oil purchases from PDVSA in March 2011. The opening to Asia is absolutely critical for Venezuela. The US is the biggest customer for Venezuela's vast oil exports. But the US is also that country's most despised enemy. If Venezuela can create an alternative market for its oil in the rapidly growing economies of Asia —particularly China and India— it hopes to free itself from dependence on US purchases.

Progress can hardly be described as successful on these fronts but ambitions continue to run high. Barely a year after the 2005 Colombian-Venezuela agreement, the presidents of Argentina, Brazil, and Venezuela jointly announced plans for a massive 8,000km natural gas pipeline that would go through the Amazon and the environmentally sensitive rainforests of South America's interior, to transport Venezuelan natural gas principally to Argentina and Brazil but also linking Bolivia, Paraguay, and Uruguay. Venezuela's side of the deal was clear—selling vast quantities of natural gas to new markets in Argentina and Brazil while facilitating increased exports of oil to China, accessing the Pacific shipping routes by the deal with Colombia. The grandiosity of the project caused it to be nicknamed "Hugo-ducto" at the time. Presently shelved given the rougher conditions of the Venezuelan economy, it would have encouraged the conversion of automobiles from petrol to natural gas in the two big economies, Argentina and Brazil, by making available vast quantities of natural gas.[3]

In that frenzied context it was the 2005 Summit of the Americas in Mar del Plata that actually signaled a turning point. George Bush was greeted with street demonstrations and hectoring in the summit deliberations. The demise of Free Trade Area of the Americas (FTAA) project symbolically marks the breakdown of the neoliberal hegemonic consensus in the region. The way had been paved for a number of linked steps in which politics and state instruments had acquired a renewed role in shaping regional dynamics. Despite the tensions and frequent conflicts on a number of issues, the mounting of fresh regional dynamics has seen unprecedented levels of consultation and coordination in the absence of the customary external marshal leading the pack. The inability of the US to impose its will on all the region and push through the FTAA indicated a nascent regional political economy, separate from Mexico and Central America resting on a number of initiatives, all related to the traction of export demand from new partners. These make extractive industries (oil, gas and mining) a key economic backbone of regional cooperation. Security concerns loom large. A number of countries in the region such as Brazil, Argentina, Bolivia, Venezuela and Uruguay increasingly fear that the greatest security threat may come from external powers given the competition for access to natural resources. The Brazilian armed forces presently depict a scenario of a US incursion in the Amazon and

the subsequent resistance to such invasion. And in Venezuela, as one might predict, a US military intervention has long been identified as a main defense threat. The construction of a new regionalism hinges on the need to articulate a consensus over such concerns as well as on the window of opportunity offered by the rise of new partners. The need to find avenues of cooperation over natural resource extraction and to ensure the flow of exports to Asia is the immediate background to the emergence of one of the new regional integration initiatives, the Union of South American Nations (UNASUR). Energy and the commodity boom overall inspire a fresh mindset whereby the state is brought in to regulate and pursue a different balance between states and markets.

The new balance of interests has injected a different flavor to the regional relations. The hallmark is the emergence of regional cooperation dynamics in new areas. Neither trade integration is the neither objective nor trade liberalization the main policy. Regionalism has gradually changed its focus, shifting from trade liberalization to a renewed emphasis on cooperation. The two main features of regional projects are thus the fact that they are political projects: "political" since state political actors are the drivers of cross-national cooperation; and "projects" because they involve an articulated idea of creating a region. In an altered context, content also changes.

2. Vying for Influence: Nascent Forms of Post-Hegemonic Region Building

Projects of regionalism change over time. Between the first attempt, the Latin American Free Trade Association in 1960, until the contemporary projects there have been radical changes of content and purpose. These changes allow us to identify three or even four different waves of regionalism (Dabène, 2012; Palestini, 2012) are related to equally profound changes of development models. If in the 1960s regional projects were embedded first within inward-looking industrialization (1950- 1970), then within a neoliberal and export-oriented model (1990-2000), and finally, during the last decade within models reaching out to the Pacific rim and attracted by the commodity bonanza. How do regional projects look in contemporary South America? While previous ties are maintained, though experiencing some institutional

changes, other projects have been launched on quite different grounds. Currently, South American regionalist projects can fall into four categories.

- Preexisting projects driven to increase intra-regional trade MERCOSUR and to some extent CAN.
- The Pacific Alliance comprised by Mexico, Chile, Colombia and Peru with an emphasis on global trade
- ALBA, a project led by Venezuela aimed at social and political cooperation through non-market mechanisms (redistribution, solidarity) and welfare commitments; composed in South America by Venezuela, Ecuador and Bolivia, plus Cuba and Nicaragua in Central America.
- UNASUR, a Brazil-inspired project aimed at building cooperation on geographical connection, defense, security,financial cooperation, health.

All regional projects are shaped by the ambitions of the different models adopted by their member-states with elements of both mutual denial and competition (Quiliconi, 2013). The Pacific Alliance is driven by strongly export oriented liberal market economies like Chile, Peru and Colombia. In the opposite extreme, ALBA is integrated by governments aiming at strong state intervention in the economy, re-nationalization of key economic sectors. An important common feature is that all of them have enhanced the scope of cooperation beyond trade and even beyond the economic realm as in the case of UNASUR and ALBA. They are also committed to increase both socio-economic development, as well as autonomy in the region vis-àvis great powers, especially US. However, they differ in the mechanisms deployed to reach such goals: while MERCOSUR and CAN are legacies of trade integration, while the Pacific Alliance opens globally, ALBA rests on redistributive and solidarity mechanisms mainly financed by Venezuelan oil rents. UNASUR is more encompassing in terms of both countries and purposes. Notwithstanding their differences the latter two, ALBA and UNASUR can come together as efforts of post-hegemonic regionalism, emphasizing the discontinuity with the US led arrangements in the 1990s.

What is post-hegemonic regionalism? Three main features can be outlined. Post-hegemonic projects seek to extend the scope of regional cooperation beyond trade Accordingly, new areas of regional cooperation have substituted trade as the integration area par excellance, like security and defense, energy, infrastructure and financial cooperation. A second characteristic is the re-politicization of regional cooperation in general. In fact, the state is central and regionalism is inserted within the new developmetalist agenda (Riggirozzi, 2012b; Serbin, 2012; Sanahuja, 2012). Finally, from an international relations perspective these initiatives are driven by the conscious search for greater autonomy on the international arena and in development policies, particularly in respect to the US.

UNASUR and ALBA reveal different aspects of the processes driving post hegemonic regional cooperation. They reflect the political alliances that are finding a way through the relative decline of the US, the emergence of China as a factor in the world economy. Never have the countries of South America reached so broadly beyond the hemisphere for commercial and political partners. The United States remains by far Latin America's largest trading partner. But once Mexico is factored out, the U.S. role is more limited. Asia—primarily but not exclusively China—is Latin America's second largest partner, overtaking the European Union. China has now surpassed the United States as the top export destination for Brazil, Chile and Peru; it is the second destination for many others.

ALBA reflects the association of mass movements with Venezuela's oil riches. Such mass movement had led to factory occupations in Argentina and Venezuela, land occupations in Bolivia, Venezuela and Brazil, water and gas conflicts in Bolivia and Peru, massive resistance to the FTAA and the election of left-leaning governments throughout the region. ALBA reflects these mass pressures—sometimes in contradictory ways, but reflects them nonetheless. UNASUR was key in offsetting attempts to destabilise democratic order in Bolivia and Ecuador, and in mediating in conflicts between Colombia, Ecuador and Venezuela. It also adopted a common position to support Argentina's demands of UK compliance with UN resolutions over the Malvinas/ Falkland Islands dispute; cooperation over the earthquake in Haiti; condemnation of the coup in Honduras with subsequent diplomatic

actions to isolate the illegitimate government in international fora. Given the ideological split between more the left leaning and the more neoliberal governments this is quite an achievement which points in the direction of a nascent political community, not devoid of conflict. UNASUR´s immediate and forceful reaction in the face of the police forces uprising that jeopardized the government of President Correa in early October 2010 showed how closely the countries had come together, a reaction that was shared by friends and foes alike. President Alan Garcia of Peru closed the shared border as soon as he heard about the uprising. Juan Manuel Santos, of Colombia —a country with whom Ecuador has not yet resumed diplomatic relations was also quick to express his support and both joined their counterparts in the presidential summit held in Buenos Aires to consider the uprising as a matter of regional relevance. Two weeks later the presidents flew to Buenos Aires again for the funeral of Nestor Kirchner. Lula, Chavez, Mujica but also Piñera, Santos and Alan Garcia huddled together over and above political differences. Despite festering differences, collective presidentialism was giving signs of solidarity ready to ensure stability at times of uncertainty.

3. Alba: Lucky Handouts from Oil Riches

The plan for the Bolivarian Alternative for Our America (ALBA to use the Spanish acronym) was first announced at the Third Summit of the Association of Caribbean States, in 2001. In 2005 it was renamed as Bolivarian Alliance, as means of indicating the progress made both in number of members and the programs in progress. ALBA means "dawn" in Spanish, an allegory that former President Chavez of Venezuela constantly alluded to in his rhetoric, as in "the dawn of the new era", a point in time when the region should cease to be the servant of "imperialism and national oligarchies". ALBA drew its initial motivations from the widespread resistance of civil society to the FTAA that had swept the continent through the 1990s.

The rapprochement between the social movements that had grouped together as the Hemispheric Social Alliance (HSA) and Chávez was first made clear at the Third Summit of the Americas in Québec en 2001. The Venezuelan delegation at that point picked up many of the

banners of the Alliance and firmly opposed the commitment to close the FTAA by January 2005, widely seen then as a public wink to the campaigners. The more formal and full engagement with the HSA (Saguier, 2012) occurred after the 2002 thwarted coup attempt against him. The outright blessing of President Bush to the coup fuelled the anger of many social movements against the long and heavy hand of the US. At the same time, Chavez became painfully aware that it was necessary to build international legitimacy for his regime. After winning the 2004 recall referendum, in which he was able to fetch 58 percent of the vote, a new phase of foreign policy was inaugurated with an outward push for the construction of strategic alliances as a network of support for the Venezuelan revolution. (Tussie 2010). Chávez's belligerent attacks on the United States escalated noticeably as from that point. He accused the United States of plotting to kill him, conspiring to overthrow him, placing spies inside the state oil company Petroleos de Venezuela Sociedad Anonima (PDVSA), planning to invade Venezuela and terrorizing the world at large.

ALBA´s goals were announced publicly in August 2003, at the meeting of the Latin American Integration Association very much in line with the proposals that the HSA had flagged in its platform Alternativas para las Américas[4] in December 2002: the need for the extension of social and economic rights, a regional financial architecture to include a bank and a common currency, agreements to foster food security, cooperatives; the protection of property rights over national resources. In this context, ALBA was flagged as anti-neoliberal model for regional integration of the people, antithetical to the FTAA with its emphasis on social issues, solidarity and cooperation for the provision of public services. Trying to put in motion a socially-oriented alliance, Venezuela transferred massive resources to reach the people with health and education missions.

Cuba and Venezuela were the first to sign the constitutional agreement in December 2004, clearly marking the building of a front against the United States. The agreement set a framework for cooperation between both countries whereby Venezuela would provide preferentially priced oil in return for a variety of in-kind resources, including health care personnel and education programs. The document used language not usually associated with bilateral trade deals. The two countries

agreed to work together to eliminate illiteracy. Cuba offered, as part of the trade deal, 2,000 university scholarships a year to Venezuelan students and the support of more than 15,000 medical professionals for medical care.

ALBA´s membership has grown from the original core to Dominica, Saint Vincent and the Grenadines, and Antigua and Barbuda. Bolivia formally joined in April 30, 2006 after the election of Evo Morales. In January 2007 Daniel Ortega as soon as inaugurated added Nicaragua to the grouping. Six months before the coup that ousted President Zelaya in 2009, Honduras had also become a member, a move that was swiftly reversed by the new government in January 2010. Ecuador was somewhat of a latecomer. For some time President Correa claimed that being oil exporting country, Ecuador did not actually have much to gain. However, in fear of the repercussions of the global financial crisis Ecuador changed its five year observer status to full membership,[5] soon after the Fifth Summit of the Americas in early 2009, and on the occasion of the setting up of the regional payments system, the SUCRE, to which Correa attached great importance. With the entry of Bolivia and Ecuador, from looking north to the Caribbean, ALBA was able to spread south, at least for a time. The slowdown of the Venezuelan economy, rampant inflation, power rationing, the outburst of street violence and a more clouded future after the death of Chavez in late 2012 have put a brake on the project, but it mere presence clearly inspired the shaping of the Pacific Alliance in 2011 as an offsetting economic alliance.

Membership in ALBA never excluded continued participating in whatever trade agreements countries wished. All ALBA countries remained part of various integration processes. Moreover, no country has broken ties with the United States, despite the constant demonization of the United States. Nicaragua, for one, under Daniel Ortega is still a part of the Central America Free Trade Agreement-Dominican Republic agreement with the US. But in trying to build the space for an independent foreign policy members are considerably more scrupulous and jealous. They are all keen supporters of the creation of a political community, either as expressed in UNASUR or in the wider Community of Latin American and Caribbean States. ALBA's most prominent attraction was the establishment of an energy cooperation

agreement on offer to Caribbean countries. Chavez proposed the creation of Petrocaribe in late 2005 to enable soft and easy terms for the purchase of Venezuelan oil. To trail the oil price, countries are eligible to borrow a greater portion of the total cost—from 5% if oil falls below US$20 a barrel, to a maximum of 50% if oil prices top $150 a barrel. In addition, loans can be repaid over a period of 17 to 25 years at an interest rate frozen at 1%. Countries also have the option of state-to-state barter agreements, paying for petrol with sugar, coffee, bananas, milk or services.[6] By far, this is the most important mechanism used by ALBA[7] and its foremost lure. Eighteen countries joined Petrocaribe. Its bounties have been copious. According to Corrales (2009) Petrocaribe represented an annual subsidy of $1.7 billion and puts Venezuelan aid on par with Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries such as Australia, Belgium, Denmark, Norway, Portugal, Spain, and Switzerland. Some estimates suggest that the total is as large in real terms as the Marshall Plan after World War II. According to the International Monetary Fund, (Altmann, 2009) in such countries as Guyana, Jamaica, and Nicaragua, financing from Petrocaribe represents 5 or 6 percent of the GDP, a magnitude that enables these countries to displace the IMF as sole provider of balance of payments support. According to former President Oscar Arias, who claimed that Venezuela had daily inflows of US$350 million, the amount is 4 to 5 times the support provided by the US[8]. "Eso le permite a su presidente ser muy generoso con mucha gente", a generosity that Arias had found hard to refuse. Costa Rica, though not a member of ALBA, joined PetroCaribe arguing that finance came without any strings attached. It was a central glue of regional cooperation.

The second lure of ALBA, one that might prove to be more sustainable than low priced petrol, has been reaching out to the people. Chavez´s innovation was to make social power the centerpiece of foreign policy and to spend so much of his budget on it, almost 23% of the country´s fiscal resources, amounting to over US$33 billion over the ten-year period from 1999 to 2008. Venezuela's social spending abroad opened to a diverse portfolio of projects that include education and basic health services, medical equipment donations to Nicaragua; heating oil subsidies to more than 1 million U.S. consumers; $20 million to Haiti for investments in education, health care and housing. Operacion Milagros provided free eye surgery in a host of countries. In Bolivia

alone 500,000 operations were carried out. This has been an important step to reach the hearts and minds of the people, showcasing the aim of fighting poverty and social exclusion above those of expanded free trade and commerce. Few other countries have utilized " social power" (Corrales, 2009) to the same degree.

ALBA has also laid out a number of stepping stones to attract the support of prominent intellectuals in the regional critical tradition. To counter the power of the media conglomerates ALBA promoted a public telecommunications network, TELESUR, that broadcasts throughout the region and also produces programmes and that are sold to other networks. The news agenda is led by a board of directors with the aid of an advisory council composed of leading Latin American intellectuals and activists, such as Nobel Prize-winning human rights activist Adolfo Perez Esquivel and Eduardo Galeano, author of The Open Veins of Latin America, an emblematic book that Chavez flamboyantly handed out to Obama at the Fifth Summit of the Americas in Trinidad and Tobago in 2009. The network carries no commercial advertising. Currently Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua and Venezuela, as well as Argentina and Uruguay (not full ALBA members) participate in the project putting out a 24-hour mix of news, documentaries and films. Most of the money for Telesur still comes from Venezuela. But the governments of Argentina, Uruguay and Cuba are also backing it. Talks with Brazil are stalled, partly because the government has been trying to get its own continental TV project off the ground and going.

Lying somewhere in between these two types of incentives reaching out generously to both minds and pockets are the so-called "grannacional" projects. These are intergovernmental initiatives to improve education, tourism, and the provision of medical services, much along the lines of the Misiones projects in Venezuela. In these areas, Cuban know-how has been put to use and the projects have offered basic educational skills and primary health services to low-income populations. In addition, grannacional companies aim to promote state owned multinationals for the production, sale, and distribution of goods. Major projects cover the areas of finance, education, infrastructure, science and technology, food, energy, environment, health, mining, fair trade, tourism, industry, culture, and communications. The Banco de

ALBA was set up in 2009 among Bolivia, Cuba and Nicaragua with an initial subscription of US 1.35 bn. The primary purpose of the Bank had been to finance the grannacional projects in the pipeline. But the Bank came to a virtual standstill when the president, Rafael Isea, fled to Miami after severe corruption charges that came into the open soon in the aftermath of Chavez´s death.[9]

All these steps had reaped rewards for some time. While Chavez brought together countries on a political and ideological alliance, ALBA became a force to be reckoned with. The non-ratification of the final declaration of the Fifth Summit of the Americas in April 2009 illustrates the point. ALBA members at the time (Venezuela, Cuba, Dominica, Honduras, Bolivia, Nicaragua, and Saint Vincent – Grenadines) refused to sign the final statement. Ecuador (not a member at the time) and Paraguay also added their opposition to the declaration. They argued that the document was far from satisfactory because it did not offer adequate responses to the international financial crisis and because of the "unjustified exclusion" of Cuba from the Summit. In fact, ALBA may have represented one of Cuba's greatest triumphs. Cuba has clearly emerged as a symbol of Washington´s imperial disdain. An indication of these changed times is the high profile that Cuba attained in both the Summit of the Americas in 2009 and 2012 most countries then demanding the inclusion of Cuba and a thorough rethinking of hemispheric affairs.

4. UNASUR: Subtle and Not-so-subtle Cooperation

UNASUR came into being at the First South American Energy Summit, held at Margarita, Venezuela in April 2007 by when the commodity boom had enjoyed a four year time span and new regional security threats were clouding the horizon. In mid-2008, the Andean and MERCOSUR countries, plus Chile, Guyana and Suriname, concluded the Constitutive Treaty of UNASUR, also an ambitious project for cooperation in the political, economic, financial, social, cultural, energy and infrastructure sectors. According to the preamble of the Treaty, UNASUR aims to eliminate socio-economic inequality, achieve social inclusion and civil-society participation, strengthen democracy and reduce asymmetries (Article 3 of the South American Union of Nations

Constitutive Treaty lists 21 specific objectives). It was agreed to establish the headquarters of the General Secretariat in Quito, and rotate the Pro Tempore Presidency among all the Member States for one-year periods, with the first year falling on Chile. The first Secretary General, Nestor Kirchner, was elected in May 2010 for two year period. Upon his death barely 5 months later, agreement was reached to appoint Maria Emma Mejia of Colombia and Ali Rodriguez of Venezuela for a one year period each. The establishment of a Secretariat and the appointment of the Secretary-General with a technical team remain pending. A degree of frustration at South American experiences of integration is part of the legacy that UNASUR inherits, although its very creation reflects new needs. It is telling, however, that the Treaty discards any reference to free trade areas, customs unions or convergence of existing trade agreements in South America. Such castoff is the more remarkable, considering that the idea of a South American free trade area resulting from the convergence of the Andean Community and Mercosur had been in the offing all during the negotiations of the FTAA (Burges, 2007). With this in mind, President Fernando Henrique Cardoso had convened a Summit of Presidents of Mercosur and the Andean Community in Brasilia in September 2000. Chile, an associated member of Mercosur, Guyana and Surinam, members of the Amazon Cooperation Treaty, were also invited to this summit. Cardoso's idea was to cordon off the FTAA but, instead of emphasizing exclusively on trade issues he proposed a wider development agenda (Bizzozero, 2003, 132). By doing so, Cardoso intended opposing a home grown South American agenda to the US led FTAA agenda which could thrive from investments in infrastructure, telecommunications and border development. The issue that gained acceptance, thanks to the drive of the large business conglomerates was infrastructure. Thus the Initiative for Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA) was conceived as an extended network of technical bodies that in practice came under the technical support and leadership of the IDB for a period of 10 years. Given the interest of business, IIRSA was able to deliver a large portfolio of projects to be implemented over the decade distributed in 8 geographic axes of integration, most of them in the area of transport with few projects in the area of energy and practically nothing in telecoms.

After an early smooth ride, resistance to IIRSA emerged from a number of quarters. Not surprisingly Venezuela declined to participate

explicitly opposing IDB governance, the IIRSA goal of developing export-corridors and the strict financial criteria for selection of projects instead of the socially based criteria of the ALBA grannacionales. When Lula came to power he also wanted to make his mark and changed course, seeking to make the process more aligned with Brazilian business rather than technocratically led by the IDB. But, probably the main resistance came from social movements which were vocal critiques of IIRSA´s neglect of environmental regulation, absence of participatory mechanisms, and the negative effects that some emblematic IIRSA projects- like the Paraná-Paraguay waterway and the Madeira River dam- were causing to indigenous communities. By 2008 a new consensus emerged, stating that infrastructure was still a priority, that IIRSA had been a good starting point but needed radical reform. For governments to take the driver´s seat the contract with the IDB was left to expire and, instead, IIRSA was subsumed within the Panning Council of the nascent UNASUR. The Planning Council (COSIPLAN) soon had to create mechanisms and specific methodologies for environmental and participatory. But, probably the most important partnership is today with the Brazilian Bank of Economic and Social Development (BNDES) which has become in the last 7 years a fundamental financer of regional infrastructure projects for the expansion of Brazilian companies abroad.

Brazil, as the continent's newfound economic powerhouse, is the locus of much of UNASUR's momentum. There are also pressing material interests at stake for all the countries involved. Several countries hold the deep-rooted concern the preeminent security threat may come from competition for natural resources or protection of resources in the interest of global climate change (in Battaglino, 2012) These concerns loom large in Brazil while in Venezuela it is the fear of a US military intervention.

The 2007 Summit took account of the need to design a state-led strategy for energy integration. While energy integration still remains in the books as an act of faith there is more progress on the promotion of military cooperation, confidence and security building measures. The Colombian military incursion into Ecuadorian territory in March 2008; the deployment of troops and equipment in Colombian bases and the reactivation of the Fourth Fleet increased tensions in the

Andean region. Altogether the events raised serious concerns about the growing presence of the US Southern Command and heightened military expansion at a level that the region had not experienced since the Second World War (Battaglino, 2012).

The decision to launch the South American Defense Council (SDC) was adopted in Costa do Sauipe, Brazil during a special UNASUR summit in December 2008. The concern over the destabilizing effect of a spiral of militarization and heightened interstate tensions prompted Brazil to try and organize a collective response. The window of opportunity was the Colombian-Ecuadorian crisis in 2008 at which point Lula announced the proposal for the establishment of the CDS. Surprisingly the CDS found wide acceptance from inception. Only Peru and Colombia held off for a time and only later joined. The widespread acceptance of the CDS was not just evidence of Brazil´s claim to leadership not allowing Chavez to occupy centre stage by himself, but also a demonstration of the Council´s appeal to broader regional concerns. The SDC is neither a military alliance nor a defense organization. It aims to ensure a zone of peace free of nuclear weapons and other weapons of mass destruction; creating an independent identity for the region in defense matters; and reinforcing regional cooperation for the sovereign control of natural resources. It picked up steam first when the Colombian military bombed a FARC camp in Ecuador`s territory in 2008, the subsequent border dispute between Venezuela and Colombia.

The Council is the first regional institution specializing in defense issues in South American history. It includes the implementation of measures that could limit extra-regional influence by virtue of providing self-organization of defense and building autonomous capacities for projecting security and peace. The Declaration of Santiago de Chile, in March 2009, states that the Council is a forum for consultation, cooperation and coordination on defense. The Council will cover defense policy; military cooperation, humanitarian actions and peace operations; industry and technology, and education and training. The latter led to the creation of a think tank, the South American Centre for Strategic Defense Studies to create a regional military doctrine and develop common mechanisms for transparency in defense policy and spending. Jointly these initiatives seek to "increase cooperation in

defense, promote the peaceful resolution of conflicts and coordinate the external defense of nations".[10] The objectives of the Council come under three main headings:

- Consolidation of South America as a peace zone. This refers to the need to reduce tensions in an environment of growing tensions, especially in the Andean region. The council contemplates different policies for the prevention of interstate conflicts and for security crisis management.
- Articulation of an understanding on South American defence. This seeks to establish a common ground from which to increase cooperation in view of disparate national defense policies. Such an understanding is meant to lay the ground to increase regional autonomy vis-à-vis wider hemispheric institutions such as the Organization of American States (OAS).
- Generation of a consensus in order to strengthen regional defence cooperation. This implies cooperation for the development of a regional defense industry which in the long term can help to reduce the dependence from external suppliers of weapons and technology. The 2012 Action Plan, for one, endorsed feasibility studies for a South American built basic training aircraft, led by Argentina; an unmanned aerial vehicle led by Brazil; the armoured vehicles "Gaucho" and "Guaraní"; and further cooperation for the future Brazilian Embraer C-390 military transport aircraft.

Altogether these represent important developments and reflect well the ability of countries to cooperate in their long term interests, despite the disruptive short term pressures they face. It would be foolhardy, however, to conclude that little remains to be achieved. Progress must still be made to increase trust and reduce uncertainty about each other´s military capabilities and intentions and to eventually replace visions of competition and rivalry. The dynamics of political coordination developed within the framework of both UNASUR and the CSD have been fundamental in the resolution of various conflicts and crises. Political coordination includes urgent summons to presidential meetings for confronting crises and rapid deployment mechanisms so as not to fall foul of national constraints. This rapid deployment reaction came to the fore forcefully on the occasion of the agreement signed in August 2009 between Colombia and the United

States to allow the latter to establish military bases on Colombian soil. South American Presidents, defense, and foreign relations ministers, quickly canceled prior commitments and within days organized two consecutive meetings. The first, in Argentina included all the UNASUR presidents, the second in Ecuador, called the defense and foreign affairs ministers. This dynamic contributed not only to the de-escalation of the crisis, but also to the establishment of a precedent of consultation, discussion and negotiation. UNASUR and CSD intervention, specifically in the US-Colombia crisis, was critical for the release of the secret agreement between Colombia and the US. Neighboring nations were concerned that Colombian bases would be used as a platform for increasing US military control over the region. Colombia noted that the agreement was limited to its own territory and that it defends of the principles of nonintervention and the territorial integrity of each State.

Since the conduct of free and fair elections is an essential mechanism by which the roots of democracy can be strengthened in the region, an Electoral Council of UNASUR was created in 2011 to observe elections in member countries and report abuses. The Council sent its first observation mission to Guyana to oversee its November 2011 elections. In 2012 UNASUR was invited to to monitor the October 7 2012 presidential elections in Venezuela. To guard against repeated assaults on democracy, UNASUR has devised a rapid response mechanism it has deployed on a number of occasions to prevent non-democratic attempts at overthrowing democracy such as during the Bolivian crisis of August 2008, the Honduran coup in June 2009 and the and then in 2010 on the occasion of a police mutiny in Ecuador that held President Correa hostage. UNASUR then convened an emergency meeting in Argentina and adopted a democracy clause to the Constitutive Treaty, which affirmed the union's commitment for the preservation of democratic institutions and the rule of law. Despite these elements of a safety net a so-called parliamentary coup was hatched in Paraguay in June 2012,when the National Congress replaced the democratically elected President, Fernando Lugo with Federico Franco. Reacting strongly to this development, UNASUR immediately suspended Paraguay's membership and clarified that suspension would not be revoked until constitutional order and the rule of law are restored in Paraguay. Member states like Brazil,

Argentina and Uruguay also withdrew their ambassadors from Paraguay. Further, Ecuador suggested the closing of borders while Venezuela stopped oil supplies to Paraguay. However, economic sanctions were not imposed because of opposition from Argentina on humanitarian grounds.

All told, UNASUR´s greatest potential lies in becoming a geo-economic union that can deliver a number of public goods, protection of democracy, physical infrastructure and collective security. Ideologically UNASUR is a versatile and even contradictory project embracing different discourses from different members. In contrast to ALBA, it is less dependent on the towering presence of a unique leader or record high oil revenues. In UNASUR there is no one political, ideological identity although there is a new ideological space in terms of building a region in a post hegemonic balance of power. Indeed, political differences within the region must not be used systematically to gauge the degree of strength or cohesiveness of UNASUR. On the contrary, diverse array of political persuasions allows it not be perceived as radical, dangerous, or irrelevant. A processes of regional socialization helps to transform social and political perceptions by creating a common language on the provision of public goods and by identifying those elements that are crucial for building a non-conflictive vision. through regular interactions and subtle forms of mutual influence (Barnett, and Finnemore, 1999). In the case of South America, a growing body of literature is bringing to the fore the growing importance of low politics, low intensity technical issues such as health, infrastructure, natural resources, (Palestini, 2012; Riggirozzi, 2012a; Riggirozzi and Tussie, 2012; Sanahuja, 2011). Dominant realist perspectives of international organizations focus on binding commitments as the litmus test of the utility they provide. Organizations that do not fit into the mold of binding mandates and sanctions tended to be looked down. The significance of subtler forms of activities, including norm-construction, influence, persuasion and socialization are dismissed. Yet other approaches now more common, such as constructivism focus on ideas, discourses and norms contain newer theoretical tools to analyse how regional institutions create cooperation as a central mission. The consolidation of regional institutions depends therefore on members' ability to strike a balance between political preferences which may not coincide and interests which require cooperation.

Conclusions

In a context where Washington is aloof, astray and caring for the strategic order in other quarters of the world, the opportunity to recapture the region for regional agendas has not been lost. The vacuum created by Washington's detachment also offers new opportunities for a fresh look at the increasingly rich and ambivalent relationships spanning the continent. The process has gone through phases of energetic expansion, of mere trend-following, controlled stalemate, disaggregation and reconfiguration as a result of the ups and downs of policies and changing conditions. These factors led to a leadership competition not only in terms of goals but also of the policies included and geographical reach. The analysis of competing projects consequently raises a number of interesting questions about the relationship between the erstwhile US ambition to lead a continent-wide project and the reactions to it. Of course, they are all fraught with tensions, pressures and rivalries. Taken together these constructions lead from the question of desirability to that of political sustainability. The extent to which these initiatives can consolidate centripetal resilient projects is still to be seen. Nevertheless, they need to be taken as part of valid transformative arrangements shaping new spaces for thinking and negotiating alternative models for political and social cooperation. Even if the region remains as ongoing project in ever changing shapes, it is a fundamental pillars national politics as contested and contesting results of given power relations.

While the ALBA process in a post Bolivarian phase faces hurdle after hurdle at the moment of writing, and the Pacific Alliance spreads its wings long and far, the quieter forms of cooperation under UNASUR may well march on less stridently. Regular summits are certainly part of a wider phenomenon, not a prerogative of UNASUR. As such they also tend to lose momentum, especially in competition with others springing up and taking up new directions. UNASUR may not cringe but may plateau once Lula and Chavez as leading trailblazers no longer drive the agenda- with their respective styles and respective ideas, in competition and cooperation but together ensuring followership and providing the necessary muscle and direction to the process. Will present leaders agree to continue in those footsteps? How much counterhegemony will they collectively tolerate and sustain? The

outcome of the crisis in Venezuela may soon give us pointers. The decision to send a delegation of foreign ministers to Venezuela places the ball firmly in UNASUR's court for a multilateral approach. But the delegation led by the foreign ministers of Brazil, Colombia and Ecuador does not yet seem to have been able to move the agenda for convening the government and the opposition for face-to-face negotiations, either by widening the existing dialogue or by creating a new forum in which such conversations can take place. Addressing the Venezuelan crisis in UNASUR may be difficult but it holds the incentive of putting a lid on the pressure from outsiders which are only likely to intensify the longer the violence continues. While President Maduro pushed for the crisis to be addressed by UNASUR precisely so as to avoid such meddling, for UNASUR to be seen as failing to end the violence in Venezuela would lead to a loss of credibility.

NOTES

1. The European firms then proposed that the countries in the region should adopt the EU Energy Charter, but it was rejected by South American countries, mostly because it would removes the dispute settlement process from the region itself.
2. Argentina and Chile, for example, share the largest worldwide binational open pit mining project of gold, silver, copper and other minerals in the Pascua Lama site in Andes mountains. Canada based Barrick Gold, the world's largest gold mining company, is developing the project.
3. Argentina already has the world's largest fleet of natural gas cars, Brazil the second largest.
4. http://www.cptech.org/ip/ftaa/FTAAAlternativas2003S.pdf, visited 22 March 2013
5. http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/alba-da-bienvenida-al-ecuador-354922.html, visited 22 March, 2013
6. Antonio de la Cruz, http://www.lapatilla.com/site/2013/05/23/antonio-de-la-cruz-la-debacle-de-pdvsa/ Accessed 18 April, 2014.

7. ALBA, "Petrocaribe y el combustible integrador", "Petrocaribe is an energy cooperation agreement proposed by the Bolivarian Government of Venezuela, in order to address the issues regarding asymmetrical access to energy resources, through a new favorable exchange plan, equitable and fair to the Caribbean countries, the majority of them without state control over the supply of these resources." http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=3190, visited 2013-03-24
8. Ibid.
9. http://www.noticiasdel-litoral.com/?p=10450, accessed 18 April 2014
10. Consejo de Defensa Sudamericano, Plan de Acción 2009-2010, en http://www.cdsunasur.org/es/plan-de-accion/politicas-de-defensa

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

Altmann, Josette (2009). "El Alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?", *Nueva Sociedad*, No 219, enero-febrero de 2009.

Arditi, B. (2008). 'Arguments about the Left Turn(s) in Latin America: a Post Liberal Politics?', *Bulletin of Latin American Research*, 43 (3), 59-81.

Barnett, M. N. and Finnemore, M. (1999). 'The Politics, Power and Pathologies of International Organizations', *International Organization*, 53(4): 699–732.

Battaglino, J. (2012). "Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council", in Riggirozzi Pia and Tussie, Diana (eds), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, United Nations University, Springer Publishers, Dordrecht Heidelberg London: New York.

Burges, Sean W. (2007). ''Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches ofBrazil's Lula and Venezuela's Chavez,'' *Third World Quarterly* 28, no. 7, 1343-1358.

Corrales, Javier (2009). "Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy", *The Washington Quarterly*, https://www.amherst.edu/media/view/157431/original/Corrales+Ven+Foreign+Policy+WQ+2009+final.pdf, accessed September 2013.

Dabene Olivier, (2012). "Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization", in Riggirozzi and Tussie (eds), *op cit*.

Escobar, A. (2010). 'Latin America at a Crossroads: Alternative Modernization, Post-Neoliberalism or Post-Development', *Cultural Studies*, 24(1), 1-65.

Hersberg Eric and Rosen F. (eds) (2006). *Latin America after Neoliberalism Turning the Tide in the 21st Century?*, New York: New Press.

Palestini, Stefano (2012). "Regímenes de Integración Regional: la construcción institucional de los mercados del sur global". *Revista de Sociología*, (27): 55-78.

Quiliconi, Cintia (2013). "Modelos competitivos de integracion en el hemisferio occidental: liderazgo competitivo o negación mutua?, *Revista CIDOB d' afers Internacionals* Nos 102-103, pags 147- 168.

Riggirozzi, Pia (2012a). "Acción colectiva y diplomacia de UNASUR SALUD: La construcción regional a través de políticas sociales", *Documento de Trabajo No 63*, Área de Relaciones Internacionales, http://rrii.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/02/FLA_Acci%C3%B3n-colectiva-y-diplomacia-de-UNASUR-Salud_Riggirozzi-Sept-2012.pdf

Riggirozzi, Pia (2012 b). "Reconstructing Regionalism: What does Development have to do with It?", in Riggirozzi and Tussie (eds), op cit.

José Antonio Sanahuja (2011). "Multilateralismo y regionalism en clave sudamericana", *Pensamiento Propio*, Numero 33.

Saguier, M. (2007). The Hemispheric Social Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The challenges and opportunities of transnational coalitions against neo-liberalism. *Globalisations*, 4(2), 251–265.

Saguier, M. (2012). "Socio-Environmental Regionalism in South America: Tensions in New Development Models" in Riggirozzi and Tussie (eds), *op cit*.

Serbin, A. (2012). "New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?", in Riggirozzi and Tussie (eds), *op cit*.

Tussie, D. (2009). "Latin America: Contrasting motivations for regional projects". *Review of International Studies*, 35(1), 169–188.

Tussie, D. (2010). "Hemispheric Relations: Budding contests in the dawn of a new era". in A. Cooper, G. Mace, & T. Shaw (eds.), *InterAmerican Relations at a Crossroads* (pp. 23–42). Basingstoke: Palgrave, Macmillan.

Abstract

Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America

This article revises the reshaping of regional cooperation in South America. In the first section I bring to the fore the changed global scenario that has exponentially amplified the room to manoeuvre and allowed distancing from the Washington Consensus. In the second section I describe the variety of initiatives that cut across the region. In the subsequent sections I analyse and contrast the ALBA initiative and the Union of South American Nations. Finally some conclusions are offered. By looking at a set of new foundational ideas and institutions, from new continental redefinitions under UNASUR and ALBA to re-territorialized management of natural resources, defence and currency and payments arrangements, I ask how these steps are reshaping regional cooperation and what they mean for the way we understand regionalism as expanding away from erstwhile trade integration.

Resumen

Reconfiguración del regionalismo y la cooperación regional en América del Sur

Este artículo analiza la reconfiguración de la cooperación regional en América del Sur. En la primera sección se pone en evidencia un escenario mundial cambiado que ha incrementado exponencialmente el espacio para maniobrar y ha permitido un distanciamiento del Consenso de Washington. En la segunda sección se describen las diversas iniciativas que atraviesan la región. En las secciones siguientes,

se hace un estudio y comparación de las iniciativas ALBA y UNASUR. Finalmente, se presentan algunas conclusiones. Mediante el análisis de una serie de nuevas ideas e instituciones fundacionales, que van desde nuevas redefiniciones continentales como UNASUR y ALBA hasta la gestión territorial de recursos naturales, defensa y acuerdos sobre divisas y pagos, la autora pregunta de qué manera estas iniciativas están reconfigurando la cooperación regional y cuál es su significado en relación con nuestro entendimiento del regionalismo como una expansión más allá de la antigua integración comercial.

Summario
Reconfiguração do regionalismo e a cooperação regional na América do Sul

Este artigo analisa a reconfiguração da cooperação regional na América do Sul. Na primeira seção, põe-se em relevância um cenário mundial transformado que fez crescer exponencialmente o espaço para manobras e permitiu um distanciamento do Consenso de Washington. Na segunda seção são descritas as diversas iniciativas presentes na região. Nas seções seguintes, faz-se um estudo comparativo das ações da ALBA e da Unasul. Finalmente, algumas conclusões são apresentadas. Mediante a análise de uma série de novas ideias e instituições fundacionais, que vão desde redefinições continentais como a Unasul e a ALBA até a gestão territorial de recursos naturais, defesa e acordos sobre divisas e pagamentos, a autora pergunta de que maneira estas iniciativas estão reconfigurando a cooperação regional e qual é seu significado em relação ao nosso entendimento do regionalismo como uma expansão que vai além da antiga integração comercial.

Políticas exteriores de los principales actores en un entorno cambiante

Washington's Asia-Pacific Response to a Changing Hemispheric Order

Philip Brenner and Eric Hershberg

I. Introduction

U.S. relations with Latin America historically have been characterized by stark degrees of asymmetry. Since the time of the Monroe Doctrine the United States has tended to treat Latin America as its "backyard," even when U.S. leaders proclaimed the countries as "good neighbors." Worse, as historian Greg Grandin argues, since 1945 Washington may at times have viewed Latin America as a laboratory in which to experiment with tactics later used to subordinate other regions of the world.[1] Throughout much of the second half of the twentieth century —Jimmy Carter's presidency was a partial exception— economic, ideological and security objectives of the U.S. reinforced one another in such a way as to generate a landscape emblematic of dramatic North-South power differentials. When Latin American

governments resisted this state of affairs —as did Cuba from 1959 onward, Chile and Jamaica during the 1970s, and Nicaragua and Grenada during the 1980s— the backlash from Washington was sharp and unequivocal. Challengers to U.S. hegemony were expected, to paraphrase the rap musician Gil Scott Heron's characterization of the Reagan administration's stance, to "get off this planet by sundown." It was in this spirit that Secretary of State Christian A. Herter made clear in a November 1959 memo that Cuba's primary crime was its challenge to U.S. hegemony. He argued that the United States did not need to overthrow Cuba's revolutionary regime because it was communist (which is was not at the time) or because of its ties to the Soviet Union (it did not yet have diplomatic relations with the Soviet Union). Rather, confrontation was justified because Cuba "has veered towards a 'neutralist' anti-American foreign policy... which, if emulated by other Latin American countries, would have serious adverse effects on Free WorId support of our leadership....".[2] Similar perspectives guided U.S. policymakes for the remainder of the Cold War, as was evident in Washington's support for friendly military regimes in South America from the 1950s to 1980s and U.S. interventions in the Central American conflicts of the 1980s.

The world has changed in countless ways since that not so long ago period. Few Latin Americans, including Cubans, harbor aspirations any longer for far-reaching socialist transformation, and there is near unanimity as to the desirability of market-oriented development and some form of electoral democracy. Meanwhile, multi-polarity has replaced the unipolar landscape that prevailed in the Americas throughout the Cold War and 1990s. Having emerged from three decades of stagnation, Brazil has become a major regional power, the world's sixth largest economy and a visible player in world affairs that even under a succession of left-leaning governments seeks by all accounts to consolidate a relationship of cooperation with the United States that is consistent with the transformed landscape of the twenty-first century. Even in Havana, Caracas, Quito, La Paz, and Managua —the capital cities of the ALBA alliance in which a reflexive anti-Americanism remains vibrant— rhetoric has not vitiated pragmatic efforts to maintain or develop trade with the United States and engage the colossus while continuing to diversify trade, investment and diplomatic ties to other parts of the world. At the

same time, in Washington, in an environment shaped by exhaustion from taxing wars in the Middle East and South Asia, the Obama administration has proclaimed since its inception a commitment to evolving partnerships among equals in the Americas. Not since the early Alliance for Progress has the message articulated by the White House so avowedly emphasized mutual respect and reciprocity. The foundation was thus was in place for what by now should have been a set of Hemispheric affairs distinctly different from the overarching logic of the prior sixty-five years.

Yet important continuities have endured amid the many changes, and some of these resist simple explanations. This article analyzes one of those continuities: the tendency of the United States to regard the countries located to its South as subordinates, a pattern that has endured despite President Obama's proclaimed intentions to the contrary. The tendency is most evident in the U.S. expectation that a country should follow the U.S. lead without dissent, even when its interests are neglected, and should be treated as a pariah and even an enemy if it refuses to follow. The article grapples with this apparent paradox by focusing on the domestic forces that drive U.S. attitudes and policies with regard to Latin America.[3] We argue that despite genuine desires in some quarters to hit the "re-set" button on policy positions rooted in an era of Hemispheric asymmetry, important forces in American politics and society have shaped the policy-making processes in ways that foster inertia with regard to U.S. relations with Latin America. The resulting approach to regional affairs, which we anticipate will extend through the remainder of the second Obama administration, has led to Latin American disappointment and anger made all the more acute because of the guarded optimism initially expressed by many of the region's leaders initially about prospects for respectful and productive U.S.-Latin American engagement under Obama.

As tensions have surfaced openly, and as the countries in the Hemisphere have attempted to develop new institutions for cooperation apart from the United States, a frustrated Washington seems to be opting for a new regional vision, as we analyze in the ultimate section of this paper. Driven by a security agenda oriented toward Asia and the Pacific, the United States seems intent on reviving

the late twentieth century neo-liberal project, which was stymied by South American resistance, by building on existing, trade-driven bilateral arrangements with Mexico, Colombia, Peru and Chile to concentrate its hemispheric agenda on only a handful of countries.[4] As we argue in the conclusion, such a policy is likely to perpetuate a U.S. policy out of sync with the reality it purports to address.

II. Realism in Action

President Obama's initial signals regarding U.S.- Latin American relations were in effect reprises of a cooperative vision that had emerged in the mid-1970s but was discarded amidst the upheavals in Nicaragua and El Salvador at the end of the decade. The Clinton administration's Latin American policies, developed during the moment of greatest U.S. regional influence since World War II —with the left in disarray and the Washington Consensus framing economic decisions —did not depart from a realist paradigm. Nor did the George W. Bush administration's policies, which portrayed the rise of the Chavez-led ALBA bloc as an unacceptable challenge to U.S. interests in the region and potentially a threat to national security. Obama's electoral triumph in 2008, however, created great expectations for change.

Reinforcing the climate of optimism, Obama's campaign message of "Change you can believe in" was echoed in his first presentation at the Summit of the Americas, setting the stage for what seemed might be a new era in U.S.-Latin American relations:

> "I know that promises of partnership have gone unfulfilled in the past and that trust has to be earned over time. While the United States has done much to promote peace and prosperity in the hemisphere, we have at times been disengaged, and at times we sought to dictate our terms. But I pledge to you that we seek an equal partnership. (Applause.)…. So I'm here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration (Applause)".[5]

As the applause reported in the transcript from that session suggests, the new discourse was greeted warmly by Latin American and

Caribbean leaders, both for its acknowledgement of past injustices and its vow to jointly forge a cooperative agenda for the hemisphere. In many Latin American countries, as elsewhere in the world, Obama's own persona as the first non-white President suggested unprecedented possibilities rooted in a new capacity for the United States to empathize with smaller powers.

Yet the atmosphere was quite different three years later, at the Cartagena, Colombia, Summit of the Americas, when Latin American frustration with the Obama administration erupted openly. Leaders of even the most friendly countries were critical of Washington's failure to address regional concerns about its anti-narcotics policies and the ongoing U.S. hostility towards Cuba. While the U.S. President would lament the degree to which some of his counterparts in the region appeared to be caught up in a Cold War mindset, it was the policies and discourses of the United States itself that had failed to evolve to reflect conditions of the twenty-first century. Washington still operated from a "hegemonic presumption" which political scientist Abraham Lowenthal described and decried in 1976.[6]

Consider that in 2009 the United States felt free to ignore the requirements of the Inter-American Democracy Charter when the coup occurred in Honduras, yet it stipulates that all countries must follow the Charter. It has demanded that before a country can receive economic or military assistance it agree to waive its right to submit a U.S. military or civilian employee accused of a crime to the jurisdiction of the International Criminal Court (Article 98 Agreements).[7] In mid-2013, the cascade of revelations about the National Security Agency's spying operations throughout Latin America provided further evidence of a continued hegemonic mindset. Washington then belittled the widespread uproar in Latin America over the grounding of Bolivian President Evo Morales' airplane in Europe, because of U.S. suspicions that former security contractor Edward Snowden might be aboard.

With the Obama administration now well into its second term, a "new normal" seems to have been established with regard to U.S.-Latin American relations. In most respects Washington's stance toward the region appears little changed from what prevailed over the past half century. It is an approach that still attempts to create

and enforce U.S. hegemonic control in three essential ways: (1) The U.S. economic agenda is focused largely on key components of the Washington Consensus; (2) the U.S. security agenda emphasizes the integration of Latin American militaries with those of the United States, and promotes militarized responses to organized crime and drug trafficking based on prohibitionist, anti-narcotics dogma; (3) the political agenda claims to be aimed at the promotion of democracy in accord with the Inter-American Democratic Charter, but the U.S. pattern of faulting only some countries for their authoritarianism while tolerating coups against democratically elected leaders in others suggests that the real U.S. political agenda is support for governments that accept U.S. hemispheric "leadership" without challenge.

To be sure, the implementation of a hegemonic policy with respect to particular countries has its subtleties. For example, the Obama administration has been less brazen with Brazil than in the past acknowledging its obvious economic power. In 2014 Washington reportedly remained neutral in the Salvadoran presidential election, and accepted the legitimacy of the close results which gave the presidency to Salvador Sánchez Cerén, a former guerrilla fighter with the Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Despite such anomalies, the practice of the Obama administration toward Latin America is better characterized by continuity than change. The next section examines four factors that together would seem to explain this behavior.

III. Explanation of Policy Continuity under Obama

Foreign policy tends to be more difficult to change than other kinds of policy, because historically the issues are less salient for the public. Political theorists Dan Wood and Jeffrey Peake observe that presidents often find that issues commanding greater public attention crowd out foreign policy topics. Despite perceptions of wide executive authority to manage foreign policy, they found that "presidential attention… is governed by the realities of scarce resources and rational efforts by the president to garner favorable public approval and historical treatment."[8] As compared to domestic issues, foreign policy issues are rarely connected to vocal constituencies and powerful interest

groups who are directly impacted by policy. Partly as a result, "policy paradigms" in the foreign affairs arena are particularly resistant to change, even amidst evidence of policy failure.[9] In addition, as political theorist Charles Hermann notes, "foreign policy change must overcome normal resistance in political, administrative, and personality structures and processes."[10] Organizational bureaucracies that handle foreign policy have often been cited as barriers to change, requiring the significant mobilization of political will and resources "to overcome or circumvent the organizational structures and processes committed to the maintenance of existing policy."[11]

Hermann identifies four different sources that lead to significant policy shifts: (1) the "leader," namely the president, who "imposes his [or her] own vision of the basic redirection necessary in foreign policy"; (2) "bureaucratic advocacy,"[12] whereby bureaucrats in key positions recognize that a current policy is not working and create change; (3) "domestic restructuring," which occurs when "elites with power to legitimate the government either change their views or themselves alter in composition;" (4) "external shocks" that result from dramatic events and significantly reshape the context in which policy is formulated.[13] As we review each of these factors in the case of Latin America policy under Obama, it becomes clear why no shift in the policy paradigm has occurred.

1) The President and White House: The White House insisted on taking the lead to shape policy towards Latin America, but the principal Latin American adviser until mid-2012 (Dan Restrepo) lacked experience. Few stakeholders who mattered respected his judgments. Indeed, the President turned to an old Latin America hand, Ambassador Jeffrey Davidow, to organize U.S. participation in the 2009 Summit of the Americas, a role that previously would have been the responsibility of the National Security Adviser for Latin America. Moreover, the President's political advisers focused on domestic electoral calculations and these dominated decision-making toward a region in which Obama had no prior experience and exhibited little personal interest. Absent a strategic vision for engaging with Latin America or even an inclination to prioritize neighbors to the South, and distracted by urgent concerns elsewhere at home and around the globe, the default option was to approach

the region in such a way as to minimize potential friction with the handful of influential domestic constituencies that had some degree of interest in Latin America policy.

The political climate surrounding Obama's presidency epitomizes the ways in which pressing issues can crowd out any particular foreign policy topic, eliminating the possibility of "leader driven" change in the case of U.S.–Latin American engagement. Obama took office in the midst of two Asian wars, a financial meltdown, and a social welfare network frayed to the point of dysfunction. In the face of such pressing issues, reforming U.S. Latin America policy did not command the attention of the public or of the President and his core foreign policy team. Given the "realities of scarce resources" that tend to determine priorities on the presidential agenda, much of the policy inherited from Bush was merely sustained.

Policy continuity under Obama resulted not only from a lack of attention paid by a president overwhelmed by more urgent matters, but also from pressures generated by actors who pay considerable attention to the ways in which the United States engages with the region. A substantial policy shift by Obama would have required not only overcoming inertia—divesting attention away from more pressing policy matters to reconsider and reorient the U.S. stance—but also overcoming these powerful influences. Obama already had used much of his political capital to promote a significant overhaul of the health care system, enact one of the biggest (albeit inadequate) economic stimulus packages in U.S. history, pressure for increased regulation of the financial sector, and to set timelines for withdrawal from both the Iraq and Afghanistan wars. In explaining the "issue inertia" that often defines presidential treatment of foreign policy issues, Wood and Peake note that, "(A)s political creatures, presidents are ever aware of the risks associated with ignoring or attending to new policy problems."[14]

2) Bureaucracy: Obama had little help from the executive branch in formulating a coherent policy. The State Department's Western Hemisphere Affairs (WHA) bureau was hampered by the machinations of a few senators, especially Jim Demint (Rep.-South Carolina) and Robert Menendez (Dem.-New Jersey), who used their senatorial prerogatives to place "holds" on the appointments

of Arturo Valenzuela as Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs and Thomas Shannon as U.S. ambassador to Brazil. As a result, Secretary of State Hillary Clinton was forced to rely *ad hoc* on officials outside of WHA, and in effect the policy itself became *ad hoc*.

A number of actors resistant to a potential policy shift could also be found within the executive branch itself, as many of the main players dealing with Latin America policy in the Obama administration had been engaged in shaping this policy for the last decade or more, while the newcomers were neither bureaucratically nor intellectually forceful presences in Washington. In this context, "bureaucratic advocacy" was an unlikely source of policy change under Obama. To the contrary, administration bureaucrats served to promote and advance the dominant policy paradigm.

One example was the continuity in both the logic and the content of Plan Merida, the counter-narcotics and security policy package put forth under the Bush administration in response to the spread of organized crime and impunity in Mexico and Central America. Despite ample evidence suggesting that the policies were exacerbating insecurity and undermining democratic governance, advocates in the counter-narcotics, intelligence and military agencies (in both Washington and in U.S. embassies across the region) maintained vigorous advocacy for the militarized policy. Another example was the tendency of U.S. officials to react to rather than ignore inflammatory rhetoric from leaders of the ALBA alliance.

Yet another example of continuity emerged in the Central American isthmus, where time and again echoes of the past reverberated in bilateral relationships. The administration's tepid response to the Honduran coup had signaled the likelihood that congressional rightwingers rather than potential reformists in the executive branch were to carry the day in instances where Central American elites challenged longstanding balances of power in their countries. Despite respectful White House acknowledgement of Mauricio Funes Cartagena's election as president of El Salvador in 2009, State Department staff and the U.S. embassy in San Salvador tended to be hostile to the government because of President Funes' political base in the FMLN. When the rightwing opposition party —encouraged

by U.S. responses to the 2009 military coup in Honduras and the June 2012 ouster of Paraguayan President Fernando Lugo Méndez —tried to take advantage of a confrontation between the Salvadoran Congress and the judiciary, by suggesting that the Funes government was threatening the survival of democracy and thus implicitly inviting a coup d'etat, the U.S. embassy and State Department issued statements that appeared to back the *golpistas*. They were responding in part to congressional pressures from Senators Menendez and Marco Rubio (Rep.-Florida), who have been heavily backed by the hard line Cuba lobby. Moreover, resistance to change went beyond governments of the left as was evident in the State Department's aggressive rejection of Guatemala President Otto Perez Molina's mere suggestion, echoed by numerous governments in the region, that the drug prohibition paradigm needed to be reconsidered in its entirety.

Policy toward Colombia offers another example of the power of inertia. Assistant Secretary Valenzuela had served as principal National Security Adviser for Western Hemisphere Affairs in Clinton's White House, at a time when the multi-year Plan Colombia was conceived and first implemented as a major component of U.S. policy in South America, eventually channeling nearly $7 billion into a comprehensive package of counter-insurgency and anti-narcotics trafficking programs. As a Senator (Dem.-Delaware), Vice President Joseph Biden had also played a major role in the original shaping of Plan Colombia, which emphasized militarization to a greater extent than Colombian President Andrés Pastrana Arango had proposed.[15] In the 2000 congressional debate over funding the plan, Biden was a key Democratic proponent of the Clinton position, arguing vehemently against the amendment proposed by Senator Paul Wellstone (Dem.-Minnesota) to decrease the military aid portion of Plan Colombia and commit additional resources to reducing the U.S. demand for drugs. Sen. Biden remarked that he based his position on a trip to Colombia during which he spent "2 days, 24 hours a day" with President Pastrana. "For the first time, the Senator said,

> we have a President who understands that his democracy is at stake. He is willing to risk his life-not figuratively, literally… Folks, if they lose, mark my words, we are going to reap the whirlwind

> in this hemisphere on matters that go far beyond drugs. It will include terrorism, it will include whole cadres of issues we have not thought about.[16]

Thus, even before the 9-11 attacks, Biden articulated, and advocated, a framework for a U.S.-Colombian partnership focused on counter-terrorism, as opposed to counternarcotics.

3) Domestic Politics: In the absence of executive branch initiatives, the U.S. Congress seized the opportunity to shape policy toward the region. President Obama did use executive orders to relax restrictions on travel and the transfer of remittances by Cuban-Americans to their homeland. But he stopped far short of what OAS members demanded —restoring Cuba's membership in the organization and ending a policy of hostility— or what the major changes occurring in Cuba might have engendered in response. Cuba policy was dominated in the House by Ileana Ros-Lehtinen, a Florida Republican who was chair of the House Foreign Affairs Committee from 2011 to 2013 (and was ranking minority member of the committee in 2009 and 2010), and in the Senate by Sen. Menendez, who had long been associated with virulent opposition to the Cuban government. Similarly in the case of Honduras, ultra-conservative members of the Senate —led by Sen. Demint as described above —diminished the credibility of President Obama's proclaimed commitment to democracy. They held hostage the nominations of Valenzuela and Shannon, demanding that the President support the Honduran regime that came to power in 2009 by ousting Manuel Zelaya, the democratically elected president, and ignore the murderous crackdown on dissent that followed the coup. With a reprise of Cold War rhetoric, conservatives endeavored to situate U.S.-Latin American relations within a larger policy paradigm that painted the encroaching power of "the left" in Latin America as a fundamental threat to American interests. The Colombia case once again is an illustrative example. The government of President Alvaro Uribe Vélez was cast as a key U.S. ally surrounded by hostile socialist leaders in Venezuela, Bolivia, and to some extent Ecuador, that the United States had to help defend against leftist revolutionary forces within its own borders. Ros-Lehtinen demanded the United States strengthen ties with Colombia through increased military cooperation because "U.S. interests throughout the hemisphere are under attack."[17]

Despite efforts by a number of concerned Democratics in Congress and nongovernmental organizations to call attention to the grave problems inherent in President Obama's positions, and to generate political pressure for change, there was no U.S. voting block or powerful interest group that created real political consequences for failure to modify policy. On the other side, however, powerful political actors opposing any policy paradigm shift sought to link this region of the world to key national constituencies.

Playing to a conservative Florida voting bloc, Reps. Ros-Lehtinen and Connie Mack, also a Florida Republican and a senior member of the House Western Hemisphere Subcommittee, made outspoken criticism of President Hugo Chávez and other so-called Latin American "thugocrats" central to their political agendas. Following Obama's election Mack sponsored or co-sponsored three bills related to Colombia. Given Florida's status as a swing state whose substantial number of electoral votes has played a historic role in making or breaking presidential bids, these two Republicans were viewed as having the potential to create high political costs for any major U.S. Colombia policy reform.

By connecting the Colombian Free Trade Agreement (CFTA) to the reduction of unemployment, Republican members of Congress also endeavored to link U.S. Colombia policy to an issue that is fundamentally important to virtually all domestic constituencies, though the primary domestic advocates for the agreement were the multinational corporations that stood to gain from its passage. Playing to popular opinion in the midst of an acute economic crisis, Republican senators and representatives used floor speeches, resolutions, and letters to paint the CFTA as a quick and costless way to create jobs in the United States and to head off potential executive resistance to its passage. As California Republican Representative Dreier stated:

> "We have got an unemployment rate in excess of 10 percent… and we think—Democrat and Republican alike—that it's a very good idea for the President to be focusing on job creation and economic growth… He has a wonderful opportunity to take what I believe would be the strongest, boldest, most dynamic step towards economic growth, and that is to send to Capitol Hill

> three pending trade agreements: Panama, Colombia and South Korea."[18]

One might have expected the growing Latino population in the United States to create societal pressure for recalibrating relations with Latin America, but the Latino community is not united. Cuban-Americans focus on Cuba itself or on countries they perceive are allies of Cuba, and they are divided internally about U.S. policy toward Cuba.[19] Mexican-Americans, the largest segment of ethnic Latinos, tend not to focus on foreign policy, and concern themselves with domestic issues such as the economy, jobs, and access to health care and education, and with immigration. Even when non-Cuban Latinos take up foreign policy issues, the Obama Administration has tended to ignore them, assuming that they will not vote for Republicans.

4) External Shocks: With respect to Colombia several "shocks" might have derailed the policy, includingthe Colombian government's systematic record of committing grave human rights violations, the reemergence of paramilitary groups and extensive evidence of continued governmental connections with paramilitaries, the record levels of Andean coca production at a point when U.S. counternarcotics support was also near its peak, obvious signs of the diversion of trafficking to Mexico, Central America and the Caribbean, and the 2009 scandal involving Colombia's domestic intelligence service, the Administrative Security Department (DAS in the Spanish acronym).[20]

Yet none of these exogenous factors constituted enough of a "shock" to propel major policy change, exemplifying the extent to which foreign policy paradigms can withstand the "reality checks" of data that demonstrates policy failure. Hall suggests that while "a policy paradigm can be threatened by the appearance of anomalies, namely by developments that are not fully comprehensible…within the terms of the paradigm," paradigms are often "stretched" to incorporate such anomalies. By insisting on the effectiveness of U.S. Colombia policy in reaching a number of stated goals, and generally excusing the Colombian government's human rights record, President Obama effectively deflected attention from developments that might have catalyzed a policy change away from the one established by the two previous administrations. With regard to the drug reduction goals

and strategies of the policy, expert reports on the "manipulation of data and diagnosis…in order to consolidate the 'success of the strategy'" suggest that U.S. officials have endeavored to shape reality to fit within the policy paradigm, as opposed to vice versa.[21]

Policy under Obama becomes easier to understand if one conceives of U.S. foreign policy paradigms as resistant to change, shaped by entrenched "behind the scenes" actors and groups and only altered in the case that potential "drivers" of change, stemming from executive leadership, the foreign policy bureaucracy, domestic constituencies, or external shocks, intervene to overcome a general policy inertia. Given the "economy of attention" and limited political capital of the President, and the lack of cogency in foreign policy toward Latin America for much of the U.S. population, it is not surprising that Obama did not use his limited influence to push a change in U.S. policy toward Latin America, a region about which U.S. voters tend to pay little attention and where he would have certainly confronted significant resistance. Nor is it likely that the impetus for policy change would have come from a foreign policy bureaucracy comprised primarily of actors who, in previous administrations, played key roles in shaping and promoting the framework that has defined U.S.-Latin American relations for the past decade. Finally, the crucial relationship with Colombia, like that with Mexico engulfed in crime-related violence, exemplifies the extent to which U.S. foreign policy paradigms are resistant to the kinds of empirical "anomalies" that should challenge their validity. Rather than reevaluating the policy paradigm to take into account this reality, policymakers under Obama insisted on the success of the framework, to the point of negotiating the facts to fit the theory. Inertia prevailed over the change one could believe in.

IV. An Emerging Asia-Pacific Policy for the Hemisphere

Inertia in Washington does not imply an absence of change in U.S.-Latin American relations, because patterns of Latin American interaction with the United States are contingent on a number of factors, encompassing changes in U.S. bilateral relations with particular countries and the impact on the United States of the shifting landscape of regionalism. For example, presidential elections

outcomes in Brazil, Colombia, and Uruguay are likely to be the most significant for the region and U.S. economic and security relations. U.S.-Mexican security cooperation under the Peña Nieto government is likely to change because of popular antagonism to Plan Merida.[22]

With regard to regional configurations, uncertainties abound. One concerns the fate of the Venezuela-led ALBA alliance in the aftermath of President Chávez's death in March, 2013. Another has to do with the way relatively new regional blocs and organizations that exclude the United States and Canada —such as UNASUR (Union of South American Nations), CELAC (Community of Latin American and Caribbean States), and SICA (Central American Integration System) —relate to each other and to the OAS.

Traditionally, the OAS had been Washington's preferred instrument for hemispheric cooperation, a claim that persists in the imagination of ALBA countries that have chafed at OAS pressures on human rights-related issues. In reality, recent U.S. administrations have done little to buttress the OAS's relevance and have repeatedly undermined the leadership of Secretary General José Miguel Insulza. The 2012 Summit of the Americas in Cartagena at which President Obama was caught entirely off-guard by unified Latin American criticism over drug policy, Cuba and other issues, underscored the degree to which the OAS has simultaneously been weakened and ceased to serve as a tool for American hegemony. The Obama administration's willingness to make policy concessions demanded by Latin American governments, particularly regarding the participation of Cuba, will determine whether there is another OAS Summit in 2015 or whether instead there will no longer exist an institutional venue bringing together the leaders of all countries in the hemisphere. Officially, the executive branch remains committed to the OAS, labeled in 2013 by a State Department spokesman as "the pre-eminent multilateral organization, speaking for the hemisphere."[23] But resistance is to be expected from the Congress and bureaucracy. Notably when he was Chair of the Senate Foreign Relations Committee in 2012, Secretary of State John Kerry joined a bipartisan group of senators who signed an open letter to the State Department charging that the OAS "is sliding into an administrative and financial paralysis," that could lead to its "irrelevance."[24]

If the United States is ambivalent toward the OAS, the organization's standing is even more tenuous for the ALBA countries, Cuba and increasingly Brazil. It is in that context that some Latin American advocates of strengthening UNASUR and CELAC see these entities as mechanisms to further Latin America's autonomy from the United States. As Uruguay's foreign minister, Luís Almagro Lemes, remarked in February 2014, "the importance of CELAC is political, in the sense that it enables Latin America to have a strategic dialogue with the EU and China apart from the relationship China or the EU has with the United States."[25]

Washington has been circumspect in not openly challenging these Latin American initiatives. But privately some officials have expressed reactions ranging from disappointment to contempt at being excluded from regional discussions. At a minimum they have been frustrated by the increasing lack of U.S. influence in regional affairs. This was evident in March 2014, for example, when regional leaders rebuffed Vice President Joe Biden's attempt to organize a special OAS meeting to consider sanctions against Venezuela.[26]

One possible U.S. reaction to its diminishing status might have been to recognize at long last that the time had come to end Washington's hegemonic presumption. In fact, it appeared that was what Secretary Kerry tried to do in November 2013, in announcing at the OAS that "The era of the Monroe Doctrine is over." He continued by saying,

The relationship that we seek and that we have worked hard to foster is not about a United States declaration about how and when it will intervene in the affairs of other American states. It's about all of our countries viewing one another as equals, sharing responsibilities, cooperating on security issues, and adhering not to doctrine, but to the decisions that we make as partners to advance the values and the interests that we share.[27]

Remarkably, though, no major U.S. newspaper reported on the Secretary's speech, and it seemed to have had no impact even in WHA, the State Department's Latin American bureau.

WHA officials did not repeat the announcement in any public statements, and the WHA website did not change after Kerry's speech.

It still trumpeted four goals of US policy, without acknowledgement that these have mostly been honored in the breach: Promoting Social and Economic Opportunity, Clean Energy and Mitigated Effects of Climate Change, Safety of the Hemisphere's Citizens, Strengthening Effective Institutions of Democratic Governance.[28] For example, while most of the hemisphere has rejected the Washington Consensus straightjacket, because it generated unemployment and undermined governments' abilities to reduce income inequality, WHA still viewed the promotion of Washington-style "free trade" as a way to achieve social and economic opportunity. While WHA proclaimed it advances citizen security by supporting Plan Merida, it failed to acknowledge that 98 percent of the crimes committed in Mexico go unpunished. Moreover, as we have noted, the United States did enormous damage to the Inter-American Democratic Charter in 2009 by undermining OAS efforts to re-establish democracy in Honduras, rather than serving as strong advocate of democratic governance.

In short, the United States has not responded to the loss of influence by discarding its hegemonic presumption, despite Kerry's audacious pronouncement. Instead, it seems intent on admonishing Latin America that the region needs the United States more than the United States needs its neighbors, much as George Kennan advised in 1950. In a report to the Secretary of State the revered diplomat wrote:

> It is important for us to keep before ourselves and the Latin American peoples at all times the reality of the thesis that we are a great power; that we are by and large much less in need of them than they are in need of us; that we are entirely prepared to leave to themselves those who evince no particular desire for the forms of collaboration that we have to offer; that the danger of a failure to exhaust the possibilities of our mutual relationship is always greater to them than to us; that we can afford to wait, patiently and good naturedly; and that we are more concerned to be respected than to be liked or understood.[29]

Indeed, Kennan's prescription seems to be precisely the course the Obama Administration is following, as it fashions a policy to ignore much of the hemisphere and work closely with a few countries willing to sign on to its Asian-Pacific alliance. The apparent shift toward situating Latin American relations in a broader Asia-Pacific context

has largely been presented in domestic economic rather than political terms, although it represents as well a response to the twenty-fold increase in China's trade with the region over the past fifteen years.[30] It also sends an unequivocal signal that liberalizing trade remains the core principle guiding U.S. thinking about economic relations in the hemisphere, in effect continuing a paradigm that has reigned for decades. The lynchpin of this shift is the Trans-Pacific Partnership (TPP), also known as the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, a multilateral free trade agreement aimed at reducing tariff and non-tariff barriers to boost trade and investment. Originally formed by Chile, Brunei, New Zealand and Singapore in 2006, today five more countries are negotiating membership in the group: Australia, Malaysia, Peru, the United States and Vietnam, and other countries, including Mexico, Colombia, Canada and Japan are considering doing so. Speaking at a 2013 conference at the Inter-American Development Bank, U.S. Commerce Under Secretary for International Trade Francisco Sánchez referred to "the framework for the TPP agreement as 'a landmark accomplishment' because it contains all the elements considered desirable for modern trade agreements: It removes all tariff and non-tariff barriers to trade; takes a regional approach to promote development of production and supply chains; and eases regulatory red tape limiting cross border flows."[31]

The degree to which the TPP has become central to policy-makers' vision for U.S. ties with the region is evident in increasingly frequent official statements. Briefing reporters after President Obama's May 2013 visit to Mexico and Costa Rica, National Security Adviser for Latin America Ricardo Zuniga noted "the strategic relationship between the United States and Mexico, and that stems in part from the $1.5 billion in commerce between the United States and Mexico every day, and the half-a-trillion-dollar economy that exists with us ... as well as our work together in global institutions and global mechanisms such as the G-20 and our ... joint participation in the Trans-Pacific Partnership."[32] But despite continued administration pressure, Senate Democrats effectively denied "fast track" trade authority to President Obama in February 2014, denying him the opportunity to make the TPP a component of his Asian pivot.[33]

The tilt toward Asia-Pacific as a magnet for U.S.-Latin American ties was not limited to the trade-focused TPP. The growing emphasis placed on strengthening U.S. ties to the Pacific Alliance —comprised of Chile, Colombia, Mexico and Peru— suggested that Washington aims to advance a broader, alternative regional agenda. This was evident in the Quadrenniel Defense Review (QDR), the major strategic planning document for the U.S. military. Released on March 4, 2014, it emphasized that the primary U.S. security interest is "inextricably linked to the peace and security of the Asia-Pacific region." The role, it asserted, for those Western Hemispheric militaries "that want to partner with the United States and demonstrate a commitment to investing the time and resources required to develop and sustain an effective, civilian-led enterprise" is essentially to increase "interoperability with the United States and other likeminded partners," that is to play a subordinate role in supporting the U.S.-led Asian-Pacific alliance.[34]

On the basis of this analysis of trends in the region and constraints on policy innovation in the United States, we anticipate that the Hemisphere will gradually bifurcate in one of two ways: (1) between a Northern tier of Latin American countries subordinate to and frequently resentful of the United States, and a Southern tier that essentially opts to ignore Washington; or (2) between four key countries that border the Pacific Ocean (Chile, Peru, Colombia, and Mexico) striving to participate in the new Pacific Alliance jointly with the United States, and the other major countries in the region that seek common cause through institutions such as UNASUR or CELAC.

There arguably is, then, a new regional agenda in Washington. Developed alongside an enduring preoccupation with security from the Andean countries northward through Central America and Mexico, this vision revives the trade-focused approach that shaped U.S. preferences toward Latin America in the late Cold War and early post-Cold War eras, and that had fallen by the wayside over the past decade following its rejection by a heterogeneous majority of South American countries. The difference is that now, rather than try to convince its Southern neighbors of the desirability of a U.S.-led hemisphere-wide bloc, Washington has chosen to incorporate

like-minded Latin American countries into its trade-focused agenda centered on Asia and the Pacific.

NOTES

1. Greg Grandin (2006). *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*. New York: Metropolitan.
2. "Memorandum From the Secretary of State to the President: Current Basic United States Policy Toward Cuba," United States Department of State, *Foreign Relations of the United, 1958-1960*, Volume VI: Cuba Document No. 387, 657.
3. For an elaboration of four intermestic issues that might stimulate some attention for a politically sensitive U.S. president, see Abraham F. Lowenthal (2009). "Renewing Cooperation in the Americas," in *The Obama Administration and the Americas: Agenda for Change*, eds. Abraham F. Lowenthal, Theodore J. Piccone, Laurence Whitehead III. Washington, DC: Brookings.
4. Eric Farnsworth (2013). "The Pacific Alliance a New Center of Gravity in Hemispheric Trade", *World Politics Review*, June 3; available at <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12990/the-pacific-alliance-a-new-center-of-gravity-in-hemispheric-trade>
5. Barack Obama (2009). "Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony" April 17, 2009, Port of Spain, Trinidad and Tobago; The White House, Office of the Press Secretary <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>; accessed August 28, 2013.
6. Abraham F. Lowenthal (1976). "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption," *Foreign Affairs*, vol. 55, No. 1 (Oct 1976), p. 199.
7. Clare M. Ribando (2006). "Article 98 Agreements and Sanctions on U.S. Foreign Aid to Latin America," Congressional Research Service, Library of Congress, CRS Report RL 33337, April 10, 2006. In the last five years there have been small modifications to the U.S. position on

Article 98 agreements. Until 2006, for example, no country that was even a member of the International Criminal Court could receive assistance or even training. See Emily C. Barbour and Matthew C. Weed (2010). "The International Criminal Court (ICC): Jurisdiction, Extradition, and U.S. Policy," Congressional Research Service, CRS Report R41116, March 16, 2010, pp. 25-26.

8. B. Dan Wood and Jeffrey S. Peake (1999). "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting," *American Political Science Review* 92, 181.

9. Peter A. Hall (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), 279.

10. Charles F. Hermann (1990). "When Governments Choose to Redirect Foreign Policy," *International Studies Quarterly* 34, 8.

11. Hermann, "When Governments Choose to Redirect Foreign Policy," 11.

12. Hermann, "When Governments Choose to Redirect Foreign Policy," 11.

13. Hermann, "When Governments Choose to Redirect Foreign Policy," 12.

14. Wood and Peake, "The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting," 174.

15. Tom Long (2013). "Convincing the Colossus: Latin American Leaders Face the United States," Ph.D. Dissertation. Washington, DC: American University, pp. 330-335.

16. *Congressional Record Daily Edition*, June 21, 2000, pp. S-5497-5498; 146 Cong Rec S 5482.

17. *Congressional Record Daily Edition*, October 23, 2009, pp. H-11733, 11734; 155 Cong Rec H 11733.

18. *Congressional Record Daily Edition*, January 26, 2010, p. H-337;156 Cong Rec H 337.

19. Peter Schechter and Jason Marczak (2014). "US-Cuba: A New Public Survey Supports Policy Change," The Atlantic Council, February 2014.

20. The scandal involved paramilitaries infiltrating the DAS, killing an academic, and spying on opponents of President Uribe. "Colombia

President scraps spy agency after scandals," *BBC News: Latin America and Caribbean*, November 1, 2011 < http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-15533091>; accessed August 28, 2013.

21. Ricardo Vargas Meza (2009). "The Statistics Bazaar: Statistics are another front of combat in the war on drugs in Colombia," *Drug Policy Briefing*, No. 32 (March 2009), 1.

22. Randal C. Archibold and Karla Zabludovsky (2012). "For Mexico's President-Elect, a Strategic Journey," *New York Times*, July 3; International Crisis Group, "Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in Mexico," *Latin America Report* No. 48, March 19, 2013, p. 30; available at: <www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/mexico/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico.pdf>; accessed February 14, 2014.

23. Department of State spokesman Mark Toner, quoted in Zolotoev, Timur. "Latin America unites in new bloc, U.S. not invited" RT. 4 Dec 2011.

24. As quoted in Manuel R. Gómez (2013). "CELAC Rising: The Monroe Doctrine Turned on Its Head?" *Counterpunch*, February 1-3, 2013 < http://www.counterpunch.org/2013/02/01/the-monroe-doctrine-turned-on-its-head/>; accessed August 28, 2013.

25. Luís Almargo Lemes (2014). "Uruguay and Human Rights in the 21st Century," American University, Washington, DC, February 18.

26. "Unasur to mediate in Venezuela crisis," Latinnews.com March 13, 2014 <www.latinnews.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=59901&uid=55646&acc=1&Itemid=6&cat_id=794275>; accessed March 13, 2014.

27. John Kerry (2014). "Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere," Organization of American States, November 18, 2013; <www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>; accessed March 21, 2014.

28. U.S. Department of State, Bureau of Western Hemispheric Affairs, "Regional Topics" <http://www.state.gov/p/wha/rt/index.htm>; accessed March 24, 2014.

29. George Kennan (1950). "Memorandum by the Counselor of the Department (Kennan) to the Secretary of State" in United States De-

partment of State, *Foreign relations of the United States, 1950.* vol. II: The United Nations; the Western Hemisphere (1950), p. 622; <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=header&id=FRUS.FRUS1950v02>.

30. See Eric Hershberg, "The Global Crisis and Latin American Economies: An Overview of Impacts and Responses," in Carol Wise, Saori Katada and Leslie Armijo, eds., *Rapid Rebound: Asia and Latin America after the Global Crisis*. Washington: The Brookings Institution (in press).

31. Inter-American Development Bank. "Asia and Latin America United through the Trans-Pacific Partnership" http://www.iadb.org/en/topics/trade/asia-and-latin-america-united-through-the-trans-pacific-partnership,6121.html; accessed July 28, 2013.

32. Zuniga, Ricardo (2013). Interview "Briefing on Recent Obama Trip to Mexico, Cost Rica" U.S. Department of State 15 May 2013.

33. Ed O'Keefe (2014). "The Trans Pacific Partnership is in trouble on Capitol Hill. Here's why." *Washington Post*, February 19 < http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2014/02/19/why-the-trans-pacific-partnership-is-in-trouble-on-capitol-hill/>.

34. U.S. Department of Defense, *Quadrenniel Defense Review 2014*, March 4, 2014, pp. 16, 18, 63 <www.defense.gov/pubs/2014_quadrennial_defense_review.pdf>.

Abstract

Washington's Asia-Pacific Response to a Changing Hemispheric Order

This article analyzes the principal factors that are shaping U.S. policies toward Hemispheric affairs in the 21st century, situating these historically in the context of U.S.-Latin American relations. It draws on approaches to the study of foreign policy making processes to examine explanations for why the United States has been unable to respond to significant changes in the region as the kind of "partner" promised

by President Barack Obama in 2009. It then highlights how the U.S. response has been an attempt to siphon away some countries into a new Asia-Pacific alliance consistent with the U.S. "pivot" to Asia.

Resumen

El vuelco hacia Asia-Pacífico de Washington en respuesta a un Orden Hemisférico cambiante

Este artículo analiza los principales factores que están moldeando las políticas de Estados Unidos hacia los asuntos hemisféricos en el siglo XXI, ubicándolas históricamente en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Plantea abordajes al estudio de los procesos de formulación de políticas exteriores para analizar por qué Estados Unidos no ha podido responder ante cambios significativos en la región como el "socio" que el Presidente Barack Obama había prometido en 2009. Luego el artículo destaca cómo la respuesta de Estados Unidos ha representado un intento por arrastrar algunos países hacia una nueva alianza Asia-Pacífico, hecho que guarda coherencia con el viraje de Estados Unidos hacia Asia.

Summario

A guinada de Washington para a Ásia-Pacífico em resposta a uma ordem hemisférica em transformação

Este artigo analisa os principais fatores que estão moldando as políticas dos Estados Unidos voltadas aos assuntos hemisféricos no século 21, situando-as historicamente no contexto das relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Lança abordagens ao estudo dos processos de formulação de políticas exteriores para analisar por que os Estados Unidos não puderam responder às mudanças significativas na região como o "sócio" que o Presidente Barack Obama havia prometido em 2009. Em seguida, o artigo destaca como a resposta dos Estados Unidos representou uma tentativa de arrastar alguns países para uma nova aliança Ásia-Pacífico, fato que guarda coerência com a guinada dos Estados Unidos para a Ásia.

Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos

Tullo Vigevani e Juliano A. S. Aragusuku

1. Introdução

Durante o longo período que antecedeu o início do século XXI, as relações internacionais foram caracterizadas pela preponderância de uma nação: os Estados Unidos da América. Os efeitos dessa predominância fizeram-se sentir em escala global tanto no eixo econômico como no político. O continente americano em toda a sua extensão, do extremo norte ao extremo sul, sofreu impactos diretos. Dentro desse quadro, no qual os Estados Unidos são tradicionalmente observados como líder e potência em um sistema hemisférico onde são hegemônicos, foi desenhado o sistema de relações interamericanas. O quadro institucional de referência para essas relações surge como resultado da Primeira Conferência Internacional Americana,

realizada em 1889, na cidade de Washington, com a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, que depois tornou-se a União Pan-Americana. No ano de 1948, no âmbito da 9ª Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, é adotada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), substituindo a instituição anterior.

No início do século XXI, uma série de fatores proporciona mudanças nas relações interamericanas, atenuando a preponderância norte-americana em favor de uma ordem mais multipolar. Cabe destacar o declínio relativo da influência econômica norte-americana na região, que passa a concorrer com intensos fluxos comerciais e financeiros oriundos da Ásia, principalmente da China. Há também a intensificação dos laços econômicos e de cooperação entre os países da região, que abrangem temas de segurança, meio ambiente e assistência para o desenvolvimento (Velasco e Cruz, 2008; Bittar e Hershberg, 2012; Sabatini, 2012). Alguns países tiveram no período maior atividade diplomática em suas ações para as Américas, dentre os quais podemos destacar a Venezuela. Significativa foi a criação de organizações regionais com novas propostas para a as relações interamericanas, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) —criada em 2008— e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) —criada em 2010.

Nesse cenário de mudança, deve-se acrescentar mais um fator: o crescimento econômico na década de 2000 que impulsionou o papel do Brasil nos assuntos regionais e até mesmo globais. Neste texto, propomos discutir as posições brasileiras no cenário hemisférico, em relação às novas e velhas organizações. Ao longo dos últimos anos, há mudanças nas percepções acerca da inserção internacional do Brasil e, consequentemente, nas percepções a respeito de sua atuação no continente americano. Fala-se sobre o crescente papel do Brasil, que juntamente com China, Índia e Rússia, o chamado BRIC, é apontado como economia em ascensão nas projeções para meados do século XXI. Apesar de nem sempre haver correlação direta, parece que o crescimento econômico impulsiona a ação política brasileira tanto em escala regional como global. Apesar da desaceleração econômica em curso nos primeiros anos 2010, aparentemente não mudou o quadro de crescente papel do Brasil.

Neste trabalho buscamos compreender a ação brasileira no plano hemisférico. Como o incremento das capacidades brasileiras afeta as relações continentais, como o governo e a sociedade formulam suas políticas para a região. Em outros termos, identificar os fatores que motivam a adoção das estratégias no tocante às relações bilaterais, sub-regionais e multilaterais. Com esse intuito, consideramos inicialmente alguns conceitos da política brasileira. Na sequência, analisamos a política no âmbito da integração sul-americana, sobretudo em relação ao Mercosul e à Unasul. Por fim, discutimos a atuação continental, a posição frente à CELAC e, particularmente, frente à OEA. As relações com os Estados Unidos, pela sua relevância histórico-estrutural, merecem atenção específica.

2. O conceito de autonomia e a política externa brasileira

Na produção acadêmica latino-americana e brasileira sobre Relações Internacionais a autonomia é uma noção que se refere a uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelos países poderosos. É um objetivo a ser perseguido na ação externa, também um conceito explicativo das opções internacionais. Nesse sentido, Tickner (2012: 26) considera

> "que el objeto de estudio de los académicos de relaciones internacionales puede variar dependiendo de los retos que enfrentan los países donde residen y realizan sus labores profesionales. Esto se debe principalmente al interés de muchas comunidades académicas, en América Latina y otras partes del mundo, de construir un tipo de conocimiento sobre la política mundial que es susceptible de ser convertido en fórmulas políticas aplicables por los tomadores de decisiones".

O tema da autonomia no Brasil é importante para os intelectuais, porque também o é para o Estado, o mesmo vale para outros países latino-americanos. Essa ideia e valor é algo a ser reafirmado constantemente. Isso difere da situação em que se encontram alguns países desenvolvidos, onde peso econômico, político ou militar já garantem em si um grau elevado de autonomia.

Pinheiro (2004: 7) argumenta que "no plano das ideias, valores e doutrinas que orientam a ação externa do Brasil ao longo do último século destaca-se a busca pela autonomia". É uma condição diferente do entendimento da maior parte dos autores do *mainstream* clássico das Relações Internacionais, que definem autonomia como o reconhecimento jurídico de Estados soberanos considerados como "unidades iguais" em uma ordem internacional anárquica.

Ao invés de estar enraizada na noção jurídica de soberania, no Brasil autonomia é um conceito político; um instrumento para salvaguardar-se contra os efeitos mais nocivos do sistema internacional. Do ponto de vista dos países poderosos, a autonomia externa não é uma preocupação de maior relevo. Mello (2000) considera que a noção de autonomia fundamenta a articulação entre os conceitos de independência, diversificação e universalismo da política externa brasileira. A independência constituiria condição prévia da autonomia, enquanto que a diversificação e o universalismo remeteriam aos meios que deveriam ser promovidos para alcançá-la. O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à ideia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado, tendo em conta a percepção das condições do sistema doméstico e internacional em um determinado período. Portanto, é uma noção relativa, depende do contexto doméstico e/ou internacional em que a política externa é implementada. Além disso, por definição, a autonomia é sempre uma questão de grau, sendo esse aspecto particularmente importante para as discussões sobre integração regional, que, por definição, implica algum grau de relativização da autonomia. Como veremos nas seções seguintes, na perspectiva do Brasil, nos anos 2000, há propensão a aceitar maiores graus de cooperação. Por exemplo, na área de segurança regional, com limitações setoriais de autonomia em prol de objetivos relativamente modestos de integração sul-americana, portanto distintos dos previstos para o Mercosul.

A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. Como dissemos, a autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder dos Estados

e das condições externas que eles enfrentam. Na América Latina, a partir da década de 1970, a ideia de autonomia tem sido pensada como um meio de "libertar" os países da região de sua dependência externa. De fato, a origem da utilização do conceito é remota, para alguns países a encontramos no século XIX. No Brasil, fases como a do nacionalismo, da Política Externa Independente (governos Quadros e Goulart) e do Pragamatismo Responsável (governo Geisel) refletem o grau de enraizamento do conceito. Jaguaribe (1979: 91-93) descreve o sistema internacional como uma ordem hierárquica. Embora os países com capacidade para exercício pleno da autonomia não possam garantir total inviolabilidade de seus territórios nacionais, eles oferecem consideráveis obstáculos para as ações de seus inimigos, adversário ou simplesmente competidores, desfrutam de margem de manobra suficiente para conduzir suas políticas externas. As nações dependentes, por outro lado, embora formalmente independentes e soberanas, historicamente são constrangidas pelas grandes potências.

A autonomia é uma função das condições estruturais que Jaguaribe (1979:96-97) descreve como "viabilidade nacional" e "permissibilidade internacional". O primeiro termo refere-se à existência de recursos humanos e sociais adequados à capacidade de inserção internacional e ao grau de coesão socio-cultural dentro das fronteiras nacionais. O segundo conceito relaciona-se com a capacidade de neutralizar as ameaças externas, e depende de recursos econômicos e militares e alianças com outros países. Jaguaribe também identifica dois fatores fundamentais para a existência da autonomia na periferia: autonomia tecnológica e empresarial, e relações favoráveis com o centro.

Em suas reflexões sobre a autonomia, Puig (1980, 1984), diferentemente de autores realistas como Morgenthau (2003) e Waltz (1979), argumenta que o sistema internacional não é caracterizado pela anarquia, mas por uma hierarquia internacional. Conforme Puig (1980: 149-155), a obtenção da autonomia passa por quatro estágios: 1. o *status* formal de Estado soberano; 2. os benefícios materiais suficientes para elaborar e pôr em prática um projeto nacional; 3. aceitação das políticas da potência em suas áreas de interesse estratégico em troca do exercício de autonomia em setores de igual importância para os países latino-americanos, como por exemplo, na escolha de seus modelos de desenvolvimento; e 4. a ruptura da

dependência com o centro e ações de não-obediência. Para Puig, assim como para Jaguaribe, a autonomia requer graus adequados de "viabilidade nacional", uma considerável quantidade de recursos domésticos e um compromisso explícito das elites com um projeto nacional. Os dois autores também compartilham a noção de que a autonomia requer a mobilização de recursos de poder na periferia. Alianças regionais contra o centro, integração política e econômica, e a melhora de estratégias negociadoras constituem os instrumentos para se alcançar esta meta. Nessa perspectiva, a integração regional pode ser um objetivo estratégico.

Avançando no entendimento do conceito, Fonseca Jr. (1998) argumenta que a diplomacia brasileira no período da Guerra Fria se caracterizou pela autonomia pela distância. Já na década de 1990, esta mesma diplomacia ganharia uma roupagem nova devido à democratização brasileira, ao final da Guerra Fria, à aceleração do processo chamado de globalização e à entrada de "novos temas" na agenda internacional (questões ambientais, direitos humanos, reforma do sistema internacional de comércio). Em suma, a própria ideia de autonomia ganharia nova conotação. Segundo o autor, a primeira expressão de autonomia seria a de manter distância em relação às ações e aos valores do ocidente capitalista e desenvolvido. Em seguida, significaria uma atitude crítica em relação às superpotências. Por outro lado, a autonomia, no mundo contemporâneo, não significaria mais "distância" dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, segundo Fonseca Jr. (1998), a autonomia se traduziria por "participação", por um desejo de influenciar a agenda participando dos processos decisórios.

Na mesma linha de raciocínio, Russell e Tokatlian (2003) argumentam que a aceleração da globalização nas últimas décadas teria modificado sensivelmente o espaço de ação dos países latino-americanos. Esse novo contexto global demandaria que a autonomia fosse definida de uma forma diferente, havendo a necessidade de transição da *antagonistic autonomy* (que é similar à autonomia pela distância) para a *relational autonomy* (que é parecida com a autonomia pela participação).

A *relational autonomy* traduz-se em uma crescente interação, negociação e participação na elaboração das normas e regras

internacionais. A autonomia não é mais definida "by a country's power to isolate itself and control external process and events, but instead by its power to participate in and effectively influence world affairs, particularly in all types of international organizations and regimes" (Russell e Tokatlian, 2003: 16). Para Russell e Tokatlian (2003: 19), a *relational autonomy* deve ser alcançada por meio de compromissos e negociações com grande participação da opinião pública, fortalecendo o aspecto democrático deste tipo de desenvolvimento de política externa. O abandono parcial de elementos de soberania (marca da *relational autonomy*) seria feito no sentido de desenvolver instituições e normas para a promoção do bem comum. Percebemos nessa perspectiva a idéia da inserção propositiva na lógica dos regimes internacionais prevalescentes. Briceño Ruiz (2012: 54) entende que "las recientes reflexiones sobre densidad nacional y autonomia relacional confirman que el desarrollo económico y la autonomia política continúan siendo ideas centrales en la reflexión integracionista latinoamericana".

Cada um dos conceitos discutidos (autonomia pela distância, pela participação, pela diversificação) está enraizado na tradição diplomática brasileira. Contudo as estratégias que derivam deles não são necessariamente bem-sucedidas a ponto de trazerem benefícios para, por exemplo, o intercâmbio comercial, a atração de investimentos diretos, a influência nos organismos internacionais, para a consolidação dos esforços de integração regional ou para o prestígio político e a influência nos temas da paz e da guerra. Por conta da forma como a questão da autonomia se insere nos objetivos de ação externa dos estados latino-americanos, particularmente no caso do Brasil, a experiência da integração tem particularidades importantes. Inclusive consequências teóricas a serem consideradas.

A integração no Cone Sul e na América do Sul, portanto no Mercosul e na Unasul, de certa forma destoa das teorias desenvolvidas por neo-funcionalistas (Matlary, 1994; Haas, 2004) e por liberais-intergovernamentalistas (Moravcsik, 1994; Moravcsik, 2005). Para os primeiros, integração significa um fenômeno de *spill over* voltado à atenuação do poder nacional em favor da supranacionalidade. Para os segundos, a interação combinada dos interesses nacionais garante a integração. Para os liberais-intergovernamentalistas, a autonomia

nacional subsiste, mas a permanência e o avanço da integração resulta da combinação de interesses nacionais. Para o Estado brasileiro, para suas instâncias formuladoras de políticas, podemos afirmar, os diferentes blocos regionais devem contribuir para o fortalecimento da autonomia dos Estados-membros, enquanto objetivo e consequência da integração. Para funcionalistas e liberais-intergovernamentalistas a integração surge da demanda dos atores domésticos e grupos de interesse dos Estados. Tem como pressuposto um grau razoável de interdependência econômica entre os membros (Choi e Caporaso, 2002).

As demandas e os interesses, decorridos vinte e três anos do Tratado de Assunção de 1991, não tiveram um crescimento qualitativo importante. Não há no Brasil forte demanda pela integração, nem houve crescimento vigoroso da interdependência. Sem desconhecer que há avanços históricos em pontos importantes: por exemplo, o quase desaparecimento de hipóteses de guerra em todo o subcontinente e uma presença maior de investimentos intra-regionais, o estágio atual, meados dos anos 2010, sinaliza ações de cooperação e integração de baixa intensidade.

3. Mercosul

Pierson (1998) considera que os governos nacionais, quando delegam determinadas funções a instituições ou a órgãos comunitários regionais, com o tempo tendem a perder o controle do processo de integração para essas instituições. As instituições ou órgãos regionais abririam espaço para novos atores domésticos participarem do processo decisório, sem a intermediação dos governos, fato que tenderia a fortalecê-las e a fornecer-lhes novas fontes de legitimidade. Uma vez alcançada, por essa instituição ou órgão, certa autoridade no processo de integração, torna-se difícil para os governos fazê-lo recuar, viabilizando a recuperação do poder original dos Estados-parte. O custo dessa ação de recuperação, de certa forma, inviabiliza a sua concretização. É interessante mostrar a racionalidade da posição do Brasil de defesa do principio da autonomia no Mercosul, que tem relação com a defesa da inter-governamentalidade enquanto princípio da integração. Trata-se de

posição restritiva ao adensamento da institucionalidade do bloco. A posição brasileira frente aos órgãos regionais pode ser interpretada como a de uma estratégia de Círculos Concêntricos. O que aqui estamos sublinhando é que mesmo no primeiro círculo, o mais restrito e o mais aprofundado, o Mercosul, o país não abdica de sua autonomia.

Gradualmente, a dinâmica decisória da integração tende a adquirir mais autonomia em relação aos Estados nacionais. Assim, pode-se entender a baixa disposição brasileira quanto ao fortalecimento institucional do bloco, já que o Estado não deseja perder o controle do processo. As posições brasileiras são fundamentadas na lógica da inter-governamentalidade e são mais adaptadas à expansão do bloco do que propriamente ao seu aprofundamento. A inter-governamentalidade, na medida em que resguarda um alto nível de autonomia para o Estado nacional, faz com que este tenha uma forte capacidade de intervenção em relação à política de integração regional. Dessa forma, compatibiliza-se, adequadamente, com o elemento de autonomia da política exterior do Brasil.

Como apontamos, os conceitos de autonomia e de diversificação das parcerias, defendidos por parte das elites e presente na memória institucional do Ministério das Relações Exteriores (Mariano, 2007), colocam questionamentos ao Mercosul. O sentimento de que haverá perda da soberania e da autonomia brasileira, na medida em que houver um aprofundamento maior da integração no bloco, continua norteando parte da ação da burocracia estatal. Rejeita-se uma opção que teria a consequência de limitar o espaço de manobra internacional do Brasil no mundo, dificultando a diversificação das parcerias. A estrutura do bloco, definida pelo Tratado de Assunção de 1991, concentra o poder decisório e a governabilidade no Conselho do Mercado Comum (CMC). Este conselho conta com os presidentes e os ministros das relações exteriores e da economia dos países membros, enquanto o Grupo Mercado Comum (GMC), composto pelos vices ministros das relações exteriores (ou equivalentes), encarrega-se da direção executiva da integração. Essa engenharia institucional, compatível com uma leitura de autonomia nacional, tem se mostrado insuficiente para permitir o desenvolvimento de uma identidade integracionista entre os países membros.

Um Mercosul mais institucionalizado não atenderia aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que parecem ter suas necessidades contempladas pela atual estrutura. Redimensionados os objetivos, persiste o interesse em aumentar o comércio e o investimento transfronteiriço. Foi o caso da Petrobrás (ainda que nos anos 2010 tenha sinalizado com desinvestimento na Argentina). Banco Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev, Techint e outras empresas vem consolidando investimentos além de seus países de origem. Além de empreiteiras brasileiras, Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, etc.

O bloco parece importante em situações determinadas, como na negociação em curso com a União Europeia. Também o é nas relações com os Estados Unidos, servindo como mecanismo de resistência frente a pressões assimétricas. Ao mesmo tempo, deve ser observado que apesar do quadro internacional sugerir o fortalecimento da integração para negociar em melhores condições frente ao mundo exterior, isso não tem acontecido sempre. Por exemplo, verificam-se situações tipicamente contraditórias: a União Europeia valorizou a relação bloco a bloco; ao mesmo tempo, a parceria estratégica entre a UE e o Brasil, estabelecida em 2007, mostra que parceiros importantes aumentam o nível de reconhecimento dos Estados-nacionais.

Dando sequência a esta interpretação, compreende-se melhor porque se evitam posições que, para alguns, limitariam as possibilidades abertas pela maior autonomia e pelo maior número de parcerias comerciais. Consequentemente, "o grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo 'investimento' no projeto Mercosul é a ambiguidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco" (Gonçalves e Lyra, 2003: 14).

A manutenção da margem de manobra vale não somente para as relações brasileiras com outras partes do mundo, mas também com os países integrantes o Mercosul. Uma União Alfandegária pode ser viabilizada por uma arquitetura institucional intergovernamental, assim como pode também ser gerenciada mantendo-se um alto grau de autonomia nacional com relação à política regional. No entanto, consolidar plenamente esse estágio e até mesmo ultrapassá-

lo é mais difícil na medida em que a manutenção da autonomia é um eixo estruturador das posições brasileiras diante da integração. Em outros termos, o governo admite a ideia de que integração significa conceder algo de soberania, mas as concessões tendem a ser restritas: por isso a defesa do gerenciamento da União Alfandegária com políticas limitadas no tocante ao combate às assimetrias. Baixa complementaridade, políticas débeis no que se refere a ações conjuntas de desenvolvimento regional, projetos comuns limitados. Na medida em que as assimetrias mantêm-se altas, em virtude da ausência de instrumentos regionais adequados, a tendência é que a União Alfandegária não se complete e acabe sendo debilitada por uma lógica na qual os conflitos são sobrevalorizados, já que os meios para sua superação têm relação com a mudança de postura dos Estados. A posição do Brasil está longe de ser a única responsável pelas dificuldades. As formas de posicionamento de Argentina, Paraguai e Uruguai frente ao Mercosul contribuem para isso. Destacamos o papel do Brasil, pois a este caberia o papel de *paymaster*, de acordo com a formulação de Mattli (1999). Como dissemos, o Mercosul é o círculo mais restrito e aprofundado numa estratégia de Círculos Concêntricos para as organizações regionais.

4. Unasul

A constituição e a posterior institucionalização da Unasul, nos anos 2000, aponta para a necessidade de pesquisar em que medida representaria uma nova dimensão da integração e, ao mesmo tempo, da política brasileira em relação à América do Sul. A compreensão da relação do Brasil com a Unasul contribui para entender se o bloco representa uma forma de arranjo institucional que repetiria o padrão de política externa brasileira. Isto é, a política que coloca determinados limites para a integração regional. Em outros termos, trata-se de entender se nos encontramos frente a uma lógica em que prevalecendo o conceito de autonomia, ao mesmo tempo este consegue conectar-se positivamente com o objetivo da cooperação e de aspectos setoriais de integração. O Brasil certamente contribuiu significativamente para a constituição da Unasul. Fazem parte os doze países sul-americanos, todos: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname, Venezuela.

As primeiras iniciativas brasileiras contemporâneas que remontam ao tema deram-se no governo Itamar Franco. A primeira manifestação foi o anúncio da ideia de Associação de Livre Comercio Sul-americana (ALCSA), em 1993, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio. Tiveram continuidade anos depois, no segundo governo Cardoso, com a realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília em 2000 e em Guayaquil em 2002. Em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco foi realizada a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul. Foi redigido um documento, conhecido como Declaração de Cuzco, que criou as bases para a Unasul. O projeto criado naquela reunião foi denominado CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações). Em 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para Unasul. Em maio de 2008, em Brasília, representantes dos doze países assinaram um tratado para a criação da Unasul. Com este tratado, a Unasul passa a ser um organismo internacional.

Por se tratar de um processo recente, é difícil encontrar resposta definitiva a respeito do padrão da política brasileira. Neste caso parece haver certa tensão entre elementos de continuidade e de mudança, principalmente por se tratar de uma instituição de índole intergovernamental, que encerra elementos de uma nova força não necessariamente articulada com a diplomacia, ainda que em alguns casos convergente com ela. A Unasul tem como áreas constitutivas a militar, a infraestrutura, a defesa da democracia e das instituições, a paz entre seus membros. Trata-se de verificar se uma marca dos governos, seja dos governos Lula da Silva e Rousseff, seja dos governos dos outros países da região, de forte ativismo presidencial, especificamente regionalista, portanto com peculiaridades no que tange à mais clássica diplomacia presidencial, tem implicações que viabilizariam novo padrão de política de cooperação e integração. As diferenças do contexto social e político internacional dos anos 1990, surgimento do Mercosul, e dos anos 2000, surgimento da Unasul, é um elemento importante para entender diferenças entre os dois processos e para a própria política brasileira.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto de diversidades na região. Inclusive diversidade no tocante à política de inserção na economia internacional. Diversidades aceitas,

consideradas normais, portanto não traz como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. A Unasul não visa política externa comum. Busca superar diferenças, sem desconhece-las, mantendo um espaço de interlocução. Do ponto de vista do Brasil, segundo Guimarães (2006: 275) é indispensável trabalhar de forma "consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político". Na perspectiva brasileira, de diplomatas e funcionários formuladores de políticas, é importante a Unasul configurar-se como um espaço onde se atenua ou mesmo deixa de existir polarização focada fora da região, nos Estados Unidos particularmente. Não se trata de contraposições, mas de adensar capacidades propositivas próprias. Isto é, os governos no Brasil, os de Lula da Silva e de Rousseff, acreditam na possibilidade da focalização de poder em termos regionais, focalização própria, não determinada pela antítese adesão/contraposição. Temos aqui claramente identificada a ideia do que seria o segundo Círculo Concêntrico. Depois do Mercosul, a Unasul é a estrutura regional, o nível mais importante para os interesses próprios do Brasil.

Podemos apropriar-nos da ideia de Bull (2002) de *Sociedade Internacional* para entender melhor a questão. De acordo com o autor, para a *Sociedade* existir é necessário algum nível de "consenso que precisa incluir uma percepção de interesses comuns" (Bull, 2002: 353). Na perspectiva de Lula da Silva (2006), em discurso na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Sul-Americana de Nações, antecessora da Unasul: "Um projeto tão amplo quanto o da nossa Comunidade tem que contar com instituições que permitam realizar nossos projetos. Se queremos uma Comunidade forte é necessário dotar-lhe dos instrumentos necessários". O objetivo é a existência de um instrumento sul-americano, portanto não latino-americano e ainda menos hemisférico. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na formulação do Estado brasileiro, de seus políticos e de seus altos funcionários, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas. Consensos que, ainda utilizando Bull (2002), são possíveis na medida em que se busca a ordem e, como discute no Capítulo I (O conceito de ordem na política mundial), permitem "manter

a independência ou a soberania externa dos estados individuais". Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibiliza-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum onde as relações correspondem a outra geografia, atenuando, não eliminando, o peso de fatores extra-regionais. Isso seria possível na América do Sul, mas não na América Latina e menos ainda na esfera continental. Nessa esfera sul-americana alguns países ganham maior capacidade decisória. Para os dirigentes do Estado, podemos dizer para o conjunto das elites, para a diplomacia, o Brasil obtém maior poder de decisão. Como dissemos, a formulação brasileira de um espaço sul-americano tem continuidade, vem consolidando-se desde 1993, e mesmo antes. Percebemos claramente que corresponde no tempo à política mexicana de inserção no espaço norte-americano, rompendo o México com sua tradição secular de anti-americanismo.

A política brasileira que conflui na Unasul sinaliza mudança em relação a posições anteriores do Brasil na América do Sul. Há tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana. A questão do financiamento da integração, tema em relação ao qual o Brasil havia resistido, parece passar por modificação (Carvalho, 2009). A crítica brasileira, sobretudo do Ministério da Fazenda e do Banco Central, referia-se ao risco de critérios não rigorosos na administração de instituições regionais de financiamento. Por isso o governo insistiu em regras precisas para a criação do Banco do Sul.

Em setembro de 2009, com apoio do Brasil[1], foi assinado o Convênio Constitutivo do Banco do Sul, com sede em Caracas; contou com a adesão de Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. De acordo com declarações de Garcia em dezembro de 2011, sinalizava-se a vontade de consolidar o projeto: "vamos mandar imediatamente o acordo de criação do Banco do Sul ao Congresso e fazer com que se possa votar o mais rápido possível o assunto[2]". Uma das motivações da posição do Brasil de apoio ao Banco do Sul está relacionada à impossibilidade de utilizar recursos do BNDES para financiar investimentos de empresas estrangeiras fora do Brasil. Trata-se de uma mudança que sinaliza posições cooperativas num tema em

que a questão de maiores níveis de integração não se apresenta, nem há relação com o tema da autonomia.

A integração da infraestrutura é uma das ações que avançam notavelmente no processo da Unasul. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), lançada no ano 2000, foi incorporada como órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da Unasul. Nessa temática, o foco é a cooperação nas áreas de integração física, energética, logística e ciência e tecnologia. A ideia da importância desse tema origina-se na consideração de seu sentido estratégico, conectado às demandas econômicas, sociais e culturais dos países, com destaque à necessidade de superação das assimetrias[3]. Uma decisão relevante, presente em documento do COSIPLAN de março de 2012, refere-se à criação de uma rede de conectividade sul-americana, cujo objetivo é viabilizar a infraestrutura de comunicação na região composta de uma rede de fibras óticas terrestres e submarinas a fim de melhorar a qualidade das comunicações, diminuir custos, garantir que uma parte maior de transferência de dados ocorra na própria região e promover o intercâmbio de conteúdos gerados no subcontinente.

Do ponto de vista do Brasil, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, em dezembro de 2008, vincula-se ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete também à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina. De acordo com Villa e Viana (2010), diferentemente dos quatro órgãos básicos da estrutura da Unasul[4], delineados por todos os membros em conjunto, a criação do Conselho de Defesa foi proposta exclusivamente pelo Brasil. O governo da Venezuela, por seu lado, defendia a partir dos anos 1990 um acordo na área de defesa e segurança. Os países da região, em diferentes fóruns, discutiam temas atinentes à defesa e segurança; no Mercosul os Ministros da Defesa tinham fóruns institucionalizados. Nas reuniões de Ministros de Defesa do hemisfério havia resistência à aceitação da agenda norte-americana.

Com a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, a ideia é utilizar a institucionalidade própria da Unasul para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise

institucional da Bolívia em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010, e da deposição do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em junho de 2011. O Conselho de Defesa da Unasul tem tido um papel estabilizador e busca ser um garante para a paz, tentando antecipar-se na resolução de potenciais conflitos. Isso de forma convergente com a ação visando o respeito à democracia. A presença na observação dos processos eleitorais, inclusive os de abril de 2013 na Venezuela e no Paraguai, tem servido como facilitadora, propiciando à organização seu reconhecimento e base de legitimidade. O objetivo é consolidar as capacidades próprias, sem necessariamente contrapor-se aos Estados Unidos. A Secretária de Estado Hillary Clinton, durante a Assembleia Geral da OEA em 2010, saudou a "meta do Conselho de Defesa Sul-Americano de promover maior confiança entre seus membros e mais cooperação efetiva para garantir a segurança contra o crime organizado e o terrorismo." (Clinton, 2010) Trata-se de uma releitura norte-americana buscando espaços de superposição com seus objetivos tradicionais, não necessariamente compatível com as políticas de países membros da Unasul.

Há um esforço normativo no sentido de associar os objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais, presentes no Tratado Constitutivo da Unasul, com a de-securitização[5] de alguns desafios enfrentados pelos países. Há a busca de construção de instrumentos que permitam maior confiança nas relações entre os próprios países, fortalecendo a ideia de segurança regional combinada com a preservação da autonomia nacional dos Estados[6]. Nesse sentido, é notável o avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa entre os países da Unasul, acordado na reunião de junho de 2012 da instância executiva do Conselho de Defesa Sul-Americano[7]. Trata-se de aspecto relevante na construção de instrumentos que permitam uma confiança maior nas relações entre os países da América do Sul. As discussões em torno de um projeto industrial e de defesa regional, de produção de um avião militar sul-americano, entre outras, inserem-se na mesma perspectiva. Projetos em relação aos quais o maior desenvolvimento relativo do Brasil na tecnologia e na indústria aeroespacial poderia lhe assegurar papel destacado.

A absorção da iniciativa IIRSA pela formação do COSIPLAN, assim como a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano e o apoio à formação do Banco do Sul representam novidades importantes na forma como o Brasil atua em temas que exigem coordenação. Do ponto de vista que interessa ao tema central deste texto, a ideia e a *praxis* de autonomia na política externa brasileira e sua relação com as posições do país nos processos de integração regional no Cone Sul e na América do Sul e sua posição frente às organizações hemisféricas em geral, é relevante observar que o elemento que articula os temas de segurança e defesa, integração da infraestrutura e financiamento da integração é a ideia de autonomia nacional. Ou seja, os esforços de cooperação e integração relacionados com essas três dimensões fundamentam-se no objetivo de fortalecimento da autonomia dos Estados, seja do ponto de vista de aumento das margens de manobra no sistema internacional, seja do ponto de vista de exercer efetivamente a soberania sobre o território nacional (Borda, 2012).

Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul, a autonomia parece se conectar mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação, ao menos nas três dimensões discutidas. Deixando mais claro: o Mercosul é desenhado como união alfandegária visando um mercado comum (do Sul); portanto, por definição, há um horizonte de abdicação de segmentos de autonomia e de soberania, por isso, o definimos como o primeiro Círculo Concêntrico. Parte dos problemas do Mercosul referem-se, como discutimos, a essa questão, não apenas no que toca ao Brasil, mas repetem-se para Argentina, Paraguai e Uruguai. Os Estados, assim como as respectivas sociedades, tanto as elites quanto a população em geral, consideram que o foco de seu próprio desenvolvimento depende da própria capacidade nacional. No caso da Unasul, exatamente por se privilegiar a ideia de autonomia nacional e de soberania sobre o território nacional, conseguem convergir interesses muito diferentes e ideologias extremamente distantes —como a de governos conservadores, o Chile na administração Piñera, e de governos populares-distribucionistas, como o de Chávez na Venezuela. O elemento unificador é o respeito à autonomia e à estabilidade. Isto interessa ao Brasil.

Concluindo esta parte da análise sobre a posição do Brasil frente à Unasul, retomamos a ideia de *relational autonomy* de Russell e

Toklatian (2003:19). É parcialmente útil para pensarmos como o princípio de autonomia se relaciona com as posições do país na Unasul. Assim o consideramos, pois, ao contrário do significado original do conceito, como desenvolvido por seus autores, não se observa grande participação da opinião pública, dos grupos de interesses e de atores domésticos diversos na definição das posições do Brasil. A política brasileira para a América do Sul, embora não desconsidere as preferências domésticas, é muito mais determinada pelas instituições do Estado, pela ação da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores. No caso da Unasul é importante a participação do Ministério da Defesa. O apoio doméstico necessário para a implementação dos acordos, em geral, é buscado *ex post facto*, sendo essa uma das particularidades da integração regional na América do Sul que dificulta a utilização de teorias de matriz neofuncionalista ou liberal-intergovernamentalista para o seu entendimento. A ideia de *relational autonomy* deve ser compreendida e utilizada considerando-se também a análise de Pinheiro (2004) sobre o duplo padrão da política externa do Brasil, definido como de institucionalismo pragmático. Isto é, há esferas distintas de análise. Por um lado, busca-se manter autonomia pela distância ou pela diversificação (Vigevani e Cepaluni, 2007), por outro lado, busca-se manter a autonomia pela cooperação, estabelecendo uma relação entre as duas que visa garantir benefícios, afastando riscos. Nos governos Lula da Silva e Rousseff intensificou-se em parte, sobretudo na visão da presidência, a ideia da importância da construção institucional, sem deixar de existirem padrões duplos.

5. CELAC, uma alternativa para as relações interamericanas?

A Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) surgiu no México em fevereiro de 2010, durante a Realização da II Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), que ocorreu simultaneamente à XXI Cúpula do Grupo do Rio. Em grande medida, a CELAC torna realidade o Grupo do Rio, que é um desdobramento do Grupo da Contadora, criado por México, Colômbia, Panamá e Venezuela em 1983 para mediar conflitos armados na América Central que

ameaçavam a estabilidade regional: sobretudo em El Salvador, Guatemala e Nicarágua. Adicionalmente, em 1985, foi criado o Grupo de Apoio a Contadora, que reunia Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. Em conjunto, os membros desses dois grupos formaram o Grupo do Rio (Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política), cujo nome foi adotado em 1990.

A CALC se reuniu pela primeira vez em dezembro de 2008 por iniciativa do Brasil, em Costa do Sauípe, Bahia, e discutiu como tema central a integração e o desenvolvimento dentro de um contexto de crises (financeira, energética, alimentar, climática). De acordo com Celso Amorim, então ministro das relações exteriores:

> A Cúpula representou momento histórico. Pela primeira vez, em dois séculos de independência política, as nações latino-americanas e caribenhas reuniram-se por iniciativa própria, sem tutela externa, para discutir uma agenda comum em torno de seus mecanismos regionais e sub-regionais de integração (Amorim, 2009: 11).

A partir da realização simultânea das duas reuniões em fevereiro de 2010 no México, surge a CELAC, incorporando a agenda da concertação política (Grupo do Rio) e da integração e desenvolvimento (CALC). A organização possui 33 membros, todos os países latino-americanos e do Caribe. No hemisfério ocidental, apenas Estados Unidos e Canadá não fazem parte. O surgimento da CELAC é um fenômeno recente, o que dificulta a sua compreensão, assim como a da atuação brasileira. Alguns autores analisam a CELAC como uma iniciativa estritamente declaratória, que até o momento apresenta apenas uma proposta de ações (Albuquerque, 2013: 291).

Entre alguns governos participantes, observa-se a CELAC como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Correa, é quem mais avançou nessa direção, para ele a CELAC deveria substituir a OEA[8]. Dando continuidade às análises que fizemos nas seções anteriores das posições brasileiras frente às organizações hemisféricas, também frente à CELAC a posição brasileira surge como mais branda e articulada. O governo reconhece a importância da organização, mas não entende que deva se transformar numa alternativa à OEA, nem deva servir como base de confrontação direta

a ela. Como surge das analises relativas às políticas hemisféricas de outros países, por exemplo do México (Ziccardi, 2012) e da Colômbia (Borda, 2012), essa possibilidade não seria realista, nem é considerada de interesse dos governos no Brasil. Por isso entendemos que deva ser considerada o terceiro Círculo Concêntrico. De acordo com Garcia:

A Celac não se opõe à Organização dos Estados Americanos (OEA). Ela vem colocando novos desafios para o que anos atrás era celebrado como *política hemisférica*. Sinais dessa nova realidade apareceram na IV Cúpula das Américas[9] [sic] em Cartagena (2012), quando os Estados Unidos ficaram isolados em sua oposição à presença do governo de Cuba na reunião e a uma moção que pedia a abertura de negociações entre o Reino Unido e a Argentina, a fim de encontrar uma solução ao contencioso sobre as Malvinas. Mas ao invés de boicotar a reunião de 2012 na Colômbia, a imensa maioria dos países compareceu, deixando claro que aquela seria a última cúpula sem a presença de Cuba (Garcia, 2013: 61).

Para o Brasil, a CELAC surge como uma organização que congrega todos os países da América Latina e do Caribe e, nas palavras de Garcia, "sem países estranhos a eles." (2013: 61). Segundo o Ministério das Relações Exteriores, "Para o Brasil, a CELAC deverá contribuir para a ampliação tanto do diálogo político, quanto dos projetos de cooperação na América Latina e Caribe. O novo mecanismo também facilitará a conformação de uma identidade própria regional e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento"[10]. Trata-se sim de construção de organizações ou foros sem a participação dos Estados Unidos e Canadá, mas a concepção pragmática no campo internacional estimula evitar ações de confrontação e mesmo políticas que diretamente visem o enfraquecimento da OEA ou outros instrumentos de tipo continental. Percebemos claramente a ideia do terceiro Círculo Concêntrico, o governo brasileiro considera existir maior grau de identidade na CELAC que na OEA.

No entendimento do governo brasileiro, a CELAC deve dar continuidade às ações desenvolvidas anteriormente pelos Grupos de Contadora e do Rio. Pode-se afirmar que a CELAC é vista como a representação de um grupo continental de Estados que têm em comum algumas, não todas, afinidades e que pode articular

conjuntamente algumas ações, inclusive algumas relações com o resto da comunidade internacional, também com os Estados Unidos. Para o ministério das Relações Exteriores do Brasil, "o Grupo do Rio fortaleceu-se gradualmente como espaço presidencial privilegiado e como um mecanismo regional representativo da América Latina e do Caribe em relação a outros países e blocos. Os contatos políticos institucionalizados do Grupo do Rio com terceiros promoveram o diálogo interregional entre autoridades do mais alto nível, com o intercâmbio de pontos de vista sobre importantes temas da agenda internacional. Atualmente, são dezenove parceiros de diálogo com o Grupo do Rio, que devem ser herdados pela CELAC: União Européia, Conselho de Cooperação do Golfo, China, Rússia, Canadá, Índia, Japão, Coréia do Sul, ASEAN, Israel, Ucrânia, Liga Árabe, G-77, Grupo GUUAM (Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldova), CEI, Austrália, EUA e União Africana"[11].

Compreender a política externa brasileira e particularmente a política hemisférica, exige entender que não há preocupação por uma liderança acima das próprias possibilidades. Algumas análises sobre a política brasileira na região insistem a respeito do papel pretendido pelo país na relação com o próprio entorno. Paralelamente há excesso na interpretação de que o Brasil buscaria a formação de um polo alternativo com poder competitivo extra regional (Burges 2008; Gardini e Lambert, 2010; Malamud, 2005). Apesar de fortes diferenças em relação a aspectos da política exterior, regional e hemisférica, inclusive em relação ao Mercosul e à Unasul, na sociedade civil e entre as forças políticas encontramos razoável consenso sobre alguns pontos fundamentais, particularmente em relação à necessidade de não superestimar a capacidade nacional.

Dissemos que o governo brasileiro contribuiu fortemente com a proposta de constituição da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) que viria a se fundir com o Grupo do Rio para se tornar a CELAC. A contribuição não foi isolada nem se deve dizer que teve papel totalmente decisivo: somou-se a diferentes articulações. Sem elas a CELAC não teria se constituído. Lembremos também que coube ao governo do México, sendo presidente Felipe Calderón, papel relevante, correspondente ao interesse em evitar um único vínculo externo: o NAFTA e os

Estados Unidos. É por isso que definimos a organização para o Brasil como o terceiro Círculo Concêntrico. É importante para o Brasil, mas com menor densidade que Mercosul e Unasul. Essa interpretação da posição brasileira é compartilhada por um espectro amplo de autores. Sorj e Fausto, partindo de posição diferente daquela do governo, coincidem em parte das conclusões em relação às motivações: "El objetivo central de la acción brasileña en su entorno es la estabilidad política. En general, Brasil tuvo éxito al mediar en conflictos entre la agenda anti-norteamericana liderada por Chávez —y apoyada por el resto de los países de la ALBA— y los demás países de la región. Moderando los impulsos, Brasil se ha constituido en eje central del desarrollo de instituciones que apuntan a limitar la importancia de la OEA, léase los Estados Unidos, sin proponer su desaparición. A la vez, la existencia de organizaciones regionales sin la presencia efectiva del gigante del norte impulsa la influencia brasileña" (2013: 65).

6. OEA e os dilemas da ação hemisférica

O Brasil inseriu-se nos processos de integração e coordenação política, com maior ou menor intensidade, administrando a manutenção de sua autonomia. A inserção no Mercosul e na Unasul foram mais ou menos profundas em razão da vontade brasileira de resguardar determinado grau de autonomia, que ao longo das últimas décadas passou por mudanças e reformulações (autonomia pela distância, pela participação, pela diversificação[12]). Ao estudarmos agora o âmbito hemisférico, abrangendo o conjunto das Américas, do Norte, Central, do Sul, é necessário considerar outras variáveis que inferem de forma decisiva na ação brasileira.

Uma variável da maior relevância merece atenção. Ela implica a possibilidade de constrangimentos para a autonomia da política externa brasileira. Qualquer que seja o aspecto da análise das relações continentais há um ator suficientemente forte para colocar constrangimentos: os Estados Unidos. No período compreendido entre a realização da Cúpula das Américas em Miami (1994) e a IV Cúpula das Américas realizada em Mar del Plata (2005), o tema recorrente das relações interamericanas foi a negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta na administração

Bill Clinton. O processo de negociação do acordo de livre comércio abarcava posições dificilmente conciliáveis. De um lado, os Estados Unidos promoviam a inclusão de temas como serviços, investimentos e propriedade intelectual. Do outro lado, o Brasil focava no comércio de produtos agrícolas e no acesso a mercados, sendo que também havia preocupação pelos riscos de desvio de comércio e de investimentos, sobretudo o risco de enfraquecimento da base industrial e tecnológica. O resultado foi o fracasso das negociações em 2005, visto o não interesse também de outros países, particularmente da Argentina, Venezuela, etc. Vista a sensibilidade de alguns temas no plano doméstico dos países envolvidos, o processo negociador determinou um ambiente favorável à criação de mecanismos para participação da sociedade civil.

Tradicionalmente, parte das relações interamericanas realizam-se num quadro institucional bem definido: a Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde a sua criação em 1948, e no decorrer da segunda metade do século XX, a OEA foi em boa medida utilizada como instrumento da política externa dos Estados Unidos. Da mesma forma como o foi o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado no Rio de Janeiro em 1947. Os Estados Unidos tiveram sucesso ao promover a ideia do conflito ideológico bipolar, incorporando grande parte dos países da região à sua área de influência, contraposta à área liderada pela então União Soviética. A OEA também foi instrumento do conflito, o que a caracteriza particularmente durante a década de 1960. Para compreender a ação brasileira no continente, especificamente na OEA, é necessário compreender suas relações com os Estados Unidos. Não apenas, é preciso lembrar que a memória institucional e popular no Brasil ficou marcada, no tocante à OEA, a alguns episódios vistos como negativos: entre eles, a resolução da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, de janeiro de 1962, em Punta del Este, decretando a suspensão/expulsão de Cuba e a participação do Brasil durante o governo militar do General Castello Branco na Força Interamericana de Paz, com contingente significativo, que ocupou a República Dominicana de maio de 1965 a setembro de 1966.

Como discutido nas seções anteriores, a ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A ação da

maior potência do mundo ao longo de todo o século XX no coração das relações hemisféricas sugere em si mesmo um desafio para o exercício da autonomia nessa esfera. Neste início de século XXI fatos novos surgem, particularmente a possibilidade de mudança gradual no equilíbrio internacional. O que importa aqui sinalizar, pelas consequências que poderia ter nas relações nas Américas, é o declínio relativo dos Estados Unidos. Também importante é ter em conta o significado que poderia vir a ter a presença chinesa, econômica, política e mesmo estratégica (Vadell, 2011). De todo modo, as consequências desse processo a longo prazo não são claras, tampouco sua influência sobre os fenômenos de integração. A análise da posição brasileira no continente deve ter em conta esse conjunto de fatores, que provavelmente explicam ambiguidades. Por um lado, a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a fortalecer a autonomia frente aos Estados Unidos, e, por outro, a manutenção do interesse pela OEA como foro de discussão de alguns temas, inclusive o da relação política com os Estados Unidos. A OEA é um *locus* para o desenvolvimento dessas relações, mas está longe de ser o único e mesmo o principal. Boa parte das ações externas são efetivadas no contexto de foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos. Compreendemos assim o significado da OEA para o Brasil, em termos relativos. Aplica-se a ideia de quarto Círculo Concêntrico.

Mesmo no âmbito da OEA, observa-se uma diminuição da influência norte-americana, para alguns autores tratada como desinteresse. De acordo com Herz (2011), a organização não pode mais ser vista como um instrumento da política externa norte-americana como no passado. "The shift toward the left in many countries, the diversification of their foreign policies, the abyss between the main US interests and objectives for the region, such as drugs, terrorism, and migration, and the focus of Latin American governments, apart from the lack of a clear strategy emanating from Washington, put the United States in a very different position in the hemisphere. Thus the meaning of multilateralism within the OAS has gradually changed" (Herz, 2011, p. 34). A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta grandes ambiguidades. Por um lado, parece diminuir, particularmente pela ausência de políticas para a região, mas, por outro, ela continua possuindo grande significado. Para avaliar esse grande significado, veja-se que no ano fiscal de 2012,

42%[13] do orçamento ordinário da OEA corresponde à contribuição norte-americana (Meyer, 2013). Esse peso não se modificará no curto e médio prazo visto que as cotas relativas a cada país obedecem a critérios vinculados ao peso das próprias economias.

Russell e Tokatlian (2007: 22), ao discutirem as possíveis estratégias da América Latina frente aos Estados Unidos, consideram que para os países da região é útil: "O multilateralismo vinculante (que) implica a utilização das instituições internacionais para se opor a propostas ou ações dos Estados Unidos que violem a legalidade internacional, e para induzi-los, com outros países, a aderir a acordos e regimes internacionais que necessitem a sua participação para ser eficientes, assim como concertar com outros países a fim de ampliar a capacidade de ação coletiva frente a Washington". Essa análise contribui à explicação da perspectiva geral da política brasileira. Mas não ajuda a explicar a posição frente à OEA, pela especificidade das relações dentro desta organização. No caso da organização hemisférica, vista a assimetria de poder, a experiência histórica e recente tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como os Estados Unidos persistem em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, são todos pontos que indicam evidentes dificuldades na utilização da OEA, mesmo sem abdicar do reconhecimento de sua competência no trato de alguns temas de interesse comum. Torna-se evidente a colocação da OEA numa escala com menor comunidade de valores que os existentes nas relações com Mercosul, Unasul e CELAC.

O desenvolvimento econômico e político brasileiro na década 2000 foi importante, mas não permite vislumbrar atenuação forte na assimetria com os Estados Unidos. Por isso, apesar de manifestações jornalísticas que apresentavam o *Brazil: a new counterweight to the United States*[14] naquela década, não é possível perceber de parte dos governos brasileiros o objetivo de competir nem de criar blocos antagônicos. Buscam negociar, contrapor-se partindo do pressuposto dos interesses nacionais, que incluem o combate à miséria, a diminuição das desigualdades que persistem, a defesa de políticas adequadas de proteção ambiental preservando as políticas de desenvolvimento, etc.

Algumas vozes norte-americanas parecem reconhecer isso.

É tempo de trabalhar de forma mais próxima com o Brasil na busca dos interesses em comum relativos ao fortalecimento da governança global, da promoção da estabilidade regional, da proteção ao meio ambiente e à saúde pública, da liberalização e expansão do comércio internacional na agricultura e nos serviços e na segurança energética (Lowenthal, 2008: 37-38).

Existe uma geral constatação de que há um bom relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos nas últimas décadas, pelo menos desde 1990, que não se modificou estruturalmente nos governos do Partido dos Trabalhadores. As relações bilaterais têm tido contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica do sempre renovado unilateralismo norte-americano, sem impedir políticas de entendimentos e cooperação (Patriota, 2008). No campo econômico e comercial, houve disputas, como o recurso brasileiro contra os subsídios norte-americanos ao algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC), julgada definitivamente pelo seu Órgão de Solução de Controvérsias favoravelmente ao Brasil em junho de 2008. Em geral disputas inseridas no quadro de controvérsias "normais" entre países. Ao mesmo tempo, há espaço para falta de sintonia, que nos anos 2010 cresceram em alguns campos. O que devemos considerar importante, para a análise da posição brasileira frente à OEA, é que um dos campos onde essa falta de entendimento tem se feito sentir com intensidade é justamente no campo das relações hemisféricas. "Mas não há dúvidas de que o período desde 2009 tem evidenciado a distância fundamental que separa Brasil e Estados Unidos quando o tema é a gestão da ordem regional nas Américas" (Castro Neves e Spektor, 2011: 149). Para os governos brasileiros, a consequência é o debilitamento da instância que deveria abrigar institucionalmente essas relações, a OEA. A existência na América Latina, particularmente entre alguns países da América do Sul, de posições que coincidem na busca de maior autonomia frente aos Estados Unidos, acaba fortalecendo a percepção brasileira de parcial enfraquecimento da OEA.

Não se pode falar em políticas convergentes entre os países que colocam a autonomia no centro das preocupações, pois a política externa desses países difere em grande medida. A crise da OEA não

é nova. Em diferentes momentos históricos ela se debilitou. Mas podemos afirmar que, desde a crise de Honduras de julho de 2009, a OEA enfrenta diversas dificuldades para manter-se como referência institucional para as relações hemisféricas. Ao longo dos últimos anos, o Brasil adotou uma postura para a gestão das relações hemisféricas que não era compatível com as posições norte-americanas. No conjunto das relações interamericanas, essa falta de compatibilidade confluiu para o impasse que é observado simultaneamente como causa e sintoma de enfraquecimento da OEA. Naquilo que concerne às posições brasileiras, destaca-se a crise em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decorrente da medida cautelar que recomendava a suspensão imediata do licenciamento da Usina Hidroelétrica de Belo Monte em abril de 2011, e a posição na VI Cúpula das Américas em abril de 2012, quando a totalidade dos países latino-americanos deixaram os Estados Unidos, e parcialmente o Canadá, isolados na sustentação da posição de não participação de Cuba nas cúpulas seguintes e de não apoiar a reivindicação argentina no tocante à sua soberania sobre as Ilhas Malvinas/Falklands.

No tema dos direitos humanos, particularmente da CIDH e da Corte Interamericana de Justiça, havia muitos anos que a posição brasileira lhes era simpática. Em 2009 o Ministro das Relações Exteriores, Amorim (2009a: 74), ao discutir a posição do país no tocante ao estado dos direitos no mundo, escrevia que especialmente em relação ao sistema interamericano "são reais os impactos que esses mecanismos de garantia podem provocar no cotidiano das pessoas dos países que reconhecem sua competência. Os principais temas levados ao sistema interamericano têm relevância direta na vida de grande número de pessoas, como segurança pública, condições carcerárias, racismo, direitos indígenas e proteção de defensores de direitos humanos". O recurso de pessoas físicas e associações brasileiras à Comissão foi importante no período do regime militar. Inúmeros casos foram considerados, desde o de Olavo Hanssen, iniciado em 1970, até o Caso da Guerrilha do Araguaia julgado em 2010. Alguns desses casos serviram no período do regime militar para debilitá-lo.

No ano de 2011, a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, importante obra de infraestrutura do governo brasileiro desenvolvida no âmbito do Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), foi objeto

de medida cautelar (MC 382/10) de parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A medida cautelar foi outorgada a favor de membros de comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará. Através da medida, a CIDH solicitou a suspensão imediata do processo de licenciamento do projeto da Usina Hidroelétrica Belo Monte e a adoção de "medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas" (OEA, 2011). Essa medida gerou reação dura do governo brasileiro que, através do Ministério das Relações Exteriores, considerou "as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis." (Brasil, 2011) Concretamente, o governo convocou de volta ao país o embaixador que representava o Brasil na OEA, Ruy Casaes, e suspendeu a candidatura a uma das vagas na CIDH, para a qual era potencial candidato Paulo de Tarso Vannuchi. Suspendeu também, por ordem da presidenta Rousseff, o repasse de verbas à entidade previsto para o ano[15]. O não pagamento da cota anual brasileira, seis milhões de dólares, 6% do orçamento, agravou as dificuldades financeiras da OEA no ano de 2011[16].

A reação brasileira foi em grande medida personificada na figura da presidenta. Sotero, através de entrevistas realizadas com funcionários do governo brasileiro não identificados, apresentou dois motivos principais para as duras reações de Dilma Rousseff: 1) "Belo Monte [...] es, a los ojos del Gobierno y de una parte importante de la sociedad brasileña, un proyecto estratégico prioritario y modelo de desarollo sostenible de la Amazonia" (p. 109); 2) "el hecho de que la petición [...] se basara en una demanda por la protección de los derechos humanos [...]. Rousseff —ex-prisionera política, torturada de forma bárbara por el regímenen militar— no recibe bien las lecciones sobre derechos humanos" (Sotero, 2012: 110). De fato, o tema é polêmico na sociedade brasileira. O governo e parte importante da sociedade considerou a medida cautelar uma interferência na soberania nacional e na autonomia do país para definir suas políticas de desenvolvimento. Setores da sociedade civil, sobretudo os mobilizados em favor das populações indígenas e ribeirinhas consideraram positivamente a medida cautelar. A crítica à posição do governo aconteceu em alguns setores. No âmbito acadêmico, Ventura e Cetra (2013: 50), argumentam contra a posição do governo, buscando sinalizar sua contradição: "Por tudo isso, é curioso que se perceba como 'ingerência externa' uma medida

internacional que recomenda a suspensão do licenciamento de uma obra em nome dos direitos humanos, e não a decisão nacional de realização, a qualquer custo, de uma obra que pretende facilitar a atração de investimentos estrangeiros. Observe-se, então, no caso de Belo Monte, a absoluta artificialidade da dicotomia *externo/interno*. No caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o recurso de indivíduos, grupos e organizações a mecanismos institucionalizados de proteção de direitos humanos representa exatamente o contrário de qualquer forma de imperialismo".

Na época, o governo brasileiro encaminhou relatório à CIDH indicando todos os procedimentos realizados para a implementação das obras de Belo Monte:

> [...]realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial "estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento", com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal. (Brasil, 2011)

No dia 29 de julho de 2011, a CIDH alterou o teor da medida cautelar sobre Belo Monte, eliminando a instrução para suspensão imediata da construção da Usina Hidroelétrica. Em setembro do mesmo ano, o governo brasileiro recebeu uma carta de retratação da CIDH, colocando ponto final ao impasse[17]. O secretário-geral da OEA, Insulza, reiterou essa posição em diferentes circunstâncias[18]. De acordo com o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, Gilberto Carvalho, "naquele momento nos empenhamos em demonstrar que, de fato, a construção de Belo Monte —ainda que houvesse problemas— teve todo o processo de consulta, todo o processo de audiências públicas feito dentro daquilo que a lei determinava. Conseguimos demonstrar isso, tanto que a obra continuou e essa tensão foi superada"[19].

Essa questão relaciona-se diretamente com a posição brasileira no processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos

Humanos. Ao longo do ano de 2011, no contexto do conflito gerado pelo tema de Belo Monte, foi instaurado na OEA, um grupo de trabalho para discutir o processo de reforma. Esse processo gerou um intenso debate. Muitos observavam na ação do Brasil, acompanhada, mas com ênfases às vezes fortemente distintas, por Argentina, Equador e Venezuela, o objetivo de limitar a autonomia da CIDH. Boaventura de Sousa Santos (2012), por exemplo, enxergou na ação desses países o abandono da defesa dos direitos humanos em prol do desenvolvimento.

Para o governo brasileiro, aos menos para setores importantes dele, a preocupação dos promotores da reforma estava na instrumentalização dos direitos humanos como ferramenta política, relativizando princípios fundantes do sistema internacional e hemisférico: soberania e não-intervenção. Garcia, assessor especial da Presidência da República do Brasil, escreveu que se devem "proteger os direitos humanos sem recorrer à sua politização, que discrimina países pobres ou em desenvolvimento, e ser condescendente para com as graves violações cometidas por grandes potências; enfatizar o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados" (Garcia, 2013: 65).

Paulo Vannuchi e Cristina Cambiaghi sintetizaram uma explicação da posição brasileira da seguinte forma:

> A falta de universalidade repercute fundamentalmente no problema da supervisão do cumprimento das decisões do Sistema pelos órgãos políticos da OEA. A posição do Estado brasileiro tem considerado haver um risco grave de seletividade (mesma doença responsável pela paralisação da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, antes de se converter em Conselho) no âmbito regional americano.

Não podem ficar em segundo plano as discussões para equacionar a quebra de isonomia ou, pelo menos, a assimetria que resulta das propostas que possibilitam a alguns Estados que não são partes no Pacto de São José e/ou não reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte, venham, por meio dos órgãos políticos superiores da OEA, ou pelo seu relevante papel no financiamento do sistema de proteção aos direitos humanos, atuar como fiscais e garantidores do cumprimento

das decisões do Sistema, sem se submeterem a ele. (Vannuchi e Cambiaghi, 2012: 20)

Em março de 2013, foi finalizado o processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sem que fossem aprovadas grandes alterações. A posição brasileira favorável à autonomia e independência da CIDH deve ser entendida como a busca de compromisso entre oposição intensa a formas de atuação precedentes da Comissão, quando teria violado em alguns casos o princípio da soberania nacional, e a defesa para ela de um mandato forte. Postura mais apaziguadora se comparada às iniciais apresentadas para a discussão da reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, iniciado no auge do episódio de Belo Monte. De fato, mesmo em situações de tensão como descrevemos, a posição do Brasil manteve o respeito pelos acordos, tratados e convenções ratificadas. Durante a 43ª Assembleia Geral da OEA, em junho de 2013, Paulo Vannuchi, candidato brasileiro, foi eleito para uma das sete vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A presidenta Rousseff afirmou que "sua capacidade de trabalho, seu empenho e dedicação asseguram que dará contribuição relevante à OEA e ao compromisso brasileiro com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos" (BRASIL, 2013a). O Ministério das Relações Exteriores emitiu nota afirmando que "a eleição do candidato brasileiro à CIDH fortalece o compromisso do Brasil com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos" (Brasil, 2013b).

Como fica claro da análise feita nas seções 3 e 4, a respeito da posição brasileira frente ao Mercosul e à Unasul, o governo considera que seu papel e seus interesses têm nelas instrumentos mais adequados para a ação internacional. Inclusive poderia vir a tê-lo no tocante a questões que são historicamente atribuições da OEA. Isso tem duas razões principais que de algum modo convergem: a) a ação crescente do Mercosul e da Unasul em relação a temas como democracia, paz regional, meio ambiente, delitos transnacionais, desenvolvimento regional e também, surgindo na pauta, direitos humanos, mesmo considerando a ainda baixa institucionalidade em relação a esse item; b) a erosão do sistema interamericano que apresentaria fissuras difíceis de serem superadas a curto prazo. Justifica-se a alocação da

OEA como quarto Círculo Concêntrico, quando consideramos as organizações de tipo regional das quais o Brasil participa.

Não houve grandes mudanças na primeira década do século XXI e nesses primeiros anos da segunda década no sistema interamericano. Nenhum rompimento forte, em particular do ponto de vista do Brasil. Mas é inevitável observar que alguns acontecimentos contribuíram para a erosão da OEA como quadro institucional das relações interamericanas. No plano das relações entre os Estados, mais devastadores foram os efeitos proporcionados pelos impasses que marcaram o fracasso da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena em abril de 2012. Em mensagem oficial ao Congresso Nacional no início de 2013, Dilma Rousseff afirmou que "o Brasil participou da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, em 14 e 15 de abril, e apoiou debate franco e aberto sobre temas como Cuba, Malvinas e o problema mundial das drogas" (Brasil, 2013c: 293). Cuba e as Malvinas tornaram-se temas cruciais para o impasse da Cúpula. A afirmação do governo relativa a "debate franco e aberto" sinaliza claramente como política do Estado a existência de divergências cuja superação não é percebida como possível a curto prazo.

A discussão sobre Cuba decorreu do descontentamento por parte dos governos latino-americanos em relação à não inclusão do país na Cúpula. A resolução de janeiro de 1962, que decretou a suspensão/expulsão de Cuba da OEA, perdeu validade a partir da resolução aprovada por maioria na 39ª Assembleia Geral da OEA, em junho de 2009. No caso, o procedimento de aprovação, que exige maioria de dois terços de países, operou contrariamente ao interesse do governo norte-americano. A resolução da assembleia estabelecia que a participação cubana na OEA seria o resultado de um processo de diálogo respeitando as práticas, propostas e princípios da OEA. Cuba não participou da Cúpula de Cartagena em 2012, que formalmente não é uma reunião da OEA, assim como não havia participado das cúpulas de chefes de Estado e de governo das Américas iniciadas em 1994 em Miami, durante a presidência Clinton. O debate sobre a participação cubana nos encontros seguintes gerou divergências inconciliáveis, bloqueando a agenda. Os Estados Unidos, com apoio do Canadá, permaneceram irredutíveis, firmes em sua posição de impedir a presença cubana nas próximas reuniões. Todos os países

latino-americanos, com diferentes ênfases defenderam a perspectiva de não haver novas cúpulas sem presença cubana. O Brasil fez parte ativa da posição latino-americana. Posição compartilhada igualmente pelos países da ALBA (Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua) e pelos países que têm relações políticas e econômicas estreitas com os Estados Unidos, como Colômbia, Chile e México. O consenso latino-americano neste tema demonstra-se pela participação cubana na CELAC. Para o Brasil, em particular para a diplomacia, a posição na questão cubana tem raízes históricas. Importante lembrar que o Brasil foi um dos países que se posicionaram contra a expulsão de Cuba da OEA na VIII Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores de janeiro de 1962 em Punta del Este, com voto de abstenção. Ao defender a neutralização de Cuba, o então ministro das relações exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, enfrentou "a oposição dos Estados Unidos, que recorreram a todos os expedientes de ameaça, corrupção e chantagem, a fim de impor suas pretensões aos países latino-americanos" (Bandeira, 1978: 47). Naquela ocasião, os Estados Unidos obtiveram sucesso, aprovando por maioria a suspensão/expulsão de Cuba da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, a condenação do marxismo-leninismo como regime de governo nas Américas e o bloqueio comercial a Cuba. A crise dos mísseis em outubro de 1962 levou o presidente Goulart a declarar que apoiaria os Estados Unidos caso a situação fosse levada às últimas consequências.

No que se refere à questão das ilhas Malvinas/Falklands, a posição brasileira tem sido historicamente de apoio à reivindicação da soberania argentina. O governo brasileiro vem reiterando esse ponto de vista. Em declaração à imprensa após encontro com Cristina Kirchner em Brasília em julho de 2011, Rousseff afirmou que "ocasiões como esta sempre oferecem o ensejo de reiterar nossa solidariedade em relação à demanda do governo e do povo argentinos, de soberania sobre as Ilhas Malvinas"[20]. Posição coordenada com os países do Mercosul, mas, como acabamos de ver, compartilhada unanimemente na América Latina. Em dezembro de 2012, os Presidentes dos Estados integrantes o Mercosul juntamente com os associados emitem declaração especial sobre o referendum realizado nas Ilhas Malvinas que consultou a população para definir se as ilhas deveriam permanecer sob soberania do Reino Unido, afirmando:

As Presidentas e Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados reiteram seu firme respaldo aos legítimos direitos da República Argentina na disputa de soberania com o Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte sobre as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes e ratificam o permanente interesse regional em que o Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte se disponha a retomar as negociações com a República Argentina, a fim de encontrar —o mais breve possível— uma solução pacífica e definitiva para essa disputa, em conformidade com os princípios da comunidade internacional e as resoluções e declarações pertinentes da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Brasil, 2012).

Provavelmente a soma dos problemas enfrentados nas relações hemisféricas expliquem a posição brasileira. Não pode ser classificada de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Essa posição brasileira ajuda a explicar a conclusão da VI Cúpula das Américas[21]. O perfil baixo, assim como o também existente perfil baixo de parte dos Estados Unidos, contribui à explicação da opção pela não elaboração de uma declaração final naquela cúpula.

Em relação ao tema dos direitos humanos, tampouco deve ser identificada uma oposição de princípio por parte do Brasil. O país tem sempre buscado em diferentes fóruns internacionais, inclusive na ONU, na própria OMC, no G20 comercial e no G20 financeiro, compatibilizar os direitos econômicos e sociais aos direitos civis e políticos. A compatibilidade entre as perspectivas de direitos sempre foi central. Daí a atenção aos dois aspectos, sem privilegiar um em detrimento do outro. Na sociedade civil brasileira, como também de parte do governo, o Sistema e a Comissão são reconhecidos como instrumentos importantes. O Brasil tem longa tradição de incentivo a posições hemisféricas de defesa dos direitos humanos. Na conferência de 1948 em Bogotá, quando foi criada a OEA, a delegação brasileira "propôs a criação de um órgão judicial internacional que promovesse os direitos humanos no continente" (Ventura e Cetra, 2013: 1). A posição frente ao sistema hemisférico é objeto de confronto na sociedade, com consenso em geral para a sua sustentação. As organizações de

defesa de direitos humanos encontram no Sistema Interamericano (SIDH) uma estrutura que deve ser preservada. Refletindo essas posições, Ventura e Reis (2013) afirmam "que o recente ataque do governo federal ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos foi um desserviço às gerações futuras".

Provavelmente, a afirmação de Vannuchi e Cambiaghi (2012: 12), de que é "importante salientar que não interessa às Américas um sistema sobrecarregado, inadequadamente financiado e questionado quanto ao equilíbrio e à eficácia de suas decisões", reflita uma posição razoavelmente consensual. Isto é, trata-se de trazer ao Sistema os elementos que lhe dariam maior eficiência e equilíbrio. Em última instância, como frente à totalidade das questões hemisféricas e da OEA, se trataria de "refletir quanto aos critérios de seleção dos casos e o impacto real que as decisões a eles relacionadas terão no contexto regional". Mais uma vez a preocupação parece que se volta à busca do equilíbrio, da tentativa de redução de assimetrias, de evitar a prevalência de interesses de países específicos ou de grupos de interesses. Como analisamos, a posição visa confluir no objetivo de enfraquecimento do unilateralismo. De todo modo, como discutimos nesta seção, é certo que diferentes temas acabam encontrando-se. Há temas setoriais de grande significado, mas a crise geral do sistema, sua dificuldade para encontrar soluções minimamente consensuais, parece realimentar no Brasil a posição de baixo perfil, ao menos em relação à possibilidade de políticas cooperativas continentais de tipo multilateral. Como mecanismo compensatório, explica-se a ênfase na possibilidade de relações bilaterais *vis-à-vis* os Estados Unidos. E o esforço pela construção de instituições latino-americanas e sul-americanas. O quarto Círculo Concêntrico é também o último quando se trata de relações entre países da América do Sul, Central e do Norte.

7. Conclusão

No início desse texto dissemos que durante longo período as relações internacionais e hemisféricas foram caracterizadas pela preponderância dos Estados Unidos; com efeitos sentidos em ampla escala, nos aspectos econômico, político, militar, cultural. Nesse quadro

foi desenhado o sistema de relações interamericanas. Já no início do século XXI, uma série de fatores parece proporcionar mudanças nesse sistema, atenuando a preponderância norte-americana em favor de uma ordem mais multipolar. Na análise realizada, verificamos que houve uma significativa criação de organizações com novas propostas para as relações regionais e subregionais, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Utilizamos o conceito de Círculos Concêntricos que facilita a compreensão da posição brasileira. Autores clássicos de relações internacionais, com ênfase os geopolíticos, dão grande importância à ideia de sistema internacional e ao posicionamento nele. Aron (1979: 123) lembra que "no começo do século os manuais de história diplomática pregavam a sabedoria das 'alianças de duas frentes'" e chamava a atenção para a existência da possibilidade de reversão desses alianças. Isto é, hierarquizavam-se as relações externas de cada Estado. No caso brasileiro, alguns preferem não considerar as relações nas Américas como referidas a círculos concêntricos. O ministro Amorim as classifica como "três níveis de integração" (Sennes, 2012: 2). Acreditamos que a hierarquização que descrevemos neste artigo explicita bem a percepção brasileira, particularmente do governo, da presidência ao ministério das Relações Exteriores: o Mercosul é o primeiro Círculo e a OEA o quarto. Há o objetivo de focalizar os interesses, sem desqualificar todas as instâncias de colaboração e cooperação, ainda que em temas específicos, não em tudo.

Discutimos as posições brasileiras no cenário hemisférico, em relação às novas e velhas organizações. Vimos que em alguma medida o incremento das capacidades brasileiras afeta as relações continentais, mas não as modifica totalmente, nem há a busca de rupturas radicais. No governo e na sociedade há debate sobre as políticas para a região, inclusive no tocante a aspectos das relações hemisféricas e à OEA. Existem críticas, em alguns casos intensas, que são elas mesmas objeto de debate. Uma das nossas conclusões é que mesmo havendo diferenças, há um consenso substantivo no tocante às diretrizes gerais da política. Exemplo destacado é o dos direitos humanos: há posições distintas, mas existe uma geral preocupação pela preservação de instrumentos que se mostraram importantes, inclusive para o Brasil.

Compreender a posição internacional e hemisférica do Brasil implica considerar o conceito de autonomia. É tido um princípio fundamental para salvaguardar-se contra os efeitos mais nocivos do sistema internacional. Para diferentes autores, fundamenta a articulação entre os conceitos de independência, diversificação e universalismo. O termo autonomia, no caso brasileiro, remete à ideia de ampliação das margens de atuação ou de escolha do Estado, tendo em conta a percepção das condições do sistema doméstico e internacional em um determinado período. A ideia surge como explicativa de muitas das posições internacionais, quaisquer sejam os governos. No caso do Mercosul, a política brasileira é desenhada como união alfandegária visando um mercado comum, o que por definição implica abdicação de segmentos de autonomia e de soberania. A própria ação brasileira, ao não arcar com custos que outros entendem seria justo lhe atribuir, alimenta nos Estados-parte mecanismos críticos em relação à ideia de Mercado Comum. É um debate em curso. Discutimos que os custos de retirada do bloco regional tendem a impedir crises desestruturadoras e, nesse caso, levam à permanência da integração. Na Unasul, a autonomia conecta-se mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação, ao menos nas dimensões discutidas. Por privilegiar a ideia de autonomia e de soberania, permite a convergência de interesses diferentes e ideologias distantes. Isso interessa ao Brasil, que visa a estabilidade da região. Por isso o sistema Unasul busca avançar em áreas que não colocam em debate conceitos fortes para o Brasil e para os outros países, concentra-se nos temas do financiamento do desenvolvimento e da infraestrutura, da segurança e da estabilidade regional e interna em cada país. Há sinais de crescente atenção pelas liberdades democráticas.

A atuação frente à CELAC e à OEA deve ser entendida na perspectiva da diversificação da ação externa. Os processos de interação regional são conduzidos de forma a não gerar constrangimentos para o Brasil, viabilizando uma atuação global. Segundo Garcia (2013: 62) "A ação externa do Brasil teve e tem um caráter abrangente, mas sempre levando em conta que nossa presença internacional no conturbado mundo atual ganhará mais consistência e eficácia quando associada às posições de toda a América do Sul". Prevalece a ideia dos círculos concêntricos, onde se buscam maximizar, de forma compartilhada, relações favoráveis nos níveis em que se podem dar. O reconhecimento

do peso do México na CELAC, mesmo tendo o Brasil tido um papel propulsor inicial, exemplifica esta lógica. No caso da OEA a assimetria desfavorece o Brasil, por isso fortaleceu-se o interesse em outros níveis, geograficamente menores, de cooperação. Há uma ideia de superposição de sistemas.

A soma dos problemas enfrentados nas relações hemisféricas explica a posição brasileira. Concluímos que esta posição não pode ser considerada de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação. Deve ser vista como posição de perfil baixo. O perfil baixo, assim como o também existente perfil baixo de parte dos Estados Unidos, que em geral na literatura é considerado "desinteresse", contribui à explicação de boa parte dos problemas com que se enfrenta a organização.

Em relação ao tema dos direitos humanos não há oposição de princípio de parte do Brasil ao Sistema, à Comissão e à Corte. Como indicado na seção 6, a sociedade civil e o governo os reconhecem como importantes. As posições frente a aspectos específicos, como foram o conflito relativo à construção da hidroelétrica de Belo Monte e a reforma do sistema de Direitos Humanos, são objeto de confronto na sociedade. Na diversidade de posições, há um consenso geral para a sustentação do Sistema. As organizações de defesa de direitos humanos no Brasil encontram no Sistema Interamericano (SIDH) uma estrutura que deve ser preservada na essência, insistindo em sua reforma. Inclusive criticando a não adesão dos Estados Unidos ao Sistema. Trata-se de incluir os elementos que lhe dariam maior eficiência e equilíbrio. Segundo o governo brasileiro, as reformas visam a redução de assimetrias, evitar a prevalência de interesses de países específicos ou de grupos. A posição conflui no objetivo de enfraquecimento do unilateralismo.

NOTAS

1. <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaImprimir.cfm?materia_id=14021>.

2. Governo quer criar base de exportação de autopeças no Mercosul. *Valor Econômico, 14/12/2011*. Disponível em: <http://www.portogente.com.br/texto.php?cod=59866>.

3. <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami&id=335:estatutos-del-consejo-de-infraestructura-y-planeamiento>.

4. O bloco sul-americano é constituído pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo (principal órgão decisório da Unasul); o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Geral.

5. Para compreender o conceito de de-securitização, é preciso esclarecer o significado de securitização. Termo que parte da premissa de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída: trata-se de "uma prática auto-referencial (...) não necessariamente porque uma ameaça existencial realmente existe, mas porque o assunto é apresentado como tal" (Buzan; Waever; Wilde, 1998: 24). Securitização, nesse sentido, é "o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da 'política normal'", de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Cabe destacar que não é necessário que uma medida emergencial seja tomada para que se identifique um processo de securitização: é preciso, entretanto, que a ideia dessa ameaça seja aceita, de modo a legitimar eventuais ações com esse caráter. A de-securitização, em contrapartida, corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, de modo a tratá-lo por meio da política normal.

6. <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=667:declaracion-de-ministros-de-defensa-y-altos-representantes-de-relaciones-exteriores-a-los-efectos-de-evaluar-la-situacion-y-el-ritmo-de-reduccion-de-los-contingentes-de-los-paises-miembros-de-la-unasur-en-la-minustah&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano>.

7. <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=670:acta-de-la-vi-reunion-de-la-instancia-ejecutiva-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=82:consejo-de-defensa-suramericano>.

8. Infolatam. Equador: Rafael Correa apresenta a Insulza suas propostas para reformar a OEA. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.infolatam.com.br/2012/11/30/equador-rafael-correa--apresenta-a-insulza-suas-propostas-para-reformar-a-oea/>. Acesso em: 28 mai. 2013.

9. Trata-se da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena, Colômbia, 2014.

10. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul--e-integracao-regional/celac> - 27 junho 2013.

11. Idem.

12. Cf. Vigevani; Cepaluni, 2011.

13. US$ 67,5 milhões.

14. Brazil: a new conterweight to the United States. *Times*, Estados Unidos, 20 de setembro de 2009.

15. Folha de S. Paulo. Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos. 30 de abril de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>. Acesso em: 28 mai. 2013.

16. O Estado de S. Paulo. Calote brasileiro obriga OEA a apertar o cinto. 4 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,calote-brasileiro-obriga-oea-a-apertar-o--cinto-,806427,0.htm>. Acesso em: 28 mai. 2013.

17. *O Globo*. OEA volta atrás sobre Belo Monte. 15 de setembro de 2011. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=106184&id_pov=19.> Acesso em 28 mai. 2013.

18. *O Estado de S. Paulo*. "José Miguel Insulza: Se sentença seguiu as regras, é difícil haver revisão". São Paulo, 5 jan. 2014.

19. Agência Brasil. Eleição de Vannuchi para comissão da OEA reconhece políticas brasileiras de direitos humanos, disse ministro. 7 de junho de 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-07/eleicao-de-vannuchi-para-comissao-da-oea-reconhece--politicas-brasileiras-de-direitos-humanos-disse-mi>. Acesso em: 8 jun. 2013.

20. Declaração à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com a presidenta da Argentina, Cristina

Kirchner - Brasília/DF, 29 de julho de 2011, disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/declaracao-a-imprensa--concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-conjunto--com-a-presidenta-da-argentina-cristina-kirchner>.

21. O Estado de S. Paulo. Impasse sobre Cuba e Malvinas impede declaração final na Cúpula das Américas. 15 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,impasse--sobre-cuba-e-malvinas-impede-declaracao-final-na-cupula-das--americas,861444,0.htm>. Acesso em 28 mai. 2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, José Augusto Guilhon (2013). El liderazgo de Brasil en América del Sur –2002/2012. In: Sorj, Bernardo, e Sergio Fausto, eds. *Brasil y América Latina: ¿Qué liderazgo es posible?*, 275-296. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação iFCH/Centro Edelstein.

Amorim, Celso (2009). Prefácio. In: FUNAG. *Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento –CALC (2008: Salvador)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Amorim, Celso (2009a). "O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva." *Política Externa* Vol. 18, n. 2. São Paulo: Paz e Terra.

Aron, Raymond (1979). *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Bandeira, Moniz (1978). *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Bittar, S., e Eric Hershberg (2012). "North-South relations in the Western Hemisphere." *Mid-Atlantic Council of Latin American Studies*. Washington: American University (Paper).

Borda, Sandra (2012). "Desafios y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR." *Documentos CRIES*. No. 18.

Borda, Sandra (2012a). "Estrategias y potencialidades em relación a la OEA y organismos regionales: la política exterior de Colombia." In:

Hemisfério em Transformação: Relações internacionais, multilateralismo e perspectivas para o aprofundamento democrático nas relações interamericanas. São Paulo. 12-14 de novembro.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2011) *Nota nº 142: Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos--humanos-cidh-da-oea>. Acesso em: 28 mai. 2013.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2012) *Nota nº 325: Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas – Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados – Brasília, 7 de dezembro de 2012*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-especial-sobre-a-questao-das-ilhas--malvinas-2013-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados--associados-2013-brasilia-7-de-dezembro-de-2012>. Acesso em: 28 mai. 2013.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores (2013b) *Nota nº 196: Eleição de Paulo Vannuchi à Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas--a-imprensa/eleicao-de-paulo-vannuchi-a-comissao-interamericana--de-direitos-humanos>. Acesso em: 07 jun. 2013.

Brasil, Presidência da República Federativa do Brasil (2013a) *Nota oficial à imprensa: Eleição de ex-ministro Paulo Vannuchi para uma das vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA*. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/notas-oficiais/nota-a--imprensa-39>. Acesso em: 07 jun. 2013.

Brasil, Presidência da República Federativa do Brasil (2013c) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2013*. Brasília: Presidência da República, 2013.

Briceño Ruiz, José (2012). Autonomia y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In: Briceño Ruiz, José, Andrés Rivarola, e Ángel Gragea, eds. *Integración Latinoamericano y Caribeña*. Política y economia. Fondo de Cultura Económica de España.

Bull, Hedley (2002). A *sociedade anárquica*. Brasília: Editora UnB.

Burges, W. Sean (2008). "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War." *International Relations*, Vol. 22, No. 1.

Buzan, Barry, Ole Waever, e Jaap de Wilde (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Carvalho, Carlos Eduardo (2009). "Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios." *Cadernos PROLAM/USP*, ano 8, Vol. 2.

Castro Neves, João Augusto, e Matias Spektor (2011). Obama e o Brasil. In: Lowenthal, Abraham, Laurence Whitehead, e Theodore Piccone, eds. *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Choi, Young Jong, e James A. Caporaso (2002). Comparative Regional Integration. In: Carlsnaes, Walter, Thomas Risse, e Beth Simmons, eds. *Handbook of International Relations*. Sage Publications.

Clinton, Hillary (2010). *Discurso da secretária Hillary Clinton na Assembleia Geral da OEA no Peru, 2010*. Disponível em: <http://portuguese.brazil.usembassy.gov/pt/clintonoesperu.html>. Acesso em: 4 mar. 2014.

Fonseca Jr., Gelson (1998). *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.

Garcia, Marco Aurélio (2013). Dez anos de política externa. In: Sader, Emir, ed. *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.

Gardini, Gian Luca, e Peter Lambert, eds. (2010). *Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism*. Palgrave/Macmillan.

Gonçalves, José Botafogo e Maurício Carvalho Lyra (2003). *Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, ano 2 (Dossiê CEBRI, vol. 2). Disponível em www.cebri.org.br.

Guimarães, Samuel Pinheiro (2012). *"Documento apresentado na 43ª Reunião do Conselho de Mercado Comum e Cúpula de Presidentes do Mercosul."* Mimeo. Mendoza, 29/jun./2012.

Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Haas, Ernest (2004). *The uniting of Europe: political, social, and economic forces*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Herz, Mônica (2011). *The Organization of American States (OAS):* global governance away from the media. London: Routledge.

Jaguaribe, Hélio, (1979). Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica. *Estudios Internacionales*, vol. 46 (abril-junho): 91-130.

Lowenthal, Abraham (2008). "Recomendações da política americana para a América Latina." *Política Externa*, Vol. 16, No. 4 (Março/Maio): 33-40.

Lula da Silva, L. I. (2006). *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul*. Córdoba, julho. Disponível em: http://www.mercosul.gov.br/discurso. Acesso em: 2 dez. 2006.

Malamud, Andres (2005). "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 3.

Mariano, Marcelo P. (2007). A *Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras –UNESP-Araraquara– SP.

Matlary, Janne Haaland (1994). *Integration theory and international relations: what does the elephant look like and how should it be studied?* Paper, 2nd ECSA World Conference.

Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mello, Flávia de Campos (2000). *Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos Anos 90*. Tese de Doutorado. FFLCH/USP.

Meyer, Peter J. (2013). *Organization of American States*: Background and Issues for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2013.

Moravcsik, Andrew (1994). Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmental approach. In: *Economic and Political Integration in Europe: international dynamics and global context*. Ed. Bulmer and Scott. Blackwell Publishers Oxford. UK and Cambridge USA.

Moravcsik, Andrew (2005). "The European constitutional compromise and the neofuncionalist legacy." *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2.

Morgenthau, Hans (2003). A *política entre as nações*: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora UnB.

OEA. CIDH (2011). *MC 382/10 – Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 28 mai. 2013.

Patriota, A. A. (2008). "O Brasil e a Política Externa dos EUA." *Política Externa*, Vol. 17, No. 1 (Junho/Agosto): 97-109.

Pierson, Paul (1998). The path to European integration: a historical-institutionalist analysis. In: Sandholtz, Wayne e Alec Stone Sweet, eds. *European integration and supranational governance*. New York: Oxford University Press.

Pinheiro, Letícia (2004). *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Puig, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas.

Puig, Juan Carlos (1984). Introducción. In: PUIG, Juan Carlos (org) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. Tomo I.

Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2003). "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy." *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1: 1-24.

Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2007). "A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos." *Política Externa*, Vol. 16, No. 3 (Dezembro-2007/Fevereiro-2008): 7-27.

Sabatini, C. (2012). "Rethinking Latin America." *Foreign Affairs*, March/April, 2012.

Santos, Boaventura de Sousa (2012). "Oitava carta às esquerdas: as últimas trincheiras." *Carta maior*, 21 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5737>.

Sennes, Ricardo (2012). "Brasil, Paraguai e as questões recentes". *Interesse Nacional*, Ano 5, número 19, outubro-dezembro 2012, São Paulo. Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/brasil-paraguai-e-as-questoes-regionais-recentes/3/>

Sorj, Bernardo, e Sergio Fausto (2013). Brasil: actor geopolítico regional y global. In: Sorj, Bernardo, e Sergio Fausto, eds. *Brasil y América Latina:*

¿Qué liderazgo es posible?, 23-68. São Paulo/Rio de Janeiro: Fundação iFCH/Centro Edelstein.

Sotero, Paulo (2012). "El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA." *Revista CIDOB d'affers internacional's*, No. 97-98 (Abril): 101-116.

Tickner, Arlene (2012). "Enseñanza, Investigación y Política Internacional (TRIP) en América Latina." *Documentos del Departamento de Ciencia Politic*a. No. 19. Universidad de los Andes. Disponível em: http://c--politica.uniandes.edu.co/ Acesso em 19/05/2013.

Vadell, Javier (2011). "A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico." *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 19, No. Suplementar: 57-79.

Vannuchi, Paulo, e Cristina Timponi Cambiaghi (2012). "Sistema Interamericano de Direitos Humanos." In: *Hemisfério em Transformação: Relações internacionais, multilateralismo e perspectivas para o aprofundamento democrático nas relações interamericanas*. São Paulo. 12-14 de novembro de 2012.

Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni (2007). "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação." *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 2: 273-335.

Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni (2011). A *política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.

Velasco e Cruz, Sebastião C. (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora Unesp.

Ventura, Deisy, e Raísa Ortiz Cetra (2013). "O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha a Belo Monte." In: Silva Filho, José Carlos Moreira da, e Marcelo Torelly, eds. *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum.

Ventura, Deisy e Rossana Rocha Reis (2013). "Direitos Humanos: um estorvo para as esquerdas?" *Le Monde diplomatique*. São Paulo, 7 janeiro 2013.

Villa, Rafael Antonio Duarte, e Manuela Trindade Viana (2010). "Security issues during Lula's administration: from reactive to assertive approach." *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 2.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

Ziccardi, Natalia Saltalamacchia (2012). "Estrategias y potencialidades en relación a la OEA y organismos regionales: el caso de México." In: *Hemisfério em Transformação: Relações internacionais, multilateralismo e perspectivas para o aprofundamento democrático nas relações interamericanas*. São Paulo. 12-14 de novembro de 2012.

Summario

Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos

Nesse artigo, discute-se a posição brasileira frente às organizações regionais e hemisféricas: Mercosul, Unasul, CELAC e OEA. Analisamos os aspectos particulares de cada uma e seus objetivos, e como o Brasil posiciona-se frente a elas. Na perspectiva brasileira, os objetivos são diferentes mas não antagônicos. Por isso, classificamos a posição do país frente às organizações consideradas dentro de uma lógica de círculos concêntricos. Sendo o Mercosul o primeiro círculo, de maior aproximação e compatibilidade. A OEA, nessa análise, é o quarto círculo aonde as afinidades se diluem, ou inclusive, quase não existem. No contexto do quarto círculo, são analisadas as relações com os Estados Unidos.

Resumen

Actitudes brasileñas frente a las organizaciones hemisféricas: círculos concéntricos

En este artículo se discute la posición brasileña con relación a las organizaciones regionales y hemisféricas: Mercosur, Unasur, CELAC y OEA. Analizamos los aspectos particulares de cada una, sus objetivos y cómo Brasil se posiciona frente a ellas. Desde la perspectiva brasileña, sus objetivos son distintos pero no antagónicos. Por esta razón, clasificamos la posición del país ante dichas organizaciones en base a una lógica de círculos concéntricos. El Mercosur aparece como el

primer círculo, el de mayor acercamiento y compatibilidad. En este análisis, la OEA surge como el cuarto círculo, en el que las afinidades se diluyen o son casi inexistentes. En el contexto del cuarto círculo se analizan las relaciones del país con los Estados Unidos.

Abstract

Brazilian Attitudes towards Hemispheric Organizations: Concentric Circles

This article discusses Brazil's position in relation to regional and hemispheric organizations: Mercosur, Unasur, CELAC and OAS. We analyzed the specificities of each one of them, their objectives and Brazil's position toward them. From the Brazilian perspective, they have different but not opposing objectives. Therefore, we have classified Brazil's position toward those organizations based on the concentric-circle logic. Mercosur appears to be the first circle, closer and more compatible. In this analysis, OAS is the fourth circle, where affinities dilute or are almost non-existent. The Brazil-US relations are studied within the context of the fourth circle.

A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil

Maria Regina Soares de Lima

Há consenso na literatura corrente sobre as transformações profundas por que tem passado as relações interamericanas desde final da Guerra Fria e a iniciativa dos Estados Unidos na promoção da ideia de formar uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca), nos anos de 1990. Na atualidade, as prioridades estratégicas desse país são outras, englobando a Ásia-Pacífico, Europa e Oriente Médio. Por outro lado, mudanças profundas, em particular na América do Sul, reforçaram o afastamento relativo entre a parte Norte e a Sul do hemisfério. Nesse contexto, ampliaram-se as possibilidades de exercício de políticas externas com maior grau de autonomia em relação ao centro e mesmo algumas de natureza claramente anti-hegemônicas. Por outro lado,

evidenciou-se mais claramente a assimetria estrutural na América do Sul em favor do Brasil colocando-se a possibilidade do exercício de um novo papel regional deste último.

Tendo em vista essas e outras transformações estruturais na geopolítica hemisférica, este artigo tem dois objetivos principais. Primeiro, buscar entender a dinâmica dos processos de integração em curso na região nesta nova quadra histórica, estabelecendo distinção conceitual entre processos de integração, de um lado, e de regionalismo, por outro. Segundo, analisar o papel do Brasil na construção de uma ordem regional sul-americana e os desafios enfrentados nesse desiderato. Antes, porém, cabe uma discussão crítica dos limites analíticos e práticos dos conceitos de Hemisfério Ocidental e de América Latina.

"Hemisfério Ocidental" e a crise do sistema interamericano

O Hemisfério Ocidental, ou melhor, *Western Hemisphere*, como é denominado o conjunto de países que formam parte da América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul, é uma das áreas geográficas em que se subdivide a política externa norte-americana sob o guarda-chuva do Bureau of Western Hemisphere Affairs, do Departamento de Estado. Se, do ponto de vista geográfico e cultural, o conceito inclui quantidade razoável de países, sua utilização pela política exterior dos Estados Unidos sugere que se trata de fato do *American Hemisphere*, cujas principais instituições, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), criados no pós-Segunda Guerra, expressavam a hegemonia inconteste desse país sobre o "seu" hemisfério. Passadas mais de seis décadas desde sua instituição, o que restou do sistema interamericano?

Muito pouco, a julgar pelos resultados da VI Cúpula dos Presidentes das Américas, realizada em abril de 2012. É bem verdade que o

sistema interamericano está em crise há algum tempo. Ainda durante a Guerra Fria experimentou um baque relativo por ocasião da Guerra das Malvinas, episódio que explicitou para os países centro e sul-americanos que o princípio da segurança coletiva não se aplicava quando estavam em jogo interesses de aliados estratégicos dos Estados Unidos, como a Inglaterra. No pós-Guerra Fria, houve um momento de maior euforia quando os Estados Unidos convocaram a primeira Cúpula das Américas, em Miami, em 1994, para o lançamento da Iniciativa das Américas e a construção da Alca. À época, os países sul-americanos punham em prática reformas estruturais propugnadas pelo Consenso de Washington e ainda havia espaço para proposições daquele tipo. Ao longo do tempo, foi se desfazendo a ilusão da Alca, ajudada pela recusa do Congresso norte-americano em implementar novas áreas de livre comércio depois da passagem do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta, na sigla em inglês) e pela protelação e oposição de países como o Brasil.

É irônico que tenha sido no âmbito desse mesmo mecanismo da Cúpula das Américas em sua sexta edição que se evidenciou que o governo norte-americano não quer ou não pode, em função de limitações impostas principalmente pelas suas *constituencies* domésticas, atender minimamente qualquer das prioridades dos países latino-americanos, em particular, o estabelecimento de novas formas de combate ao narcotráfico, mudanças na política migratória e a reincorporação de Cuba ao sistema interamericano. A falta de consenso sobre esses temas e a questão das Malvinas levaram a que a Cúpula das Américas terminasse sem uma declaração final.

A questão cubana, um dos maiores anacronismos da política estadunidense, é paradigmática da incapacidade dos Estados Unidos de oferecer uma nova visão, bem como sugerir os instrumentos e mecanismos adequados para reformular o enfraquecido sistema interamericano. Todos os presidentes latino-americanos não apenas expressaram seu repudio às sanções impostas àquele país como já

declararam que sem Cuba não haverá mais Cúpula das Américas. Se os Estados Unidos demonstraram capacidade de liderança no pós-Segunda Guerra, resta evidente, na atualidade, que essa liderança se modificou e, exatamente pela enorme assimetria de poder, o país é hoje mais um ator de veto do que um construtor de consensos.

Além de indicar o poder do lobby cubano no caso de regiões ou países sem grande valor estratégico, a questão cubana também é reveladora do paroquialismo da política externa norte-americana, o que não apenas impede a modernização da política dos Estados Unidos, mas, simultaneamente, é um instrumento protecionista em um país cujo eleitor médio se mostra cada vez mais localista e nacionalista.

A obsolescência do conceito de Hemisfério Ocidental, conjugada à prioridade geopolítica da Ásia na formulação da mais recente estratégia militar dos Estados Unidos, poderia implicar maior irrelevância da América Latina para esse país, não fossem dois fatores que tornam mais complexo esse quadro. Um deles é a crescente presença econômica da China na região, o segundo maior parceiro econômico, depois dos Estados Unidos. O segundo diz respeito à política norte-americana de diversificação dos tradicionais supridores de petróleo do Oriente Médio. Conjugada à ideia de se reforçar a vertente Sul do Atlântico Norte, em uma perspectiva atlanticista renovada, seguem-se duas consequências para o Brasil desse movimento. Em primeiro lugar, alça o país à condição de fonte potencial alternativa de energia não renovável. Simultaneamente, porém, tende a gerar uma área de grave conflito potencial, tendo em vista as novas prioridades estratégicas do Brasil no Atlântico Sul conforme expresso em sua Política de Defesa e na Estratégia de Defesa Nacional de 2008. Nessas condições, a política norte-americana tende a se *bilaterizar* ainda mais, gerando oportunidades, mas também grandes desafios para alguns dos países sul-americanos, entre eles o Brasil. Por outro lado, a irrelevância política do conceito de Hemisfério Ocidental abre mais espaço de manobra para os países da região pôr em prática soluções

e instrumentos próprios talhados para suas específicas necessidades econômicas e de segurança.

Se o conceito de Hemisfério Ocidental envelheceu, é curioso que o grau de anacronismo de suas principais instituições é variado. Num extremo, está o sistema de segurança hemisférico representado pelo TIAR e por suas respectivas instituições de difusão entre os militares latino-americanos da Doutrina de Segurança Nacional da Guerra Fria. No polo oposto, pode ser colocado o regime interamericano de direitos humanos que, ao contrário do de segurança e defesa, seguiu na direção de maior institucionalização. A razão para desempenhos tão distintos tem que ver com a existência de atores e coalizões domésticas latino-americanas de apoio à proteção dos direitos humanos e seu enraizamento nessas sociedades depois da consolidação da democracia na região. O sistema de direitos humanos, ainda que intergovernamental, possibilita que setores da sociedade civil latino-americana possam atuar como litigantes, criando uma rede de usuários do regime e forte apoio nos movimentos domésticos em defesa dos direitos humanos. A existência de respaldo na sociedade civil ao regime em função do histórico repressivo dos regimes militares do passado é responsável pela criação de tensões e desentendimento, em um contexto de funcionamento pleno da democracia, entre seus defensores e as posições críticas de alguns dos governos da região, que apontam para a seletividade da política de direitos humanos dos Estados Unidos e por extensão do regime interamericano.

No outro extremo está o regime de segurança cujo anacronismo se deve à perda de seus principais apoiadores no passado, os militares latino-americanos, que retornaram aos quartéis com a consolidação da democracia na região. Para os últimos, as novas prioridades incluem a elaboração de doutrinas próprias de defesa e estratégia nacional e a modernização tecnológica dos instrumentos de defesa, objetivos não contemplados pelo antigo regime de segurança hemisférica.

Entre esses dois extremos, situa-se a OEA, cuja função sempre foi sobretudo política e cuja agenda reflete majoritariamente os interesses norte-americanos. A perda de importância dessa organização é reflexo do deslocamento da política dos Estados Unidos na região, levando-se em conta, porém, que essa mudança não é homogênea entre os países da América Latina. Em alguns casos, como no México, a proximidade geográfica e a interdependência econômica fazem da OEA um espaço multilateral muito importante para um diálogo necessário pela extensa agenda "interméstica" que de outra forma se daria no plano bilateral certamente mais prejudicial aos interesses mexicanos. Para o Brasil, ao contrário, a OEA é quase dispensável em função do menor interesse dos Estados Unidos e da existência de outras instâncias regionais, de representação sub-regional, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que podem desempenhar funções semelhantes às da OEA.

O conceito de Hemisfério Ocidental não apenas remete ao período da Guerra Fria e ao papel dos Estados Unidos na desestabilização da democracia na América Latina, como sugere a existência de uma falsa homogeneidade entre os países. Ora, o cenário atual é de enorme heterogeneidade, o que me leva ao segundo aspecto que desenvolvo a seguir. Qual a relevância do conceito de América Latina hoje na política internacional?

A América Latina ainda é relevante?

O conceito de América Latina remete a dois significados distintos. De um lado, aquele utilizado por intelectuais franceses para justificar a intervenção da França no México sob Napoleão III (Bethell, 2010). Muito antes, porém, intelectuais hispano-americanos já haviam articulado a ideia de uma identidade e consciência comum que deveria suplantar os nacionalismos locais e regionais. Dois aspectos nesta última linhagem impactaram as relações regionais nos anos posteriores. Em primeiro lugar, a ênfase na distinção cultural em

relação à "outra América" e a "crença de que os Estados Unidos só poderiam cumprir seu Destino Manifesto às custas da 'América Latina'" (Bethell, 2010, p.460). Outra dimensão era a exclusão na prática do Brasil: "'América Latina' era simplesmente um outro nome para 'América Espanhola'" (Bethell, 2010, p.460).

Esse duplo legado teve consequências no período do pós-Segunda Guerra quando o espaço geográfico que vai do México à Patagônia adquiriu uma identidade institucional e política. O componente de resistência, por assim dizer, à "outra América" foi resignificado no contexto da Guerra Fria e hegemonia inconteste dos Estados Unidos nos planos global e regional, permanecendo a ideia de uma comunidade de destino calcada em uma identidade latina mais ampla que aquela de origem e de um espaço econômico próprio. A contribuição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi fundamental ao formular um diagnóstico dos problemas latino-americanos e propor políticas industriais ativas para modificar a natureza da inserção desses na divisão internacional do trabalho. O pensamento da Cepal, e sua articulação tácita com a agenda Norte-Sul que se constituía no âmbito da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), foi determinante na reorientação da política exterior brasileira e sua latino-americanização nos anos de 1960. Ainda que a identidade latino-americana do Brasil sempre tenha sido ambígua, a partir da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a incluir o Brasil na América Latina e, por conseguinte, como parte integrante do Hemisfério Ocidental (Lima, 2008a).

Nos anos de 1990 a América Latina foi levada a uma homogeneização forçada por via do ajuste estrutural e das condicionalidades impostas nas respectivas negociações da dívida externa. Nos anos de 2000, porém, o realinhamento político em vários dos países sul-americanos e os processos de integração e regionalização em curso tornaram a região mais heterogênea. Em artigo recente, Malamud e Gardini (2012) observam que atualmente praticamente não existe nenhuma

organização regional que englobe *exclusivamente* a totalidade dos países latino-americanos. As duas exceções são a Cepal, que agora também inclui o países do Caribe, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), recém-constituída, que também inclui o Caribe. Essa evidência é sugestiva das diferenças na região, tendo em vista que uma das principais aspirações dos países latino-americanos na fase de hegemonia das instituições hemisféricas era exatamente a necessidade de criar espaços institucionais exclusivos, algo que só foi ocorrer bem mais recentemente, com a formação do Grupo do Rio. Nos anos de 1980, a questão da dívida e a política intervencionista dos Estados Unidos na América Central foram os temas que mobilizaram respostas coletivas criticas da região[1].

Essa heterogeneidade é resultado das diferenças nos modelos de integração, regimes produtivos, modelos de democracia e opções de política externa entre os países latino-americanos, bem como de suas respectivas agendas bilaterais com os Estados Unidos. No caso da Colômbia, por exemplo, o maior receptor da ajuda militar norte-americana na região, a questão prioritária é o combate ao narcotráfico, que também é um dos principais temas na agenda do México com Estados Unidos, com o da migração para os Estados Unidos e a política migratória daquele país. A criação do Nafta ampliou a interdependência assimétrica entre os dois países e a amplitude das questões *intermésticas* na agenda com os Estados Unidos. Para os países do Mercosul, porém, ressaltam as questões de acesso ao mercado, investimento e energia. Questões dessa natureza quase sempre são tratadas no plano bilateral, em que as assimetrias se manifestam mais fortemente.

Os dois países que poderiam articular um consenso latino-americano na atualidade, México e Brasil, não parecem ter isso como prioritário. No governo Fox, o México se afastou da região e só com a administração do presidente oriundo do PRI, Enrique Peña Neto, buscou uma reaproximação. Contudo, a principal iniciativa mexicana indo além da sua área de influência, a Aliança do Pacífico, mais acentua do que

minimiza a heterogeneidade, uma vez que vai ao encontro do espírito anti-hegemônico dos países andinos bolivarianos, conforme será desenvolvido mais adiante. Por sua vez, uma das fortes motivações para o Brasil enfatizar sua identidade e política sul-americanas foi a entrada do México no Nafta, enquadrada como uma perda daquele país para a coalizão latino-americana e seu legado de resistência anti-hegemônico. Pesou também uma motivação oportunista no sentido de diferenciar o Brasil do México, que passava por grave crise no balanço de pagamentos (Spektor, 2011).

Nesse contexto, qual teria sido a motivação para a criação da Celac em 2010? Como se sabe, a Celac assumiu o legado e as tarefas do Grupo do Rio como espaço de consulta e concerto político da América Latina, que ao longo dos anos contribuiu para institucionalizar não apenas os contatos no âmbito regional, mas também inter-regional, entre representantes do Norte e do Sul. Dessa forma, a instituição também é funcional ao Brasil, na medida em que contribui para legitimar iniciativas brasileiras pela participação em coalizões de geometria variável. Mas um aspecto relevante na atual conjuntura é que a Celac criou um espaço importante no âmbito latino-americano, em que Cuba é membro pleno, tendo em vista sua exclusão dos foros interamericanos. Exatamente por esse motivo, a Venezuela foi um dos principais articuladores da criação da Celac.

A formação da Celac foi uma tentativa de ampliar os limites da cooperação regional para além da sub-região sul-americana e também da tentativa de recriar a ideia de América Latina em um contexto de grande heterogeneidade entre os países das duas grandes sub-regiões. A questão da heterogeneidade me leva à discussão seguinte.

Integração e regionalização na América Latina

Um diagnóstico bastante frequente entre especialistas do Norte e também do Sul é o de frustração com relação à experiência dos

processos de integração latino-americano que alegadamente se fragmentaram em inúmeras iniciativas que se superpuseram, mas com fraca articulação entre elas e perda de eficiência e relevância em vista de suas expectativas iniciais (Malamud e Gardini, 2012). Essa avaliação negativa decorre da adoção de um modelo idealizado de como deveria ter evoluído o processo de integração nestas nossas paragens. Na ordem seguinte, deveríamos ter prosseguido numa primeira etapa de uma área de livre comércio para uma de união aduaneira para finalmente constituirmos um mercado comum e, finalmente, uma união econômica com o estabelecimento de uma moeda comum e bancos centrais comuns. Ora, tal narrativa supõe que o *telos* da integração é a formação de um espaço político-econômico regional integrado em que a soberania econômica seria transferida para uma autoridade supranacional, tendo por base um modelo idealizado da União Europeia (UE). Esta última, que se considerava uma experiência consolidada, sofreu profundo baque a partir da crise global iniciada em 2008, exatamente por ter implantado uma moeda comum sem a constituição de uma autoridade monetária supranacional com soberania sobre as respectivas unidades constituintes.

Cada vez mais o modelo da União Europeia vai sendo considerado uma exceção de difícil reprodução em outros processos de integração. A crença na reprodução do modelo da UE reflete outra expectativa com relação à difusão e à generalização geográfica do padrão instaurado nos anos de 1990. Naquele momento, a unipolaridade da ordem global sob o comando dos Estados Unidos e a hegemonia das soluções de mercado na economia e na política apareciam como fenômenos duradouros e capazes de uniformizar o sistema interestatal capitalista, que se globalizara com o fim da Guerra Fria.

Apesar de que o capitalismo tenha se tornado de fato o modo dominante de acumulação no plano mundial, a emergência da China na economia internacional demonstra mais uma vez que aquele

sistema econômico convive com as mais variadas formas de economia política nacional, das mais liberais às mais reguladas. A unipolaridade também foi posta à prova com o governo Bush, que erroneamente escolheu a ação unilateral como o principal instrumento para fazer perdurar o enorme poder dos Estados Unidos obtido com o desaparecimento da antiga União Soviética. Ainda que até hoje seu poder militar seja incontestável vis-à-vis seu competidor mais próximo, a China, o mesmo não pode ser dito da sua capacidade de obter resultados mais próximos de seus interesses em várias questões internacionais.

Nos anos de 2000 os cenários homogeneizantes da década anterior tiveram de ser rapidamente revistos e a narrativa que passou a se impor foi a da desconcentração do poder global e a transferência do eixo dinâmico do Ocidente para o Oriente. Essa descrição também peca por enormes simplificações, refletindo o componente ideológico subjacente. Importa aqui destacar um elemento diferenciador com respeito à década de 1990: a *diversidade* e a *heterogeneidade* das experiências nacionais sejam no campo da política, sejam no da economia. Ainda que o capitalismo e a democracia sejam os processos dominantes, as variações de suas distintas modalidades na esfera política e na econômica são consideráveis. A América do Sul é uma das regiões que exemplifica essa diversidade na atualidade.

Portanto, em vez de se partir de um diagnóstico de cenários homogêneos que não se realizaram ou da inexistência de uma integração com base na formação de um mercado comum latino-americano, é necessário ajustar as lentes conceituais à realidade da região e esquecer os modelos teleológicos de integração. A tarefa analítica e também prática consiste em estabelecer as bases conceituais do regionalismo sul-americano e talvez até mesmo esquecer o próprio conceito de integração, se este último for definido apenas como redução ou eliminação da livre troca de bens, serviços, capitais e indivíduos e, em algumas de suas versões, com delegação

a uma autoridade supranacional da coordenação macroeconômica. Pensar qual é o modelo de regionalismo sul-americano é desafio ainda por ser enfrentado, mas o primeiro passo é arquivar o argumento teleológico e a própria experiência da União Europeia como modelo com capacidade de reprodução para outras regiões.

Tentando fornecer alguns subsídios para essa discussão, proponho que se distinga entre os processos de integração e os de regionalização. Do ponto de vista conceitual, integração implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação.

De forma um tanto esquemática, podemos distinguir três momentos a partir do pós-Segunda Guerra ao presente, tendo em vista as relações entre estes dois processos no âmbito latino-americano. No período que vai do pós-Guerra até o fim da Guerra Fria, as iniciativas de integração partiram quase exclusivamente dos países latino-americanos e estavam informadas pelas políticas cepalinas desenvolvimentistas e de industrialização. Os experimentos de integração criados nessa fase, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), posteriormente modificada pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), nos anos de 1950 e 1960, ainda que

não tenham sido totalmente bem-sucedidos, em função da adoção generalizada do modelo substitutivo de importações, que na prática desestimulava o comércio entre os países, apresentavam forte *ethos* anti-hegemônico ou pelo menos o desiderato da constituição de um espaço político-econômico integrado na região sem a presença dos Estados Unidos.

Por sua vez, os Estados Unidos se furtaram a propor qualquer iniciativa de integração regional, uma vez que sua prioridade era a liberalização no plano multilateral por meio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), mas foram os principais responsáveis pela constituição das instituições regionais do sistema interamericano, sob a égide da OEA, construído no pós-Segunda Guerra. Uma característica marcante também é que o processo de regionalização inclui todo o hemisfério, uma vez que reflete o projeto de projeção de poder dos Estados Unidos e o lugar subordinado ocupado pela América Latina. Essa dualidade e não convergência entre processos de integração conduzidos pelos países latino-americanos e informados por um *ethos* anti-hegemônico e processos de regionalização da hegemonia dos Estados Unidos criaram tensões diversas, mas também tentativas de países latino-americanos de incluir o componente da cooperação econômica na estrutura institucional hemisférica, como foi o caso da proposta brasileira da constituição da Operação Pan-Americana (OPA), no final dos anos de 1950.

No momento seguinte, com o fim da Guerra Fria, os processos de integração e regionalização vão convergir sob a liderança dos Estados Unidos e a vitória do neoliberalismo na América Latina. O primeiro passo foi dado pelos Estados Unidos ao anuir na formação do Tratado de Livre Comércio (FTA, na sigla em inglês) com o Canadá, mudando sua estratégia anterior de enfatizar a liberalização multilateral tão somente, seguindo-se sua ampliação com a formação do Nafta, incluindo o México. Esse regionalismo, sob a liderança dos Estados Unidos, se pautará pela lógica da integração econômica e liberalização

comercial com acordos comerciais que passaram a ser considerados um modo de *lock in*, com o ajuste estrutural sendo implementado por todos os países latino-americanos. Foi o caso da constituição do Mercosul, em 1991, do relançamento da Comunidade Andina das Nações (CAN) e da formação do Nafta.

Observou-se, portanto, a convergência naquele momento dos processos de integração e regionalização sob a hegemonia do regionalismo aberto, da integração comercial e inserção no capitalismo globalizado, da proposta de constituição da Alca e do Consenso de Washington como solda normativa a unificar os processos políticos e econômicos. Uma característica desse momento é a importância renovada das instituições hemisféricas, especialmente da OEA, com a promulgação da Carta Democrática, que assinalava a convergência valorativa em torno das democracias de mercado.

O terceiro momento tem início quando esse consenso neoliberal na política e na economia começa a se romper no início dos anos de 2000, com a eleição de governantes de esquerda e centro-esquerda na Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela. A América do Sul vai experimentar significativa mudança de orientação política e ideológica com a chegada desses governos, também diversos entre si, mas com uma orientação semelhante no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, a prioridade concedida à inclusão social, e uma política externa revisionista, também com variações entre o conjunto de países de orientação progressista (Lima, 2008b).

Essa nova configuração política se expressa na não convergência entre os diversos processos de integração econômica e regimes comerciais, tais como o Nafta, englobando América do Norte e México; Mercosul, incluindo Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela; Chile, Colômbia e Peru com clara preferência pelos Acordos de Livre Comércio (TLC) com Estados Unidos e países fora da região, e Alba,

sob a liderança da Venezuela, e países centro-americanos e Cuba. Outra dimensão que diferencia esse momento é a constituição de iniciativas de âmbito sub-regionais envolvendo diversas áreas de cooperação. Em certo sentido, a diversidade e a heterogeneidade entre os regimes comerciais, que derivam da diferenciação entre países latino-americanos em termos dos respectivos padrões produtivos, modelos de democracia e opções de política externa, parecem estimular iniciativas de cooperação sub-regional. Esse é o momento em que a dinâmica dos modelos de integração se descola dos processos de regionalização, que enfatizam a dimensão sub-regional.

É curioso que a diversidade como traço característico do regionalismo sul-americano tenha sido induzida, de modo indireto, pela adesão do México ao Nafta. Simbolicamente, aquela adesão significou a saída desse país da América Latina, tendo em vista o forte *ethos* anti-hegemônico da integração latino-americana no imaginário de suas elites progressistas. Juntar-se ao Nafta implicava adesão às orientações dos Estados Unidos em todas as questões de política regional e internacional. Como resultado, até por iniciativa brasileira, o conceito de região a ser integrada passou a ser a América do Sul.

Nessa nova configuração, a principal iniciativa de regionalização foi a criação da Unasul, em 2008, incorporando todos os 12 países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região. Ao contrário do que afirmam algumas análises correntes, a Unasul não pretende substituir nenhum dos regimes existentes, até porque não se constituiu como regime comercial, mas exatamente para propiciar que possam existir iniciativas de cooperação regional em diversos outros campos, como o militar, energético, logístico e de infraestrutura, produtivo, na área da

saúde pública e mesmo na coordenação de temas de segurança como a questão das drogas e do narcotráfico. Seus objetivos declarados são o desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias e a erradicação da pobreza, além de reforçar a região como zona de paz e livre de armas nucleares. Os documentos prévios à constituição formal da Unasul, como os produzidos na cúpula presidencial de Cochabamba, em 2006, enfatizaram a necessidade de um novo modelo de integração com identidade própria, mas pluralista, capaz de reconhecer as diferenças política e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região (Unasul, Declaração de Cochabamba, 2006, apud Martins, 2011, p.75).

O desenho institucional da Unasul permite que se criem conselhos que têm por finalidade auxiliar e propor políticas públicas para o bloco a partir de suas respectivas áreas. Os dois primeiros criados foram o Conselho de Defesa Sul-Americano e o da Saúde. Seguiram-se os Conselhos de Luta contra o Narcotráfico, Infraestrutura e Planejamento, Desenvolvimento Social, de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (Martins, 2011, p.78). Além de estabelecer um arcabouço institucional para a ampliação da cooperação em quantidade razoável de políticas públicas regionais, os conselhos induzem à criação de *constituencies* domésticas variadas, nos respectivos países participantes, envolvendo atores políticos e econômicos também diversificados e dessa forma criando, dentro das respectivas sociedades civis, atores comprometidos com a regionalização em suas múltiplas facetas. Entre eles, pelo volume dos recursos previstos, figura o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado em substituição à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, na sigla em inglês), proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 2000. O Cosiplan definiu uma agenda de 31 projetos prioritários na integração da infraestrutura nas áreas de transporte fluvial, rodovias e ferrovias, envolvendo doze países e com investimentos previstos até 2022 da ordem de US$ 21 bilhões de dólares (*Folha de S.Paulo*, 25 abr. 2012).

Por seu lado, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), também uma proposta brasileira, constituiu uma iniciativa pioneira. Seus objetivos principais são: a consolidação da América do Sul como zona de paz, condição necessária para a estabilidade democrática; a criação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa; e o fortalecimento da cooperação regional na área de defesa, incluindo a criação de uma indústria bélica regional e o compartilhamento das experiências em operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Seu ineditismo consiste na formação de um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo com a tradição das instituições hemisféricas com a participação dos Estados Unidos nas organizações de defesa coletiva. Ainda que não se proponha a formação de uma aliança militar regional e que o CDS não pretenda substituir ou questionar os arranjos norte-americanos existentes, como o Plano Colômbia, por exemplo, trata-se de uma iniciativa com razoável grau de ineditismo geopolítico. Não por acaso ela surge no momento do conflito entre Equador, Colômbia e Venezuela no primeiro semestre de 2008 e, quase em seguida, ao anúncio pelos Estados Unidos da reativação da Quarta Frota em operação no Atlântico Sul, que estava inativa desde 1950 (Christensen, 2013).

Ademais, o CDS é a contraparte regional da nova política de defesa que se constitui no Brasil a partir da elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, de dezembro de 2008, e da Política de Defesa. Nesse particular, é importante que a explicitação inédita de uma estratégia de defesa brasileira tenha sido concomitante à constituição do Conselho Sul-Americano de Defesa em vista do temor que a emergência brasileira provoca nos vizinhos, em particular na Argentina. A baixa securitização para o Brasil das ameaças regionais torna a criação dessa instituição, com a Unasul, âmbito privilegiado não apenas para a cooperação militar entre as Forças Armadas do continente, mas também para a estabilização regional e consolidação de uma identidade sul-americana comum. A tarefa de manutenção da estabilidade regional com a participação exclusiva de atores sul-

americanos e a exclusão da mediação dos Estados Unidos pôde ser posta em prática a partir da contribuição dessas instituições em dois episódios quando esteve em jogo a integridade política e territorial de nossos vizinhos. O primeiro deles foi a intermediação de governantes sul-americanos, à margem da reunião do Grupo do Rio e posteriormente da OEA, no conflito entre Colômbia e Equador, que consagrou uma nova doutrina regional da inviolabilidade das fronteiras nacionais. No segundo, no âmbito da Unasul, governantes sul-americanos lograram impedir que a ameaça separatista na Bolívia se consumasse, possibilitando a retomada do diálogo entre o governo boliviano e os representantes da região da Meia Lua.

No caso da nova política brasileira de defesa, a novidade é a formação de ampla *constituency* com ramificações nas universidades, na indústria e nos sindicatos, na diplomacia e entre os militares, estando prevista a cooperação com os profissionais de ciência e tecnologia, área acadêmica, empresas públicas e privadas, visando à constituição de um "complexo militar-universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil" (Ministério da Defesa, 2008, p.28). É nesse sentido que a Estratégia Nacional de Defesa representa um documento inovador no campo conceitual e prático. A constituição de um complexo científico-militar-empresarial induz à formação de uma *constituency* para os assuntos de defesa na sociedade brasileira, e a vinculação entre a Estratégia de Defesa ao CDS cria forte sinergia entre atores públicos e privados no Brasil e suas contrapartes na região, vinculando mais estreitamente a cooperação regional aos respectivos âmbitos domésticos.

As transformações profundas na cooperação sub-regional com a formação da Unasul, as mudanças no Mercosul com maior ênfase na dimensão política, na inclusão de mecanismos de participação da sociedade civil e uma inédita preocupação com a assimetria estrutural e a constituição da Alba, sob liderança venezuelana, levaram ao que a literatura denominou regionalismo pós-liberal, cujas características são: primazia da agenda

política, papel do Estado na coordenação econômica, preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países à inclusão de amplos segmentos antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos com a erradicação da pobreza na região (Sanahuja, 2010). Em alguns casos, como a Venezuela, Bolívia e Equador, agregou-se uma dimensão marcadamente antiliberal e repúdio à dinâmica do regionalismo aberto defendido pelos Estados Unidos.

Mais recentemente, a formação da Aliança do Pacífico, com a inclusão do México, Chile, Colômbia e Peru, adicionou mais diversidade ao espaço regional. Na linha dos Acordos de Livre Comércio e formalizando os vínculos que esses países já têm com os Estados Unidos no modelo de regionalismo aberto, a Aliança tem um claro sentido geopolítico na intenção de fazer face ao regionalismo pós-liberal. No plano do debate político-ideológico, já se tornou moeda comum apresentar a ideia da competição entre dois modelos distintos de regionalização, o que ajuda a entender a prioridade concedida pelo Brasil à entrada da Venezuela no Mercosul. Certamente, a constituição da Aliança do Pacífico dá mais corpo ao grupo de países que enfatizam as soluções de mercado, a liberalização comercial e a integração às cadeias produtivas globais, com políticas externas mais convergentes com os Estados Unidos e favoráveis ao *status quo* da governança global.

Ainda é cedo para avaliar se estamos de fato diante de dois modelos alternativos de regionalismo, tendo em vista os prognósticos mais pessimistas com relação às consequências da desaceleração da China e a queda dos preços das *commodities* sul-americanas, bem como com respeito aos cenários políticos cambiantes na América do Sul, em particular com o aumento da incerteza política que se abriu após a morte de Hugo Chávez. Porém alguns podem ter incentivos para aderir às novas iniciativas transcontinentais, de arranjos de liberalização comercial e de investimento, propostas pelos Estados Unidos.

Contudo, qualquer que sejam os cenários que se concretizem no futuro próximo, é no mínimo curioso que, ao mesmo tempo em que ganha corpo uma iniciativa de integração nitidamente liberal, a Aliança do Pacífico, o México adira à Celac e a Colômbia, apesar de alguma hesitação inicial, se torne membro plenamente integrado à Unasul. Esses movimentos tendem a confirmar o argumento deste artigo, qual seja: a heterogeneidade dos processos de integração comercial parece induzir a constituição de iniciativas de cooperação regional que têm um elemento em comum: a exclusão dos dois principais atores norte-americanos, os Estados Unidos e o Canadá. Primeiro, a Unasul enfatizou a sub-região da América do Sul; em seguida, a Celac ocupou espaço mais amplo na América Latina. De alguma forma, ainda que haja maior diversidade regional, os governos latino-americanos parecem querer preservar, ou resgatar para alguns, uma identidade comum que os faz diferente da "outra América" e que, consequentemente, cria interesses comuns em torno de um *ethos* anti-hegemônico, com graus variados de adesão entre eles, mas que é distinto do espaço hemisférico ampliado.

Duas observações para encerrar esta seção. Em primeiro lugar, a lente conceitual para uma adequada análise da regionalização da América do Sul deve ser a da diversidade e heterogeneidade, e não a da fragmentação. Esta última implica uma visão teleológica e economicista de um processo que tenderia a homogeneizar política e economicamente os países latino-americanos. Esse desiderato esbarra na força da dependência das trajetórias nacionais, fruto das respectivas escolhas pretéritas dos regimes comerciais que, em alguns casos, envolvem parceiros extrarregionais. Para tal resultado, também importou o legado das orientações políticas das elites progressistas latino-americanas, para as quais o processo de integração/regionalização deveria ter forte componente anti-hegemônico, sendo entendido como um mecanismo para equilibrar-se em relação ao poder dos Estados Unidos no hemisfério. Ainda que a adesão do México ao Nafta possa ter rompido esse consenso das esquerdas latino-americanas, nos anos

de 2000 essa visão retornará nas políticas externas mais ou menos revisionistas, em suas diversas nuances dos governos latino-americanos. Por outro lado, a contribuição da América Latina ao "Hemisfério em Fluxo" parece ser mais complexa do que a divisão tosca entre liberais democracias de mercado e populismos revisionistas anti-*status quo*. Esses extremos podem existir assim como suas diversas gradações, mas *dentro* de cada um dos países e não necessariamente *entre* os países latino-americanos. Determinismos econômicos não são bons conselheiros em um ambiente de mudança e transformação.

Poder regional e liderança: o caso do Brasil

Esta última seção analisa o papel do Brasil na construção da ordem sub-regional sul-americana, os desafios, ambiguidades e limites desse papel relativamente inédito do país na região. Tendo em vista a amplitude da questão, decidi focalizar dois aspectos. Em primeiro lugar, examinar o debate acadêmico atual sobre poder regional e suas implicações para pensar o caso brasileiro. Em seguida, realizo uma discussão crítica do conceito de liderança, tal como tem sido utilizado na avaliação do papel do país na região. A partir dessas discussões, finalizo a seção com a apresentação dos desafios e os limites para o papel regional do Brasil, tendo em vista o peso econômico do país na região e os condicionantes políticos domésticos responsáveis por delinear os limites e alcances do Brasil como poder regional[2].

O conceito de poder regional tem sido bastante utilizado nas Relações Internacionais atualmente, ainda que não haja consenso sobre suas características definidoras. Os trabalhos originais de Barry Buzan e Ole Waever (2003) concentravam-se mais na elaboração de diferentes tipos de "complexos regionais" e deram menor ênfase ao papel dos poderes regionais nesses âmbitos. Contribuições recentes, porém, focalizaram explicitamente o papel dos poderes regionais, em função da importância que as regiões assumiram no

pós-Guerra Fria e dos processos de difusão de poder na direção dos grandes países periféricos que tendem a ser vistos como potências regionais (Godehardt e Nabers, 2011; Nolte, 2010; Stewart-Ingersoll e Frazier, 2011). Um aspecto relevante do conceito de poder regional é a combinação de aportes do realismo, do construtivismo e mesmo do institucionalismo liberal. Ademais, o foco nos poderes regionais salienta a importância da dimensão de agência na construção das respectivas estruturas de governança regional. Em geral, partem da premissa de que os poderes regionais têm responsabilidade especial pela segurança e manutenção da ordem em determinada região.

A partir de uma avaliação da literatura recente, podem-se sugerir pelo menos quatro características para uma definição de poder regional, enquanto um tipo ideal. Em primeiro lugar, possuir capacidades materiais e organizacionais (políticas) para a projeção de poder regional; demonstrar vontade em assumir esse papel, que se expressa pela existência de uma concepção ou visão própria da estrutura de governança regional; obter o reconhecimento e aceitação dos vizinhos para o exercício desse papel, tendo em vista que o *status* de poder regional é uma categoria social; e, por fim, liderança regional.

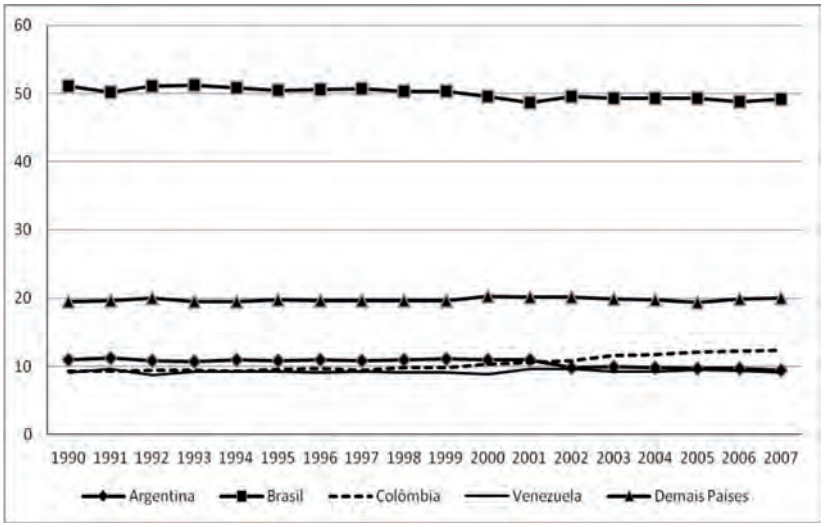
Mesmo que de forma impressionista, o que as evidências sugerem com respeito ao *status* do Brasil como poder regional? Se considerarmos os indicadores tradicionais de capacidades, como PIB e população, por exemplo, poderemos, com relativa certeza, afirmar que o país possui capacidades materiais suficientes para projetar poder em âmbito regional. No período de 1980-84, o Brasil foi responsável por 34,43% do PIB regional na média. Nos anos de 2005-7, sua participação no PIB regional subiu para 55,65%. A presença econômica do Brasil é cada vez mais forte no comércio, investimentos e financiamento, constituindo um polo de atração econômica para toda a região (Christensen, 2013).

O Gráfico 1, utilizando uma medida de capacidades nacionais, composta de indicadores demográficos, econômicos e militares, é

cristalino sobre a significativa concentração de recursos materiais na região, assumindo uma distribuição tipicamente unipolar[3]. Depois do Brasil, o país cujas capacidades materiais mais tem crescido regularmente no período é a Colômbia, que está assumindo a segunda posição na distribuição de poder na região.

Gráfico 1

Distribuição (%) das capacidades materiais (CINC) na América do Sul – 1990-2007



Fonte: Acácio (2013, p. 83).

A demonstração da vontade de exercer esse papel é bem mais problemática de ser aferida, até porque a política externa é extremamente sensível a qualquer reconhecimento próprio explícito de uma suposta vontade de liderança brasileira. Na verdade, essa constatação tem aparecido muito mais na mídia ou em artigos especializados e o discurso diplomático guarda sempre um perfil baixo

nesse particular. O que, sim, pode ser constatado é a existência de diferentes visões expressas em declarações ou narrativas de distintos atores políticos sobre qual deveria ser a estrutura institucional e normativa da governança regional. Talvez de uma forma um tanto simplificada seja possível distinguir dois macroenquadramentos sobre a região. Um deles, predominante nos anos de 1990 de hegemonia do neoliberalismo, sublinha que

> a vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação de entraves, de obstáculos ao comércio, e pelo aprimoramento das conexões físicas em transporte e comunicação (Cardoso, 2000).

Essa visão homogeneíza os defensores da participação do Brasil nas cadeias produtivas globais que criticam o Mercosul por impedir a inserção brasileira nas "correntes de capital, mercadoria e tecnologia que desenham o panorama da economia internacional contemporânea" (Cardoso, 2000). Dessa perspectiva, o Mercosul deveria ser flexibilizado para facilitar a inserção competitiva do país e os modelos de integração como a Aliança do Pacífico são preferidos exatamente por se organizarem em cadeias produtivas de valor nas quais podem participar países de diferentes continentes.

Uma análise alternativa parte de uma ideia de integração distinta no sentido de que os acordos visam criar mercados regionais operados pelas empresas ali estabelecidas. Esse é o modelo original do Mercosul ao qual se agrega na contemporaneidade um sentido da formação de uma comunidade sul-americana mais ampla e capaz de gerar um mercado de consumo de massa, aumentando o poder de barganha da região no plano global. Esse tem sido o enquadramento dado pela política externa desde o governo Lula. A adição de pelo menos quatro novos elementos diferencia esse governo do anterior. Em primeiro lugar, uma concepção de integração que inclui, além do comércio e investimentos, as dimensões política e de participação social, o reconhecimento das assimetrias regionais e o objetivo de buscar

"equacioná-las de forma generosa" (Guimarães, 2003). A constituição do Fundo para Convergência Estrutural (Focem), em 2006, foi assim uma inovação na cooperação regional na aceitação inédita do princípio do tratamento especial e diferenciado, tradicionalmente demandado pelo Brasil nos foros Norte-Sul, mas não reconhecido no plano regional. Também relevante foi o reconhecimento da existência de profunda interdependência e estreita vinculação entre a prosperidade do Brasil e a de seus vizinhos. Finalmente, propor a constituição de um polo de poder sul-americano capaz de impulsionar a construção de uma ordem mundial multipolar[4].

Reforçando a constatação de que não existe consenso com respeito à estrutura da governança regional, pesquisa realizada com uma amostra de setores das elites econômica, política e social, revelou a existência de pelo menos três correntes de opinião entre as elites. Os "globalistas", perfazendo 27% da amostra, concebem o Brasil como um *global trader*, advogando uma agenda seletiva de integração regional, concentrada apenas no comércio, investimento e infraestrutura de transportes e comunicação. Os "regionalistas", caracterizando 38% da amostra, defendem que a projeção global do país depende da sua capacidade de integrar o continente, como um passo necessário para a unificação dos mercados mundiais, cujo roteiro passaria também pela negociação de acordos preferenciais de comércio com países fora da região. Finalmente, os "pós-liberais", que privilegiam uma agenda profunda de integração com a América Latina, questionando os modelos liberais de integração por sua natureza marcadamente comercialista, exclusão de grupos sociais e ausência de preocupação com uma distribuição mais equânime dos benefícios do desenvolvimento. Esse grupo representou 29% da amostra (Souza, 2009, p.32).

Da perspectiva dos setores econômicos, o agronegócio claramente se identifica com a perspectiva dos "globalistas". Os setores industriais, ganhadores claros no comércio de manufaturados com o Mercosul,

podem ser identificados majoritariamente com a perspectiva dos "regionalistas". De modo geral, criticam a "camisa de força" do Mercosul, que impediria o Brasil de aderir unilateralmente a acordos de livre comércio considerados relevantes, como com a União Europeia. Alguns setores industriais têm moderado suas posições e passaram a advogar não a transformação do Mercosul em área de livre comércio, mas a flexibilização de algumas de suas regras (*Valor Econômico*, 2013a e 2013b).

Para a construção de indicadores da existência de uma vontade do exercício de um papel regional, teria de se levar em conta as ações da política externa nos últimos anos, mas o resultado é ambíguo. É verdade que em anos recentes observou-se flexibilização significativa com relação ao princípio da não intervenção, pedra de toque da diplomacia brasileira. A participação e mediação brasileiras em episódios de instabilidade regional, como foram os casos da crise política da Bolívia em 2008, o conflito envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela em 2008, a defesa da democracia em Honduras em 2009, dos incidentes entre Colômbia e Venezuela em 2010 e a destituição do presidente Fernando Lugo, do Paraguai, em 2012, são evidências nesse sentido. Importa porém observar que, em todos os episódios acima, a participação brasileira se deu por via das instituições regionais, privilegiando a condução multilateral da crise em questão. Os críticos da atuação brasileira nesses episódios costumam ressaltar que a política externa estaria rompendo com a tradição da prática diplomática do Barão de Rio Branco e desafiando o princípio da não intervenção nos assuntos dos vizinhos. Ademais, tal atuação poria em risco a estabilidade regional ao abandonar a política de balança de poder regional pela qual o Brasil sempre buscou impedir a formação de uma coalizão hispânica contra si. Curiosamente, um dos principais críticos da política sul-americana, na atualidade, por ter abandonado os preceitos de Rio Branco, não hesitou, em momento anterior, em vocalizar sua preferência de que o Brasil exercesse papel de liderança na região. Assim, o embaixador Rubens Barbosa, embaixador em

Washington ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, defendia "a ideia de que o Brasil assuma, de fato, na América do Sul, um papel de liderança que já vem fazendo informalmente". Mais adiante, após várias sugestões de como incrementar a cooperação para a industrialização dos países menores na região, inclusive com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Barbosa concluía que

> uma proposta deste tipo implicará uma mudança de atitude em relação ao protagonismo do Brasil nas crises internas dos países da região, como as que ocorrem na Colômbia e Equador e um envolvimento mais direto no que ocorre em outros como Venezuela e as ações com vistas à reintegração de Cuba[5].

A questão do reconhecimento pelos vizinhos, característica que costuma ser tratada pela literatura com a discussão de liderança, é mais problemática de ser aquilatada. Ainda que não se disponha de estudos indicando o grau de aceitação de uma suposta "liderança" brasileira na região, os poucos indicadores que existem sugerem uma visão mais crítica do que consensual entre analistas e lideranças políticas dos países vizinhos ou pelo menos uma posição bastante ambígua com relação à questão. Ao mesmo tempo em que temem a hegemonia brasileira, especialmente diante do aumento da presença econômica do país na América do Sul, setores políticos e acadêmicos criticam o Brasil por não se envolver mais com a região e/ou não contribuir o suficiente para a produção de bens coletivos regionais. Alguns episódios de falta de apoio dos vizinhos às candidaturas brasileiras a cargos de direção em instituições internacionais têm sido utilizados como indicadores dessa falta de liderança (Malamud, 2011).

O que parece estar ocorrendo nas relações do Brasil com seus vizinhos é a manifestação do que poderia ser chamado de "síndrome da assimetria" em que, os que estão na situação da parte mais fraca da relação bilateral manifestam o temor de um eventual exercício hegemônico da parte do mais forte e, simultaneamente, o temor da exclusão/abandono do mais forte na parceria bilateral. O maior grau

de interdependência em relações assimétricas e a formação de uma ampla e heterogênea coalizão doméstica de apoio às posições da parte mais fraca podem contribuir para aumentar seu poder de barganha neste tipo de relação[6].

Finalmente, com relação à liderança brasileira na região, não há consenso na literatura especializada. Alguns autores enfatizam a pouca disposição do país em assumir os custos de um *paymaster* da integração regional, ou são céticos com relação à capacidade de liderança brasileira (Bouzas; Motta Veiga e Ríos, 2008; Malamud, 2011). Para outros pesquisadores, o país nem deseja arcar com os custos da integração, nem age de fato como uma potência regional disposta a usar de meios coercitivos quando seus interesses são afetados (Spektor, 2011). Finalmente, outros argumentos apontam para uma espécie de liderança branda do país na América do Sul (Burges, 2008; Pinheiro e Gaio, no prelo; Saraiva, 2010).

Um ponto relevante consiste em distinguir conceitualmente capacidade material, de um lado, e liderança, de outro (Hirst, 2013). Em algumas dessas análises, o primeiro termo é bem definido e delimitado. Não acontece o mesmo com o segundo, uma vez que liderança é entendida tanto como influencia sobre terceiros, como com o reconhecimento dos mesmos. A capacidade de influenciar terceiros é extremamente complexa de ser mensurada e talvez por isso liderança tenha sido tratada muitas vezes como sinônimo de reconhecimento. Do ponto de vista analítico, porém, trata-se de duas características distintas, conceitual e empiricamente e, portanto, fenômenos independentes.

Dessa forma, a fim de estabelecer a diferença conceitual entre reconhecimento e liderança, sugiro que se defina liderança não como influência sobre terceiros, mas como influência sobre os resultados. Essa definição aproxima-se do modelo do *go-it-alone-power*, de Lloyd Gruber (2000), no sentido de quanto menor o custo para um dos atores do não acordo, maior seu poder de barganha em obter um

resultado mais próximo de suas preferências. Essa é exatamente a definição de um ator com poder de veto: aquele sem cuja anuência um acordo, iniciativa, ou negociação não se realizam.

Uma segunda acepção de liderança, distinta da anterior, foi utilizada por Sandra Destradi (2010), que propôs uma tipologia de estratégias de política externa de poderes regionais. Para a autora, liderança significa o desempenho de uma tarefa em que o líder guia um grupo de países com o objetivo de concretizar ou facilitar a realização de objetivos comuns ao grupo. Trata-se, portanto, de uma forma de liderança cooperativa, que, à diferença de hegemonia, não está baseada no interesse próprio do líder, mas nos interesses comuns do grupo (Destradi, 2010, pp.921-5).

O considerável peso econômico do Brasil na região, a marcante assimetria estrutural que delineia uma ordem regional basicamente unipolar, fatores aos quais se adiciona a importância da América do Sul para a regionalização do capitalismo brasileiro, configuram uma situação propícia ao desempenho do papel de ator de veto na região. De fato, o Brasil tem sido um ator de veto nas questões financeiras, tomando-se como evidência as resistências do BNDES à criação de um Banco do Sul e sua exigência quanto ao cumprimento das normas técnicas em todas as questões de financiamento. Por não ter interesse no projeto, a Petrobras também foi um ator de veto à proposta da Venezuela de construção do gasoduto ligando o Norte ao Sul da América do Sul.

A despeito da assimetria estrutural e dos fortes interesses regionais de grandes empresas públicas privadas, o papel de ator de veto não é único no exercício da liderança regional. Ao contrário, em outras questões o país exerceu uma liderança claramente cooperativa. Evidências desse comportamento foram a criação do Focem, a resposta conciliadora à nacionalização dos hidrocarbonetos pela Bolívia em 2006 e a renegociação do acordo de Itaipu em 2009. Os condicionantes desse estilo de liderança são políticos e dependem da orientação da política externa.

Valho-me de um exercício contrafactual com o objetivo de reforçar o argumento anterior. Diante das pesadas críticas às duas últimas medidas, tanto pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) como pelo Democratas (DEM), partidos de oposição aos governos Lula e Dilma, poder-se-ia esperar que eles fizessem o mesmo que os últimos? Estilos de liderança cooperativa exigem capacidade de implementação dos compromissos assumidos que, em última análise, remetem à capacidade de coordenação do Estado, da obtenção de apoio político e de recursos da sociedade para as ações de política externa. Nesse particular, a vontade política, expressa pelas orientações dominantes de governo e de sua política externa, não é suficiente. Aí reside uma das limitações cruciais no exercício de uma liderança cooperativa no plano regional.

Por outro lado, ainda que não exista um "capitalismo suave" brasileiro, podemos sim falar de um capitalismo politicamente orientado, fruto das orientações político-ideológicas de governo, capaz de estabelecer condicionalidades e contrapartidas às empresas, bem como regular comportamentos predatórios na expansão dos interesses capitalistas na região, como no caso das "maquiladoras" brasileiras migrando para o Paraguai estimuladas pela oferta de mão de obra barata, taxação praticamente inexistente e energia abundante e de baixo custo. Ademais, sindicatos envolvidos na cooperação regional, em particular a Central Única dos Trabalhadores (CUT), demandam a criação de mecanismos de participação social e fundos de cooperação e desenvolvimento, geridos pela sociedade civil, tal como existem nos países social-democratas no Norte.

Observações Finais

As mudanças geopolíticas e econômicas nas relações interamericanas nos últimos vinte anos transformaram de modo significativo as relações dentro da América Latina tanto no sentido de sua maior

heterogeneidade política e econômica, como da diferenciação política da parte sul do continente e da acentuada assimetria estrutural em favor do Brasil na América do Sul.

Buscando elementos para uma discussão inicial a ser aprofundada no futuro, sugiro neste artigo que um primeiro passo é desagregar o conceito de poder regional de modo a dar conta de seus diversos componentes que não necessariamente convergem quando se examina as práticas regionais daquele país.

Desta forma, objetivei no artigo sugerir algumas dimensões em que o conceito poderia ser desagregado. Com base na bibliografia corrente, sugeri quatro: capacidades materiais e organizacionais para a projeção de poder regional; vontade de desempenhar este papel; reconhecimento dos vizinhos e liderança regional. Esta última dimensão é a mais complexa uma vez que não existe consenso na literatura especializada e muito menos com respeito à uma suposta liderança brasileira na região dependendo da definição de liderança utilizada pelo autor. Com o intuito de avançar analiticamente neste debate, sugeri que a tradução operacional do conceito abandone a definição de liderança como influencia sobre terceiros e adote uma concepção de liderança como o desempenho de um papel regional. Nesta categoria, duas modalidades de liderança foram sugeridas: a modalidade de um ator de veto, capaz de obter um resultado mais próximo de suas preferências (influência sobre os resultados) e a liderança cooperativa em que o poder regional coopera na realização de objetivos coletivos regionais.

Com vistas a avaliar o rendimento analítico da desagregação do conceito de poder regional, busquei alguns elementos empíricos iniciais que pudessem indicar que tipo de poder regional é o Brasil. Materialmente mais forte que os vizinhos, age como ator de veto naquelas situações em que custo de oportunidade do não acordo é mais baixo para o país do que para os parceiros regionais. As questões relativas a financiamento se adéquam a essa situação. Em outras situações, porém, o repertório foi distinto, prevalecendo um estilo

de liderança mais cooperativo. A explicação para essa orientação tem que ver com as orientações político-ideológicas do governo. Nos casos da Bolívia e do Paraguai, pesaram mais o explícito compromisso dos governos centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT) com a formação de uma comunidade regional, constituindo simultaneamente um mercado de massas e um polo de poder regional.

Essa visão da região, como um espaço de lugares, não é consensual entre as elites brasileiras. Para a oposição política e várias lideranças empresariais, o formato desejado de governança regional se aproximaria mais de um espaço de fluxo, por via da participação nas cadeias produtivas globais e da fragmentação da ideia de região. Daí que tem sido recorrente criticar a falta de flexibilidade gerada pelo desenho institucional do Mercosul, *vis-à-vis* as oportunidades oferecidas pela Aliança do Pacífico e outras iniciativas de acordos de livre comércio e investimento lideradas pelos Estados Unidos para que o Brasil cumpra sua vocação de *global trader*. O reconhecimento da liderança brasileira pelos vizinhos é ambíguo, até porque o temor de uma alegada pretensão hegemônica se mistura com a cobrança de promessas não cumpridas.

Se a acentuada assimetria e a superioridade das capacidades materiais permitem que em algumas situações o Brasil possa agir como um ator de veto regional, mesmo no contexto de governos progressistas do PT, que tem como uma de suas prioridades uma política sul-americana cooperativa, fatores de natureza estrutural podem estar contribuindo para tal resultado. Minha hipótese é que este novo papel político é simultâneo ao processo de regionalização do capitalismo brasileiro e, em algumas circunstâncias, os interesses corporativos das empresas podem se sobrepor aos interesses políticos do governo. Tal ambiguidade é constitutiva da política externa de países capitalistas o que não quer dizer que necessariamente os interesses corporativos serão sempre vitoriosos.

Desta forma, é necessário que sejam incluídos os fatores domésticos nesta equação analítica. A natureza e a força das coalizões de apoio e de

veto e a hegemonia de determinada concepção de região na sociedade, constituem as condições necessárias para que se possa delinear mais precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil. Desde os anos 2000, com a hegemonia política dos governos progressistas no Brasil, observou-se a ocorrência de diversas iniciativas que expressam uma modalidade de liderança cooperativa, inclusive, o reconhecimento inédito na política externa da assimetria estrutural com relação aos vizinhos e a necessidade de um tratamento especial e diferenciado com relação aos vizinhos com menores capacidades relativas.

Mas esta visão não é homogênea entre as elites políticas e econômicas que não necessariamente concordam com um aprofundamento das relações regionais, como observamos anteriormente. Por outro lado, o papel progressivamente predominante da China no comércio exterior brasileiro e da região de modo geral pode estar levando à diminuição da interdependência comercial do Brasil com seus vizinhos. Todos estes fatores dificultam que o país não esteja se tornando, de fato, um polo de atração econômica regional, capaz de concorrer com os dois principais polos externos à região: Estados Unidos e China.

Estamos portanto diante de um cenário de muitas possiblidades mas também de muitas incertezas e ambiguidades que apontam para a complexidade da aferição do Brasil como poder regional. Do meu ponto de vista, a despeito da força das dimensões estruturais, regionalização do capitalismo brasileiro e padrão de inserção comercial do país, é a natureza das coalizões políticas e na sociedade que vão definir o viés e a natureza do poder regional brasileiro.

NOTAS

1. O Grupo do Rio foi constituído em 1986, como mecanismo permanente de consulta e concertação política na América Latina e Caribe. Foi criado para substituir o Grupo de Contadora (México, Panamá,

Colômbia, Venezuela e Peru) e o Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Venezuela).

2. Esta seção está amplamente baseada em discussões com Monica Hirst, Carlos Milani e Letícia Pinheiro.

3. O índice de Capacidades Nacionais, desenvolvido originalmente pelo projeto *Correlates of War* (Singer et alii, 1972), inclui a produção de ferro e aço, população urbana, população total, total de gastos militares, total de pessoal militar e total da produção energética de um país com relação ao total de recursos disponíveis no sistema internacional. A América do Sul ostenta um valor bastante baixo neste índice. No período de 1990 a 2007, a região alcançou seu valor mais alto no ano de 1998, chegando a 0,54% do total das capacidades materiais no sistema internacional.

4. Para uma comparação das respectivas diplomacias presidenciais na América do Sul de Cardoso e Lula da Silva, ver, Lima e Duarte, 2013.

5. Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21 de janeiro 2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC, citado por Spektor (2011, pp.177 e 179).

6. Para o custo da exclusão como variável condicionante do poder de barganha bilateral, ver Gruber, 2000. Um modelo analítico, e sua verificação empírica, das condições domésticas necessárias para o sucesso da parte mais fraca em uma situação de não convergência com a parte mais forte na relação assimétrica foi elaborado por Flores, 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acácio, I. D. P. (2013). *Polaridade Regional e Percepção de Ameaças: Comparando as Políticas de Defesa de África do Sul, Brasil e Índia*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Bethell, L. (2010). "Brazil and 'Latin America'". *Journal of Latin American Studies*, v.42, pp.457-85.

Bouzas, R.; Motta Veiga, P.; Ríos, S. (2008). "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur". In: Lagos, R. (org.). *América Latina: Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp.319-47.

Burges, S. W. (2008). "Consensual hegemony: theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War". *International Relations*, v.22, n.1, pp.65-84.

Buzan, B.; Waever, Ole (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cardoso, F. H. (2000). "O Brasil e uma Nova América do Sul", *Valor Econômico*, 30 ago.

Christensen, S. F. (2013). "Brazil's Foreign Policy priorities", *Third World Quarterly*, v.34, n.2, pp.271-86.

Destradi, S. (2010). "Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership", *Review of International Studies*, v.36, pp.903-30.

Flores, F. (2014). *Brasil e México frente aos Estados Unidos: Crises bilaterais assimétricas e coalizões domésticas de política externa*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Folha De S.Paulo, 25 abr. 2012.

Garcia, M. A. (2008). "A opção sul-americana", *Interesse Nacional*, ano 1, n.1, abr.-jun., pp.22-8.

Godehardt, N.; Nabers, D. (2011). *Regional Powers and Regional Orders*. New York: Routledge/Garnet.

Guimarães, S. P. (2003). *Discurso de posse como secretário-geral*, em 9 de janeiro. (Mimeo).

Gruber, L. (2000). *Ruling the world: power politics and the rise of supranational institutions*. Princeton: Princeton University Press.

Hirst, M. (2013). *Understanding Brazil-United States relations*. Brasília: FUNAG.

Lima, M. R. S. (2008a). "Liderazgo regional en América del Sur: tiene Brasil un papel a jugar?". In: Lagos, R. (org.). *América Latina: integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp.89-114.

Lima, M. R. S. (org.), (2008b). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj.

Lima, M. R. S. e Duarte, R. S. (2013). "Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula", *Observador On-Line*, OPSA, Rio de Janeiro, v. 8, no. 09.

Malamud, A. (2011). "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy". *Latin American Politics and Society*, v.53, n.3, pp.1-24.

Malamud, A.; Gardini, G. L. (2012). "Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v.47, n.1, pp.116-33.

Martins, J. R. (2011). *O Brasil e a Unasul*: um processo de construção de liderança e integração regional. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Ministério da Defesa (2008). Estratégia nacional de defesa. Disponível em: <www.defesa.gov.br/projetosweb/estratégia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 23 set. 2013.

Nolte, D. (2010). "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics". *Review of International Studies*, v.36, pp. 881-901.

Pinheiro, L.; Gaio, G. (no prelo). "The role of south-south cooperation for development on Brazilian regional leadership and global protagonism". In: Tussie, D.; Quiliconi, C. (orgs.). *Leadership of BRICS at the regional and global levels: capacity, willingness and legitimacy in an era of multipolarity*. New York: Springer.

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*. Fundación Cidob.

Saraiva, M. (2010). "Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, pp.151-68, dez.

Singer, J. D. et al. (1988). "Reconstructing the correlates of war dataset on material capabilities of states, 1816-1985". *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, v. 14, n. 2, p.

Souza, A. (2009). *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Spektor, M. (2011). "El regionalismo de Brasil". In: Sorj, B.; Fausto, S. (orgs.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos S.R.L. e Plataforma Democrática, pp.161-98.

Stewart-Ingersoll, R.; Frazier, D. (2011). *Regional powers and security orders*: a theoretical framework. New York: Routledge Global Security Studies.

Valor Econômico (2013a). "Indústria e agronegócio pressionam por acordo com EU além do Mercosul". 8 jul., p.A2.

Valor Econômico (2013b). "Indústria quer manter Mercosul com 'ajustes'". 13 jun, p.A3.

Summario

A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil

O artigo parte da premissa que transformações geoeconômicas e geopolíticas desde o fim da Guerra Fria contribuem para a crise do sistema interamericano criado no pós 45 e o afastamento relativo entre a parte Norte e Sul do Hemisfério. Em um contexto de grande heterogeneidade e diversidade entre os países latino-americanos, o artigo analisa a dinâmica dos processos de integração em curso na região, estabelecendo uma distinção conceitual entre processo de integração de um lado e de regionalização de outro. A partir da literatura sobre poder regional, analisa as implicações analíticas e empíricas para se pensar o papel do Brasil na construção de uma ordem regional sul-americana.

Resumen

La nueva agenda sudamericana y el rol regional de Brasil

Este trabajo parte de la premisa de que las transformaciones geoeconómicas y geopolíticas desde el fin de la Guerra Fría contribuyen a la crisis del sistema interamericano creado en el post '45 y al relativo

alejamiento entre las partes Norte y Sur del hemisferio. En un contexto de gran heterogeneidad y diversidad entre los países latinoamericanos, el artículo analiza la dinámica de los procesos de integración en marcha en la región, estableciendo una distinción conceptual entre proceso de integración, por un lado, y de regionalización, por el otro. A partir de la literatura sobre poder regional, examina las implicaciones analíticas y empíricas para poder pensar el rol de Brasil en la construcción de un orden regional sudamericano.

Abstract

The New South American Agenda and Brazil's Regional Role

This paper starts from the premise that geo-economic and geo-political transformations since the end of the Cold War have contributed to the crisis of the inter-American system created post 45 and to the relative rift between the North and South of the hemisphere. Considering the great heterogeneity and diversity among the Latin American countries, this article analyzes the dynamics of the ongoing integration processes in the region, drawing a conceptual distinction between integration process, on the one hand, and regionalization, on the other. Based on existing literature on regional power, this article examines the analytical and empirical implications to define the role of Brazil in the construction of a South American regional order.

¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA

Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Introducción

Hoy en día la Organización de Estados Americanos (OEA) pasa por un momento complicado en el que no sólo enfrenta un importante déficit presupuestario sino que además es el objeto de críticas de tirios y troyanos. Por un lado, en Estados Unidos existen sectores que opinan que la OEA ya no responde a los intereses de su país por lo que no tiene sentido seguir financiándola[1]. Por el otro, los gobiernos de varios Estados latinoamericanos ven en la OEA un simple instrumento de la política exterior estadounidense y, como tal, desean debilitarla. Los dirigentes de Venezuela, Ecuador y Bolivia, por ejemplo, han expresado en varias ocasiones la intención de sustituir a la OEA con otros mecanismos multilaterales de membresía netamente lati-

noamericana. En otros casos, como el de Brasil, se adopta en el seno de la organización una actitud pasiva y de mera defensa de sus intereses nacionales, mientras que la energía política se coloca en otros lados (e.g. UNASUR)[2].

En este contexto, la posición mexicana durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) resultó singular. Por un lado, México promovió la formación de nuevos mecanismos de asociación latinoamericana como la CELAC y la Alianza del Pacífico, a la vez que mantuvo en pie otros más antiguos como el Mecanismo de Tuxtla/Proyecto Mesoamérica. Por el otro, se convirtió en una suerte de aliado de la OEA y se mostró dispuesto a respaldarla política y económicamente. El gobierno de Felipe Calderón expresó que la organización hemisférica era "indispensable e insustituible" y que consideraba que su labor era complementaria a los esfuerzos que realizados en otros foros regionales[3]. La defensa política de la organización se extendió tanto al sistema interamericano de derechos humanos como a la Carta Democrática Interamericana. La representación mexicana se involucró incluso en asuntos administrativos con el objetivo de aumentar la eficacia de la organización. Todo esto es notable para un país que hasta principios del siglo XXI hacía de la distancia y la cautela frente a la OEA un signo de distinción.

Lo anterior nos lleva a preguntar cómo se explica este cambio de posición o, de manera más genérica, cuáles son los determinantes de la actuación de México en la OEA. En este trabajo se argumenta que el tenor general de la relación del Estado mexicano con la organización hemisférica en diferentes períodos históricos se ha fijado en función de: a) la estrategia más general de relacionamiento con Estados Unidos; y b) la mayor o menor coincidencia mexicana con el concepto y la arquitectura de seguridad que han predominado en la organización en diferentes etapas. Aunque México, sin duda, ha aprovechado la OEA para interactuar con los otros 32 países miembro en una amplia gama de temas, estos dos elementos se presentan como el eje articulador de sus posiciones a través del tiempo. Veamos por qué.

Desde su creación en 1948 el rasgo estructural más destacado de la OEA ha sido la asimetría de poder existente entre Estados Unidos y los demás integrantes, incluyendo aquellos países intermedios como México, Brasil, Argentina y Canadá (después de su ingreso en 1990).

Esto ha implicado que las consideraciones sobre cómo relacionarse con Washington predominen en la manera en la cual los demás miembros perciben y se vinculan con la organización pero además supone que estén empapadas de una visión geopolítica, enfocada en asuntos relativos a la distribución de poder interestatal. Dada la extensa frontera que comparte con Estados Unidos, todo esto es especialmente cierto para el caso de México. Pero además la complejidad de dicha frontera y el avance de la globalización han abierto paso también a lógicas liberales e institucionalistas —que enfatizan el papel de las OI como generadoras de soluciones a problemas comunes— en el pensamiento de la dirigencia mexicana. En todo caso, ya sea desde una visión realista o desde un prisma liberal, México ha visto en la OEA sobre todo (aunque no exclusivamente) una estructura de gobernanza para administrar la relación con el poderoso vecino; cómo se define esta relación marca la pauta de cómo se va a actuar en la OEA en términos generales. Todo esto se manifiesta de manera más evidente en el campo de la seguridad.

A partir de los años noventa aumentaron notoriamente el rango de actividades y las capacidades de la OEA[4]. Actualmente es una organización compleja, que emprende una serie de labores alrededor de cuatro pilares temáticos: seguridad multidimensional, protección de los derechos humanos, defensa de la democracia y desarrollo integral. Sin embargo, son los temas de la paz y la seguridad regionales —i. e. la alta política— aquello a lo que Estados Unidos ha prestado mayor atención a lo largo de la historia del ente regional. La seguridad en el continente fue un elemento medular en el origen mismo de la OEA y con la rivalidad bipolar se convirtió en el asunto protagónico en la organización durante toda la Guerra Fría. En los años noventa Estados Unidos impulsó, entre otras cosas, la reconfiguración de la arquitectura hemisférica de seguridad y a partir del siglo XXI su agenda se volcó nuevamente al antiterrorismo y la cooperación en temas de defensa. El énfasis estadounidense ha producido, en contrapartida, que éste haya sido también el ámbito de mayor atención (y de mayor recelo) por parte de México en la OEA. Como es natural, la preocupación más sentida de los gobiernos mexicanos en la relación con Estados Unidos se ha encontrado siempre en el área estratégica o de seguridad. Por ese motivo, la mayor o menor cercanía política de México con la OEA ha dependido en buena medida de si la dirigencia

mexicana la percibe como un organismo consistente con la manera en la cual define su interés nacional en esta área crucial; es decir, depende de si la organización coincide o no con su propia definición sobre cuáles son las amenazas prioritarias y los medios para hacerles frente, incluyendo el tipo y grado de colaboración intergubernamental que éstos demandan.

El desarrollo de estos argumentos exige una aproximación histórica que permita observar la evolución de las posiciones mexicanas en la OEA y en el área de seguridad. Por ese motivo el trabajo está organizado en tres etapas de análisis que presentan diferentes escenarios sistémicos: la Guerra Fría, los años noventa del siglo pasado y el periodo posterior al 11 de septiembre de 2001. En cada etapa se discute la postura de México con relación a: a) los principios en los que se basa la noción de seguridad hemisférica; b) la naturaleza y la agenda de las amenazas; y b) los mecanismos desarrollados para garantizarla. El énfasis está puesto en lo que ello implica en términos de producir distancia y cautela o, por el contrario, cercanía y compromiso de México con la organización.

Guerra Fría. La activa resistencia

En la Conferencia de Chapultepec del año 1945 el tema de la paz y la seguridad en el continente ocupó el lugar estelar de las discusiones encaminadas a conformar una nueva institucionalidad hemisférica. Varios países latinoamericanos, entre los que se encontraba México, insistieron en la importancia de abordar también los problemas económicos de la posguerra, pero no lograron arrancarle a Washington ningún compromiso relevante en la materia. En cambio, mediante la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 —suscrito incluso antes que la Carta de la OEA— avanzaron los planes estadounidenses para generar en América una alianza político-militar. A partir de entonces y durante toda la Guerra Fría la OEA estuvo dominada por los asuntos de seguridad definidos en los términos político-ideológicos de la confrontación bipolar.

En esta etapa Estados Unidos logró imponer en la OEA una buena parte de su propia concepción sobre la seguridad hemisférica. Como

se sabe, esta era una noción que se fincaba en el anticomunismo como principio e identificaba al bloque socialista como la principal amenaza internacional que enfrentaban los países americanos, no solo en términos de posibles agresiones abiertas por parte de la URSS o sus aliados sino también de la difusión local del proyecto comunista mediante actores políticos nacionales. Para hacer frente a dicha amenaza en el marco de la OEA se pusieron en marcha mecanismos institucionales regionales de defensa y seguridad colectiva como el TIAR y el Pacto de Bogotá. Durante este periodo, sin embargo, México se encontró inconforme con casi todos los aspectos de la arquitectura de seguridad hemisférica; como se explica a continuación, el país no coincidía demasiado con la agenda de riesgos pero sobre todo rechazaba los medios establecidos para hacerles frente.

Para empezar la diplomacia mexicana encontraba problemático adherirse a una definición de amenaza regional que —como el comunismo— remitía directamente a un sistema de valores y a un modo de producción, es decir, a los rasgos *internos* de la organización política, económica y social de los Estados. Motivada por la propia experiencia histórica, la doctrina de política exterior del México posrevolucionario rechazaba por principio la noción de que la comunidad internacional estuviera legitimada para hacer juicios sobre la identidad política de un gobierno, cualquiera que ésta fuese; mucho menos al grado de identificarlo como un peligro para el resto, situación que podría justificar la aplicación de sanciones en su contra u otro tipo de presiones externas consideradas inapropiadas. En esta línea de razonamiento —que se vio plasmada en la Doctrina Estrada (1930)— las formas de gobierno nacionales eran un asunto que pertenecía al dominio reservado de los Estados y no debían ser objeto de legítima discusión en organismos internacionales como la OEA[5]. En el contexto del sistema interamericano esto se tradujo, por ejemplo, en la conocida reivindicación del derecho de Cuba a decidir su propio rumbo político y en la defensa del pluralismo ideológico en el continente[6]. Por supuesto que, aunque fraguada en términos de principios, esta posición se apoyaba también en cuestiones de orden práctico por las que el Estado mexicano evaluó que no estaba en su interés nacional sumarse a la corriente dominante y cultivar en la OEA la noción de una amenaza común de cuño marxista.

En efecto, aunque se puede decir que desde el punto de vista ideológico la élite gobernante del México posrevolucionario comulgaba —en grados variables— con las posiciones anticomunistas, también estaba en términos relativos menos preocupada que otros pares latinoamericanos por el tema concreto de la expansión del comunismo en el propio país o por el bloque socialista como fuente de amenaza externa. En cuanto a lo primero, México fue efectivamente territorio poco fértil debido a una serie de razones de índole estructural[7]. En primer lugar, el nacionalismo revolucionario fue capaz de hegemonizar ideológicamente el lado izquierdo del espectro político, achicando el espacio para que fuerzas más radicales prosperaran[8]. En segundo término, el PRI desarrolló una serie de mecanismos corporativos y electorales que se demostraron eficaces para mantener la estabilidad social y no perder el poder a manos de otras fuerzas políticas. Finalmente, se llegó a un acuerdo tácito con el gobierno marxista-leninista de Cuba para que éste no apoyara a potenciales guerrillas o movimientos revolucionarios en el país, amén de que las fuerzas de seguridad mexicanas no dejaron de recurrir a la represión legal e ilegal cuando se estimó necesario. De forma tal que, aunque el "peligro comunista" de ninguna manera quedó fuera de la lista de amenazas *internas* del Estado mexicano, sus gobernantes se sintieron más autosuficientes que los de otros países latinoamericanos para enfrentarlo y, por ende, se encontraron en la posición de rechazar una colaboración internacional de envergadura en esta materia, ya fuese bilateral (con EUA) o multilateral (mediante la OEA)[9].

Por lo que hace al Pacto de Varsovia como amenaza *externa* —amenaza que en aquellos tiempos se pensaba en clave de invasiones convencionales o ataques nucleares, México confió en la disuasión *de facto* que suponía su vecindad con Estados Unidos o, dicho de otra manera, resolvió acogerse tácitamente —sin mediar acuerdos formales de por medio— a la "sombrilla de protección" de aquel país[10].

Así pues, el hecho de no experimentar el mismo sentido de urgencia anticomunista que muchos de sus vecinos regionales ejerció un doble impacto en la posición de México en la OEA. En primer lugar, el país se encontró en la posibilidad de defender con firmeza y consistencia en el seno de la organización una interpretación estricta o absoluta de la norma de soberanía[11] y del principio de autodeterminación

de los pueblos. La segunda es que le dio a México la posibilidad de concentrarse en lo que percibía como verdaderamente importante: las estrategias diplomáticas para defender su autonomía política, económica y militar frente al líder de su propio bloque, el poderoso vecino estadounidense. Incluso si desde los años treinta del siglo XX la hipótesis de invasión o pérdida territorial a manos de Estados Unidos se percibió como cada vez más lejana (aunque no imposible), la preocupación por generar condiciones que le permitieran a México tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios, sin interferencia ni constreñimientos del exterior estaba más vigente que nunca en el proyecto nacionalista del PRI[12]. En ese sentido, tanto la doctrina de política exterior como la "cultura estratégica" de las Fuerzas Armadas mexicanas postulaban una enorme "desconfianza respecto a las intenciones y acciones de Estados Unidos en sus relaciones con México" lo cual se vio reflejado en las posturas que asumió el país respecto a los mecanismos de seguridad interamericanos[13].

En efecto, México rechazó tajantemente la posibilidad de otorgar funciones operativas a la OEA en el campo de la seguridad. De hecho, en el debate sobre los términos prácticos de la cooperación militar en el hemisferio México y Estados Unidos representaron las posiciones más extremas. Mientras que Washington aspiraba a reunir bajo su liderazgo a todas las fuerzas armadas del continente y encargarse de su aprovisionamiento, México tenía una posición aislacionista en materia de defensa, era refractario a todo plan de operatividad conjunta e incluso se oponía a que la OEA incorporase en su estructura un cuerpo de asistencia técnica militar como la Junta Interamericana de Defensa o JID (creada en 1942 para el "planeamiento militar de la defensa común")[14]. En esta misma línea, México veía con gran recelo al Tratado de Río y desconfiaba de la aplicación del concepto de seguridad colectiva en el ámbito interamericano. Después de todo, el tratado contemplaba la autorización del uso de la fuerza armada en un contexto regional marcado por la primacía de poder de Estados Unidos, una potencia que durante la Guerra Fría demostró repetidamente su disposición a intervenir por la fuerza en otros países del continente. Así pues, ante los llamados a la solidaridad militar hemisférica para hacer frente a la amenaza común de la agresión comunista, México respondía con el conocido guión sobre la importancia del principio de no intervención y de la solución pacífica

de controversias. También respaldó cualquier esfuerzo encaminado al desarme y la no proliferación, cuestión viable al carecer de una industria militar nacional que cabildeara en contrario[15].

México se encontraba pues en la paradójica situación de formar parte renuentemente de una alianza cuyo líder indiscutible se percibía a la vez como la principal fuente de peligros —reales e imaginados— para su desarrollo soberano. Se debe recordar que en México el anticomunismo de las élites competía con un antiamericanismo bien enraizado en la doctrina de política exterior y en la cultura nacional promovida por el régimen posrevolucionario. Como muchos nacionalismos, el nacionalismo revolucionario mexicano representó al Otro o al extranjero como el origen de potenciales amenazas y agresiones. De esta manera, nutrió "una desconfianza hacia las grandes potencias (especialmente Estados Unidos), acompañada de dosis variables de xenofobia y antiimperialismo"[16]. En la reivindicación de una serie de diferencias y distancias con el poderoso vecino del norte descansó en buena medida la construcción identitaria del México autónomo y progresista que prevaleció durante esta etapa de estudio.

De tal manera que tanto la aguda asimetría y la situación geopolítica (enfatizadas por la lógica de la *realpolitik*) como los factores político-culturales de orden interno (subrayados por el constructivismo) confluyen para explicar por qué México desplegó frente a Estados Unidos una política general de contención acotada o equilibrio de poder suave (*soft balancing*)[17]. A su vez, el principal escenario institucional para poner en juego dicha estrategia fue precisamente la OEA[18]. La OEA resultó un foro adecuado para: a) demostrar públicamente la independencia de criterio de México así como su frecuente disenso ante las políticas agresivas de EUA, cuestión útil no solo desde el punto de vista de no abonar a la legitimación política de la dominación estadounidense sino también para cultivar la legitimidad interna ante ciertos sectores de la sociedad mexicana; b) aprovechar las reglas y mecanismos de la organización para entorpecer o, en la medida de lo posible, frustrar algunos de los objetivos de Washington; esto mediante el uso de abstenciones, votos negativos, presentación de enmiendas a los proyectos de resolución o tratados y con declaraciones que México exigía anexar a las actas finales de las Reuniones de Consulta u otros foros con el objetivo de evitar

cualquier ambigüedad o espacio de interpretación de la posición mexicana; c) disputar la interpretación que Estados Unidos planteaba de las normas reconocidas por la OEA y su orden de prelación.

La falta de sintonía con la OEA durante los años de la Guerra Fría se tradujo en una posición más defensiva que propositiva[19]. Desde el punto de vista de México la OEA no demostraba tener ningún grado de autonomía frente a Washington, por lo que no tenía sentido apostar por su fortalecimiento o desarrollo institucional. México no se mostró interesado en aumentar las facultades o expandir los ámbitos temáticos de la organización. En estos cuarenta años no se propuso como país anfitrión de conferencias especiales, ni postuló candidatos para ocupar la Secretaría General. Nunca fue sede de alguna Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; la única vez que la convocó como órgano de consulta del TIAR fue precisamente para desactivar los efectos del tratado en el caso cubano[20]. Finalmente, en los años ochenta México lideró algunas iniciativas multilaterales de composición netamente latinoamericana —como Contadora y el Grupo de Río— que tenían el propósito de remplazar a la OEA en la gestión de asuntos relativos a la paz y la seguridad regional; siendo ésta la misión central de la organización hasta aquel momento, se puede leer en estas iniciativas una segunda intención de empujar a la OEA a la irrelevancia. Y, en efecto, hacia el final de la Guerra Fría la OEA era una institución desgastada y desprestigiada. Hasta el propio Estados Unidos se había alejado de la organización, a la cual recurría cada vez menos como vía para relacionarse colectivamente con los países latinoamericanos y a la que había recortado sus aportes financieros[21]. Los años noventa, sin embargo, serían el inicio de una nueva etapa.

Años noventa. El miedo a las "medidas de confianza"

Con el fin de la Guerra Fría la OEA experimentó una suerte de resurrección que fue, a su vez, el reflejo de un periodo de mayores coincidencias en las relaciones interamericanas. Por un lado, la mayor parte de las Cancillerías latinoamericanas revisaron sus estrategias de vinculación con Washington para adaptarse a lo que se perfilaba como una hegemonía global con pocos contrapesos. México entró en la ruta

del TLCAN y de una creciente institucionalización de la relación bilateral. Por otro lado, la mayor convergencia latinoamericana con Estados Unidos se propició también a raíz de factores internos como las transiciones democráticas, la adopción del modelo de desarrollo neoliberal y el hecho de que en casi todos lados llegó al poder una élite latinoamericana pro estadounidense. En este contexto, los gobiernos de Bush y Clinton se propusieron relanzar las relaciones interamericanas mediante el proceso de Cumbres de las Américas y el proyecto del ALCA. En el marco de la OEA propiamente se invirtió en el desarrollo institucional de dos áreas temáticas: la protección internacional de la democracia y la reconfiguración del andamiaje de seguridad hemisférica. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, México rechazó por completo el primer tema y mostró poco entusiasmo por el segundo.

En efecto, Estados Unidos ejerció un intenso liderazgo para reactivar a la OEA como punto de referencia de la cooperación multilateral en materia de seguridad[22]. Se creó en 1991 la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica (que se convertiría en un órgano permanente en 1995) para iniciar el proceso de revisión tanto de la parte conceptual como de la parte operativa de la cooperación interamericana en este campo. Para entonces la lucha anticomunista, como idea fuerza de la doctrina de seguridad nacional que Washington había auspiciado, estaba totalmente superada y, sin embargo, no existía una alternativa clara o inmediata para su sustitución. En realidad, la década de los noventa se caracterizó por el desarrollo de un debate regional que tenía como objetivo llegar a una nueva noción de la seguridad hemisférica, definiendo los principios, la naturaleza de las amenazas comunes y los mecanismos específicos para hacerles frente. Para México este proceso de redefinición del papel de la OEA en materia de seguridad entrañaba serios riesgos y podía tomar direcciones indeseables. El país entró en este debate con una enorme cautela[23].

La dirigencia mexicana vio problemas desde el arranque, es decir, desde el nivel de los principios y de las cadenas conceptuales que empezaron a plantearse: la seguridad internacional se vinculó con la expansión y el fortalecimiento de la democracia representativa así como con el respeto a los derechos humanos. Era la idea liberal kantiana de la "paz democrática" que se puso en boga durante el

gobierno de William Clinton. Ésta supondría que nuevamente ciertos rasgos del sistema político (ayer el anticomunismo, hoy las elecciones democráticas) se pondrían en juego para relativizar o limitar el derecho al ejercicio de la soberanía de los Estados del continente. Para los diplomáticos mexicanos esto equivalía, como en el pasado, a abrir la puerta a la manipulación hegemónica y a la legitimación de la intervención externa (multilateral o no) en nombre de la paz y la seguridad hemisférica. Y también como en tiempos pretéritos la representación de México en la OEA combatió esta visión e insistió en que: "El cumplimiento irrestricto de los tratados vigentes, el compromiso expreso de no usar o amenazar con el uso de la fuerza, el pleno respeto a la soberanía de los Estados, la no intervención en los asuntos internos o externos de los Estados y la solución pacífica de las controversias son el punto de partida de cualquier medida de fomento de la confianza y de la seguridad"[24].

Ante la inexistencia de un enemigo extrarregional, se empezó a conformar en la OEA una nueva agenda de amenazas constituida por fenómenos de índole transnacional como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, los precursores químicos y hasta los desastres naturales. Es decir, las amenazas no convencionales provenientes de actores no estatales empezaron a cobrar centralidad y, en esa medida, las discusiones en la OEA comenzaron a ser más relevantes para México. A diferencia de la cooperación en materia militar, varios de estos asuntos eran de interés directo e inmediato para el país por lo que la OEA empezó a perfilarse como una organización que, al menos desde este punto de vista, podía prestarle a México servicios apreciables.

El caso del narcotráfico es emblemático en este sentido. En la década de los noventa el combate a la producción y trasiego de drogas ya se había revelado como un desafío grave para el Estado mexicano y como un problema que introducía el máximo de tensión en la relación con el nuevo socio comercial, Estados Unidos. La OEA, particularmente mediante la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), le dio a México la oportunidad de involucrar a Washington en una discusión permanente sobre los diferentes aspectos del fenómeno de las drogas, incluyendo el lado de las adicciones y de la demanda. Asimismo, México impulsó la creación

de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de los esfuerzos realizados por *todos* los países miembros de la OEA en este campo; fue adoptado en 1999 y a la postre sirvió para que el Congreso de Estados Unidos pusiera fin al llamado "proceso de certificación" unilateral que daba tantos dolores de cabeza a los gobernantes mexicanos. Es decir, la gestión de este espinoso asunto mediante la OEA permitió disminuir algo de la presión en la relación bilateral.

Por supuesto, las amenazas convencionales y los asuntos de defensa no desaparecieron del mapa y esta fue un área de álgida preocupación para México. Estados Unidos aceptó transitar hacia un enfoque más consensado en la materia porque ya no tenía la preocupación de que los países latinoamericanos —percibidos siempre como débiles y dependientes— podrían ser manipulados por alguna potencia rival extrarregional en detrimento de su seguridad. Varios expertos coinciden en señalar que se fue fraguando en la OEA un cambio de paradigma que se alejaría de la idea de seguridad colectiva para dar pie a una noción de seguridad cooperativa[25]. Mónica Herz explica que el cambio conceptual consistió en restar importancia a la *disuasión* y el castigo a los agresores para subrayar, en cambio, la *prevención* de los conflictos interestatales mediante el impulso a Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) así como la transparencia en las políticas de defensa[26]. En los noventa sin duda se avanzó en la adopción y cumplimiento de una serie de MFCS acordadas en el foro hemisférico.

México en principio podía ver con buenos ojos la agenda de la seguridad cooperativa ya que ésta, en lugar de preocuparse por regular el uso colectivo de la fuerza, se enfocaría en desactivar esa eventualidad mediante la mitigación del dilema de seguridad y de la consecuente carrera armamentista entre los miembros de la comunidad regional. Todo esto se ajustaba mucho mejor a la limitada capacidad militar de México y a su histórica doctrina sobre la solución pacífica de controversias[27]. Sin embargo, la cancillería mexicana se preocupó como siempre por la interpretación y la aplicación práctica de estos conceptos. Por ejemplo, uno de los asuntos que más inquietaba era que las MFCS se convirtieran en una excusa para propiciar la creación de órganos militares en la OEA o para concretar el viejo proyecto estadounidense de instituir una fuerza militar interamericana[28].

El recelo mexicano estaba justificado. En primer lugar, la más reciente intervención militar estadounidense en el área había ocurrido apenas en 1989 con la invasión a Panamá y Washington una vez más había intentado legitimarla —sin demasiado éxito— mediante la OEA[29]. En segundo lugar, en el proceso de revisión de la arquitectura de seguridad hemisférica Estados Unidos encabezaba a un grupo de países que no aceptaba desmantelar el viejo mecanismo de la seguridad colectiva representado por el Tratado de Río sino que por el contrario defendía la necesidad de revitalizarlo[30]. Insistía también en darle un nuevo protagonismo a la Junta Interamericana de Defensa, integrándola oficialmente como una entidad de la OEA. Así que desde este punto de vista la supuesta transición hacia el paradigma de la seguridad cooperativa quedaba, en el mejor de los casos, incompleta. En tercer lugar, Washington forzó la participación de las fuerzas armadas en todo este debate mediante la creación de un foro de diálogo intergubernamental paralelo no vinculado legalmente a la OEA (ni tampoco a sus reglas): la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas[31].

La representación mexicana en la OEA resistió cuanto pudo todas estas iniciativas y recurrió a las ya conocidas tácticas de la diplomacia parlamentaria para obstruirlas, diluirlas o aplazarlas. México se postuló para ocupar la presidencia de la novel Comisión de Seguridad Hemisférica en 1996-1997 en donde, si bien promovió con gran energía la negociación de CIFTA (véase más adelante), favoreció un enfoque lento y gradual en las discusiones relativas a la defensa. Hasta el final de la década se opuso consistentemente a la celebración de una Conferencia Especial sobre Seguridad, incluso después de que ello fuera acordado en la Cumbre de las Américas celebrada en Chile en 1998. También se resistió a la creación de un grupo de trabajo con el mandato de formular términos de referencia para el funcionamiento de la JID así como a la celebración de una tercera conferencia sobre medidas de fomento de la confianza[32]. Expresó abiertamente que el Tratado de Río era ya "inadecuado y anacrónico", dando a entender que desde su perspectiva debía desaparecer. No inició procedimientos para ratificar la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC) —incluso si estaba en línea con la clásica posición de México a favor del desarme y el control de armamentos— para hacer notar que Estados Unidos no tomaba medidas para hacer lo propio[33].

Aunque la década terminó sin ningún acuerdo sobre la actualización, sustitución o abrogación del TIAR, en la OEA se abrió una ruta paralela para avanzar en la cooperación regional en temas concretos de la nueva y vieja agenda de seguridad. Ésta consistió en la adopción de una nueva generación de tratados interamericanos que tuvieron la característica de enfocarse en asuntos o sectores concretos como el tráfico y la adquisición de armas o la lucha contra el terrorismo. Los gobernantes mexicanos se sintieron cómodos con el enfoque de generar regímenes sectoriales basados en convenciones que: a) son de carácter técnico (en vez de político); b) contemplan una cooperación intergubernamental fundada en la premisa del respeto a la soberanía: cada Estado hace su parte dentro de su territorio mediante sus propias instituciones y sus propias autoridades nacionales.

México, por ejemplo, propuso y lideró el grupo de trabajo que redactó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA) adoptada en 1997. Como vecino del mercado de armas más grande y más liberal del mundo, en los años noventa también creció la preocupación por este fenómeno que alimentaba al narcotráfico y a muchos otros tipos de violencia criminal. El hecho de que la OEA hubiese acogido de buen grado la iniciativa mexicana —planteada originalmente en el seno del Grupo de Río— y de que Estados Unidos en ese momento se mostrara bien dispuesto a firmar la Convención, fue una suerte de reivindicación de la utilidad que la organización podría revestir para el país[34]. Por primera vez en la historia un presidente de México se presentó ante la Asamblea General de la OEA para participar como testigo de calidad en la ceremonia de adopción de la Convención[35].

En suma, durante los años noventa la relación México-Estados Unidos experimentó un vuelco cualitativo caracterizado por una mayor disposición a la cooperación pero todavía con una serie de límites políticos y, sobre todo, estratégicos. Preocupada por mantener a flote los márgenes de acción política autónoma que se fueron estrechando a partir de la entrada en vigor del TLCAN, la Cancillería recurrió como en el pasado a los foros multilaterales como la OEA y la ONU para generar algunos contrapesos políticos a la acción internacional estadounidense. Esto fue especialmente relevante en el ámbito de

las definiciones conceptuales y la generación de normas relativas a la seguridad hemisférica. Dado que en la era clintoniana Washington tendió a desplegar una hegemonía cooperativa, la posibilidad de vincular a Estados Unidos mediante una nueva generación de tratados internacionales interamericanos se perfiló como una apuesta razonable. En esa medida la OEA recuperó a los ojos de México una cierta trascendencia. También contribuyó a esto el hecho de que la organización incrementara su perfil técnico y comenzara a ocuparse de la cooperación multilateral en asuntos de seguridad que sí eran de interés inmediato para el Estado mexicano como el tráfico de narcóticos y de armas.

Siglo XXI: una organización relevante

El sexenio de Vicente Fox (2000-2006)

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 significaron un cambio de época para las relaciones interamericanas. La seguridad volvió a ocupar el lugar número uno entre las prioridades de la política exterior estadounidense y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 oficializó la doctrina de la "guerra preventiva" así como la intención de Washington de actuar unilateralmente cada vez que lo estimara necesario. América Latina fue marginal en el panorama estratégico de los neoconservadores y por ende a las instituciones interamericanas se les adjudicó poca importancia. Al comienzo del siglo además la región latinoamericana experimentó el llamado "giro a la izquierda" o bien el ascenso al poder de fuerzas políticas que en grados variables cuestionaron la ortodoxia del Consenso de Washington, le devolvieron centralidad al Estado en las tareas del desarrollo y, en algunos casos, cuestionaron también la definición hemisférica de la democracia representativa liberal. Además ante la deriva imperialista de la política exterior estadounidense se revivió el tradicional antiamericanismo entre las poblaciones latinoamericanas. La armonía de los años noventa quedó atrás y Estados Unidos empezó a encontrar cada vez mayores y más abiertas resistencias a su papel de líder hemisférico, sobre todo en América del Sur. Las dinámicas en la OEA reflejaron, por supuesto, este estado de cosas divisivo. En

contraste con su antigua trayectoria de resistencia, México se fue colocando cada vez más del lado de los países cercanos a la organización continental y dispuestos a invertir recursos y capital político para impulsar su desarrollo. ¿Cómo se explica esta transformación?

En el año 2000 el nuevo gobierno del PAN planteó abiertamente que su principal proyecto de política exterior sería profundizar los lazos políticos y económicos con Estados Unidos. En el marco de dicha estrategia de alineamiento general (o *bandwagoning*) los contrapesos no se buscarían mediante la vinculación con otros países sino a través de una participación protagónica en los organismos multilaterales: México intentaría con mayor ahínco incidir en las "reglas del juego" internacional y supuestamente eso ampliaría sus márgenes de negociación con Washington para tratar asuntos en el plano bilateral[36]. En todo caso, la palabra de orden era incrementar el activismo en los foros internacionales; el principal foco de atención fue el sistema de Naciones Unidas pero también en la OEA se adoptó una actitud que pretendía ser más propositiva e incluso arrojada. Fue precisamente en los debates sobre la arquitectura de seguridad del hemisferio donde el gobierno de México tomó la iniciativa. En un importante cambio de timón, el día 7 de septiembre de 2001 el presidente Fox visitó el Consejo Permanente de la OEA en Washington para anunciar personalmente la intención de México de separarse del TIAR. Con ello la diplomacia mexicana pretendía subrayar la obsolescencia del tratado e impulsar la definición de nuevos criterios en materia de seguridad en el continente americano. Además, el presidente propuso a México como sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad que, como se recordará, hasta entonces el país había rechazado[37].

Tan solo cuatro días después ocurrió el ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono. La consiguiente reacción del gobierno de George W. Bush tornaría no solo importante sino prioritario para México el avance de las negociaciones sobre seguridad en la OEA. La declarada disposición de ese gobierno a la acción unilateral así como los conceptos de "guerra preventiva" y "guerra global contra el terrorismo" activaron antiguos resortes defensivos en buena parte del gobierno y de la sociedad mexicanos. A despecho de lo que opinaba el entonces Canciller Jorge G. Castañeda, todo ello revivió la idea de mantener límites en la asociación política con el vecino del norte y,

sobre todo, en la agenda de la paz y la seguridad internacionales[38]. Mientras en el plano bilateral se respondió cabalmente a las presiones de Washington para incrementar la seguridad fronteriza, los organismos multilaterales se convirtieron, en efecto, en foros para adoptar posiciones de equilibrio de poder en materia estratégica. Así pues, México concretó su salida del TIAR en septiembre de 2002, se negó a autorizar la guerra contra Iraq en el Consejo de Seguridad de la ONU a principios de 2003 y en la OEA siguió adelante con la batalla normativa (en compañía de muchos otros gobiernos latinoamericanos con los que existían coincidencias)[39]. Todo ello terminó por enfriar el vínculo bilateral con la administración Bush —se dejó de hablar de "relación especial"— pero en esa medida creció también el atractivo de involucrarse más con la organización regional en la que Estados Unidos estaba representado. La mayoría de los países de América del Sur hicieron justo lo contrario, es decir, se fueron distanciando de la OEA y ensayaron respuestas defensivas o contra hegemónicas como la creación de ALBA y UNASUR[40]. Atrapado en las cada vez más densas redes de interdependencia económica y social con Estados Unidos, a principios del siglo XXI México difícilmente habría podido seguir un curso similar.

Como había ofrecido el presidente Fox, México se postuló para ejercer por segunda vez la presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica (2002-2003) de la OEA y desde ahí preparó la Conferencia Especial sobre Seguridad. También encabezó la negociación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CIT) que, desde el punto de vista mexicano, tuvo una triple ventaja. Por un lado, constituyó una señal de solidaridad con Estados Unidos. Por el otro, fijó límites normativos y operativos para los Estados en el combate a esa amenaza, previendo una cooperación respetuosa de las jurisdicciones nacionales. Finalmente, la CIT subrayó que las respuestas interamericanas al terrorismo podían ser civiles y no necesariamente militares (desestimando con ello al TIAR como instrumento idóneo). Los trabajos de la Conferencia avanzaron con mucha dificultad y en ese marco la diplomacia mexicana —como muchas otras cancillerías latinoamericanas— quiso evitar al menos dos cosas. La primera era que la agenda hemisférica quedara dominada solo por las preocupaciones de seguridad estadounidenses como sucedió en 1945-1948. La segunda era que la "guerra global contra el

terrorismo" fuera una nueva excusa para militarizar las estructuras de seguridad de la OEA así como para revivir el TIAR y/o el concepto de seguridad colectiva[41]. Mientras que fue posible alcanzar lo primero, las preferencias de Estados Unidos tendieron a prevalecer en el segundo caso.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas estableció finalmente los principios y el nuevo concepto de seguridad que suscribiría la región en el siglo XXI[42] Importa subrayar que, a diferencia de etapas anteriores, el Estado mexicano se mostró satisfecho con todos estos elementos conceptuales. México coincidía ahora con la visión de la OEA en materia de seguridad en al menos tres sentidos importantes. Primero, en términos de los "valores democráticos" suscritos como base de la concepción de seguridad del hemisferio. En efecto, la dirigencia panista rompió con la postura histórica de rechazar la existencia de un nexo entre los rasgos del sistema político de los estados y la seguridad internacional. Abrazó, en cambio, el hecho de que se reconociera a la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos como una "condición indispensable" para la paz, lo cual incluía "la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto del estado de derecho por todas las entidades y sectores de la sociedad". Esto fue consistente con el cambio ocurrido en una arena paralela del sistema interamericano: de ser su principal detractor, México comenzó a apoyar al régimen de defensa internacional de la democracia y firmó de buen grado la Carta Democrática Interamericana (2001).

En segundo lugar, el gobierno de México quedó conforme con la adopción del concepto de "seguridad multidimensional", el cual se acercó a la idea de "seguridad integral" que proponía el país y que trascendía la perspectiva exclusiva de la defensa militar[43]. Se reconocía así la existencia de amenazas tradicionales y no tradicionales; entre estas últimas se incluían aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales entre los cuales se encontraban muchos de los asuntos que realmente preocupaban a México y en los que la cooperación intergubernamental le podía resultar útil. En tercer lugar, no se estableció una jerarquía entre las amenazas sino que se reconoció el derecho soberano de cada Estado para identificar sus propias prioridades nacionales y definir las acciones para hacerles

frente "conforme a su ordenamiento jurídico y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas." Con ello se intentaba evitar que Washington impusiera sus prioridades y que el terrorismo pasara a ser el remplazo del anticomunismo en el siglo XXI.

Por supuesto, no todo fue acorde a las expectativas mexicanas y Washington obtuvo lo que verdaderamente le interesaba: la Declaración legitimó la continuada existencia del Tratado de Río y de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas así como el reposicionamiento de la JID. Durante los siguientes años la representación de México seguiría cabildeando en la OEA para limitar el papel de todas esas instancias, aunque cada vez con menor vehemencia. La renuencia de las Fuerzas Armadas mexicanas a la cooperación militar y su rechazo total a los ejercicios combinados de defensa o a las operaciones conjuntas tanto en el ámbito bilateral como multilateral se mantuvieron como el último bastión de distancia frente a Estados Unidos[44]. No obstante, en los demás rubros de cooperación en materia de seguridad se fueron rompiendo una serie de tabús[45]. Replicar ese espíritu en el ámbito regional de la OEA fue tan solo natural ya que en la organización la agenda de amenazas transnacionales (terrorismo, drogas, lavado de dinero, etc.) siguió desarrollándose y la organización fue multiplicando sus mandatos en este campo.

A finalizar el sexenio foxista México había rearticulado casi por completo su posición en la OEA en comparación con la primera etapa aquí analizada. Excepto por ciertas cuestiones de defensa, el país se mostraba en sintonía con la agenda desarrollada en todos los pilares temáticos de la organización y de la Cumbre de las Américas. Concordaba con el nuevo concepto de seguridad multidimensional, estaba a favor del fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, del ulterior perfeccionamiento del sistema de protección hemisférica de la democracia y de la concreción de un área de libre comercio continental. Sobra señalar la convergencia que eso suponía con el espíritu (aunque no necesariamente los detalles) de las posiciones estadounidenses en todos esos ámbitos. Como signo de los tiempos México postuló por primera vez en la historia a un candidato —su propio Canciller en funciones— para ocupar el cargo de Secretario General de la organización[46]. Y también como señal de

la cambiante correlación de fuerzas en la OEA, a pesar de contar con el respaldo de Estados Unidos, la candidatura mexicana fracasó.

El sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

El presidente Felipe Calderón confirmó con creces la disposición favorable de México hacia la OEA y la transformó en un activismo sin precedentes precisamente en el ámbito de la Seguridad Multidimensional. El móvil fue la declaración de "guerra contra el narcotráfico" que terminó por consumir toda la atención y el capital político de su gobierno. El país experimentó una escalada de violencia que alcanzó niveles críticos: más de 60,000 muertos, decenas de miles de desplazados internos y, en general, un incremento notable en las violaciones a los derechos humanos. Esto tuvo al menos dos consecuencias importantes en materia de política exterior.

La primera es que la Cancillería recibió la instrucción de abrir avenidas de cooperación en los foros multilaterales y gestionar todos los apoyos internacionales disponibles para hacer frente a lo que pronto se convirtió en una aguda crisis social[47]. La segunda es que nuevamente se propició en la relación con Washington una concentración obsesiva en asuntos de seguridad, esta vez inducida por la parte mexicana[48]. El gobierno adoptó una estrategia que militarizó la lucha antinarcóticos e insistió en el principio de corresponsabilidad y en la necesidad de que Estados Unidos pusiera más de su parte. La suma de estos dos elementos dio como resultado que durante ese sexenio se alcanzara el máximo grado de colaboración entre las Fuerzas Armadas en la historia de la relación bilateral[49]. De manera elocuente, en 2012 se franqueó una barrera simbólica al realizarse por primera vez un ejercicio militar conjunto entre el Comando Norte y la SEDENA así como la primera reunión trilateral de Ministros de Defensa de Norteamérica[50]. Todo esto se reflejó en las posiciones de México ante la OEA.

Por un lado, la creciente disposición de las Fuerzas Armadas mexicanas a romper con su doctrina de defensa aislacionista en la relación bilateral con Estados Unidos fue desdibujando también las razones para mantenerse distante de estos temas en el marco de la organización regional. Además, México se quedó sin argumentos para

rechazar el involucramiento de instancias militares en los trabajos de las entidades de seguridad como el CICTE y la CICAD. Por otro lado, el gobierno de México percibió que la OEA podría convertirse en un organismo cada vez más útil para atender la dimensión internacional de los problemas de inseguridad del país. Entre 2006 y 2012 la representación de México realizó un gran esfuerzo para estimular el desarrollo institucional del pilar de seguridad multidimensional: se volcó a patrocinar resoluciones, impulsó nuevos mecanismos, se ofreció como sede de numerosas reuniones[51] y eventos, aportó recursos financieros y lideró políticamente los asuntos relacionados con la seguridad pública.

En primer lugar, México buscó posiciones de liderazgo que le dieran "poder de agenda". Fue electo como presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica por tercera ocasión y desde ahí promovió la agenda del combate al crimen organizado transnacional[52]. Estuvo por dos períodos al frente de la Secretaría Pro Témpore del Comité Consultivo sobre Tráfico de Armas de CIFTA para impulsar la elaboración de legislaciones modelo en esta materia. Ocupó la presidencia y vicepresidencia del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) en donde enfatizó su tradicional agenda: la necesidad de fortalecer los controles fronterizos para evitar el flujo ilícito de dinero y de armas[53]. También ejerció la vicepresidencia del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una "Estrategia Regional de Promoción de la Cooperación Interamericana para el Tratamiento de las Pandillas Delictivas". En segundo lugar, impulsó la creación de nuevas entidades entre las que destacan dos: la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública (MISPA), órgano político encargado de discutir las políticas para fortalecer las capacidades institucionales de los Estados para prevenir y combatir la delincuencia organizada, y el Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este último llamó la atención porque estableció por primera vez en el marco del sistema interamericano una instancia de carácter operativo en asuntos de seguridad —el Centro Coordinador de las Américas— que permitiría la articulación en el terreno de acciones de inteligencia y de persecución penal entre los países miembros del mismo[54]. Dada la novedad y la complejidad que supone este tipo de cooperación práctica, el futuro del Centro Coordinador debe tomarse con toda cautela; sin embargo, el solo

hecho de que México hubiera sido el artífice de esta propuesta —a la que sumó el apoyo de países como Chile, Guatemala y Colombia— atestigua lo mucho que cambió su concepción sobre el ejercicio de la soberanía en este organismo multilateral. Vale la pena subrayar que esta iniciativa fue tendencialmente contraria al rechazo histórico del país a la militarización del régimen interamericano ya que, tanto en México como en otros países de la región, la línea divisoria entre las tareas de las policías y de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado es cada vez menos clara.

Ante tan prolífica actividad, vale la pena preguntarse qué ventajas percibió el gobierno de Felipe Calderón para seguir este curso de acción en la OEA. La más obvia se deriva de la naturaleza incluyente de su membresía. La OEA aporta un campo de negociación adicional con Estados Unidos, país sin el cual resulta imposible articular respuestas eficaces a los problemas más graves de seguridad pública que enfrenta México y que están conectados con su extensa frontera norte. Para encarar estos temas el país necesita foros que incluyan y no que excluyan a su vecino. Aunque México y Estados Unidos sostienen mecanismos de cooperación bilateral (e.g. la Iniciativa Mérida) y subregional (e.g. ASPAN), la OEA supone un tercer nivel de coordinación intergubernamental que permite ampliar el alcance geográfico, diversificar las miradas políticas e incorporar a más actores. Esto es importante para México no solo en términos de eficacia —las redes de droga, armas, lavado de dinero y trata de personas llegan hoy hasta Tierra del Fuego[55]— sino también por la posibilidad de sumar el apoyo político de otros países a las posiciones que México sostiene frente a Washington. En una relación bilateral asimétrica a la parte más débil generalmente le conviene multilateralizar los asuntos que provocan tensión o disenso. Este fue el caso de la ya mencionada sustitución del proceso unilateral de certificación del combate al narcotráfico por el Mecanismo de Evaluación Multilateral de CICAD. Constituye otro ejemplo la iniciativa por la cual en 2012 México se unió a Colombia y Guatemala para pedir en la OEA y en la ONU una evaluación de la estrategia punitiva de combate a las drogas o, en otras palabras, para plantear un debate sobre su posible despenalización[56]. La misma lógica funciona en el campo del tráfico ilícito de armas: con la excepción de Estados Unidos, Canadá y Jamaica, todos los demás miembros de la OEA ya ratificaron CIFTA

lo que le ha dado argumentos al gobierno de México para demandar que el vecino que haga lo propio[57].

En segundo lugar, como organización internacional la OEA propicia no sólo el diálogo político y la producción normativa sino que —mediante la Secretaría General— tiene también la capacidad de proveer asistencia técnica a los Estados que la integran. En este sentido, es una fuente de insumos útiles para la formulación de las políticas públicas en materia de seguridad interior. Su burocracia recaba información entre los Estados miembro y produce estadísticas regionales, estudios comparativos y estrategias de acción; se relaciona además con una red continental de centros de investigación, *think tanks* y ONG que aportan su conocimiento especializado. Asimismo, divulga buenas prácticas, gestiona programas de capacitación a funcionarios públicos (e.g. policías y jueces), diseña leyes modelo e instrumenta mecanismos de evaluación[58]. Aunque hace tiempo que atraviesa una crisis financiera, la Secretaría General de la OEA cuenta de todas formas con un presupuesto, una infraestructura física y humana así como una capacidad para ejecutar mandatos concretos que no son comparables con las Secretarías de los otros esquemas multilaterales de membresía amplia en los que México participa (i.e. la CELAC y la Cumbre Iberoamericana). Aquellos son los activos propios de una organización que, por un lado, tiene más de seis décadas de existencia y, por el otro, ha recibido el respaldo financiero de una superpotencia. En todo caso, ante la desesperada situación en materia de seguridad, parece que el gobierno de Calderón vio en la OEA un organismo multilateral capaz de producir y operar respuestas más concretas para combatir las actividades del crimen organizado.

El tema financiero, por cierto, no es desdeñable. En el período 2006-2012 México aportó entre el 5% y 6% del presupuesto total anual de la OEA, lo cual incluye contribuciones voluntarias hechas de manera independiente a la cuota ordinaria destinada al Fondo Regular de la organización[59]. Esos fondos específicos hablan de las prioridades del país. Le permiten a México impulsar los temas que más le interesa que se desarrollen en el marco de la OEA. Por ejemplo, en el pilar de la Seguridad Multidimensional se ha preocupado por financiar a la CICAD a fin de garantizar la implementación de sus recomendaciones y proyectos de apoyo[60]. Todo esto indica que el país está lejos de ser

un *free rider* en la OEA pero al mismo tiempo las aportaciones de Estados Unidos son siete u ocho veces más grandes y dicho país sigue siendo el principal contribuyente financiero de la organización: cubre entre el 40% y el 45% del presupuesto total anual. Aunque un cálculo exacto es imposible, es muy probable que el saldo financiero final sea positivo para un país como México que utiliza con frecuencia las instancias políticas, jurídicas y técnicas de la organización.

Finalmente, desde el punto de vista geopolítico, con la evolución de la estructura de poder internacional, en el siglo XXI es cada vez más claro que el Departamento de Estado ya no puede concebir a la organización hemisférica como un instrumento que manipula a su antojo. En el último lustro, por ejemplo, la OEA ha tomado varias decisiones que, promovidas por los países latinoamericanos, no se ajustan a los intereses de Washington y que al parecer Estados Unidos ha aceptado con el propósito de mantener a flote la organización[61]. Por las razones ya revisadas, para México es importante que la OEA siga existiendo pero el escenario ideal para el país es aquel en el que los intereses de los miembros más grandes se encuentran más equilibrados entre sí. Esto contribuye a que la organización no pueda ser capturada por un solo país y, por ende, desarrolle los grados de autonomía y neutralidad necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera más eficaz. En este sentido, México no debería percibir la combatividad sudamericana de los años recientes necesariamente como un problema sino como la oportunidad para colocarse en una posición articuladora de consensos en torno a cuál debe ser el presente y futuro de la OEA. De acuerdo con la visión del gobierno de Calderón —que parece sostenerse durante el sexenio de Enrique Peña Nieto— está en el mejor interés de México contribuir a que ésta se perfile como una organización útil y aceptable para todos sus miembros.

Conclusiones

En el transcurso de los sesenta y cinco años desde su fundación México pasó de ver a la OEA como un foro para contener a Estados Unidos a percibirla como un espacio para mejorar la coordinación interestatal en la solución de problemas compartidos. En los dos casos el Estado mexicano se mantuvo atento a los trabajos y al devenir de

la organización, destinando usualmente a destacados diplomáticos para cuidar los intereses del país en esa sede. A pesar de la diversa naturaleza de dichos intereses, el tono general de la relación con la organización hemisférica, o bien, la mayor o menor cercanía con la misma se fijó en función de la agenda de seguridad por ser un área crucial en la relación con Estados Unidos.

Durante la Guerra Fría México adoptó en la OEA una actitud defensiva, se resistió al fortalecimiento de la organización, a su desarrollo institucional y a la expansión de sus mandatos. Fue el único país latinoamericano grande que no buscó la Secretaría General, ni se ofreció como sede de las grandes conferencias hemisféricas. En temas relativos a la paz y la seguridad internacionales pretendió en todo momento neutralizar a la OEA: siempre defendió la primacía de la ONU y en ocasiones impulsó alternativas multilaterales "para dar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos". Esta distancia y difidencia ante la organización hemisférica se explica como el resultado una doctrina de política exterior que por razones históricas identificó a Estados Unidos como una amenaza, es decir, como una fuente potencial de agresiones abiertas o encubiertas. Y, de hecho, la conducta estadounidense durante dicho período se encargó de dejar abierta la hipótesis de una intervención extranjera en la mente de la dirigencia mexicana.

En este contexto la diplomacia de México se desarrolló sobre la base de premisas realistas y nacionalistas. Favoreció un multilateralismo estrictamente intergubernamental y vio a las organizaciones internacionales como foros para "atar" institucionalmente a las grandes potencias mediante normas y procedimientos, aumentando su costo de actuar arbitrariamente. En esos años el principal objetivo de México en la OEA fue defender la autonomía nacional concebida de manera antagónica frente a Estados Unidos; es decir, se afanó por demostrar su no subordinación (real y/o simbólica) a los intereses y las preferencias de Washington. Esto fue especialmente importante en el campo de la paz y la seguridad internacionales, es decir, en asuntos relativos al uso de la fuerza militar. México se resistió a fortalecer una organización regional que se concentraba en una agenda de seguridad hegemonizada por Estados Unidos y alejada de las verdaderas preocupaciones mexicanas. Esto, no obstante, no debe confundirse

con una actitud indiferente. Incluso en los momentos en los que Estados Unidos utilizó a la OEA más burdamente como instrumento de dominación, ese espacio multilateral fue útil para México porque: a) le aportó un marco para poner en práctica su estrategia general de contención acotada o equilibrio de poder suave; b) le funcionó como un altavoz para expresar sus desacuerdos políticos con Washington y defender la propia visión; y c) fue un escenario para afirmar recurrentemente las normas del respeto a la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, definidas de la manera más restrictiva posible.

La relación de México con la OEA comenzó a modificarse en los años noventa a raíz de las transformaciones en el sistema internacional, el avance en el proceso de globalización y el consiguiente cambio de la estrategia mexicana frente a Estados Unidos. México optó por identificar al vecino como socio y, a diferencia del pasado, el discurso gubernamental subrayó los intereses en común más que las diferencias. Se produjo en esa década un claro alineamiento en términos económicos pero la diplomacia mexicana fue todavía selectiva en asuntos políticos y mantuvo una clara distancia en los temas de defensa o estratégicos. Todo esto se tradujo en una posición ambigua en la OEA. Por una parte, el gobierno de México desconfió de las dos grandes agendas de la década: el impulso a la defensa regional de la democracia y la reforma a la vieja arquitectura de seguridad hemisférica. Hizo lo posible para entorpecer el progreso de ambas. Por otro lado, sin embargo, la naturaleza transnacional de las nuevas amenazas fue generando la conciencia de que sería inútil tratar de enfrentarlas de manera autónoma. En el marco de una relación más cooperativa con Washington y en la medida en la que la OEA se hizo cargo de esa nueva agenda de riesgos transnacionales, especialmente del narcotráfico y las actividades criminales conexas, la relevancia de la organización aumentó a los ojos mexicanos. En ese ámbito específico México comenzó a demostrar voluntad de liderazgo y a contribuir al desarrollo normativo e institucional.

Con el cambio de siglo esa tendencia se fortaleció. El gobierno de Vicente Fox tomó la decisión política de alinearse abierta y explícitamente con Estados Unidos, pero además la cada vez más alta densidad de las redes de interdependencia social generadas por

la migración, las remesas, el comercio, el narcotráfico y el crimen organizado contribuyó por si sola a modificar la lógica de la relación con el vecino septentrional. En materia de seguridad, en particular, se volvió imperativa la colaboración bilateral y su consiguiente traslación al plano multilateral. La diplomacia mexicana empezó a recurrir a las organizaciones internacionales ya no para defender políticamente la autonomía del Estado mexicano frente a Estados Unidos sino para fortalecer su capacidad de preservarla ante el creciente poderío de los actores criminales no estatales que operan en su territorio nacional. En ese sentido México apostó durante la última década a que la OEA desempeñe el tipo de funciones que los liberales le atribuyen a las organizaciones internacionales, a saber, que faciliten la puesta en práctica de respuestas colectivas a los apremiantes problemas de seguridad pública que el país enfrenta. Y también aquellas enfatizadas por los constructivistas, es decir, que se constituya en un actor productor de normas y resoluciones interamericanas, capaz de socializar la urgencia de frenar el tráfico de armas, combatir el lavado de dinero y aumentar en general la cooperación contra crimen organizado transnacional. Todo esto con el telón de fondo de un juego geopolítico que no desaparece y por el cual México necesita sumar apoyos latinoamericanos para mejorar sus posiciones negociadoras frente a Washington. La OEA es el único escenario regional en donde todo esto es posible y, por ende, hoy en día la organización tiene en México un aliado.

NOTAS

1. Es el caso, por ejemplo, de un grupo de congresistas republicanos que en 2012 presentó una iniciativa en el Comité de Asuntos Internacionales para suspender la contribución estadounidense a la OEA por ser una organización "enemiga de EUA" y "de los intereses de la libertad y la seguridad". Véase: Josh Rogin (2011). "House panel votes to defund the OAS" en *The Washington Post*, 20 de julio de 2011.

2. Paulo Sotero (2012). "El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 97-98, abril de 2012, p. 105.

3. Véase: Secretaría de Relaciones Exteriores (2011). *Quinto Informe de Labores*, México, SRE, p. 15. La Canciller Patricia Espinosa reiteró este concepto en la 42va. Asamblea General sostenida en Bolivia en 2012: "Sigamos construyendo una OEA fuerte con base en nuestras coincidencias y aspiraciones […] Tengo la certeza de que ese proceso de reflexión nos llevará a la conclusión de que, en ciertos ámbitos y para algunas tareas, nuestra organización sigue siendo indispensable e insustituible".

4. Mônica Herz (2011). *The Organization of American States*, Estados Unidos, Routledge, p. 18; Eira Ramos Martino (2000). "¿De la agonía a la resurrección? El papel de la OEA en los conflictos del Caribe" en Arlene B. Tickner (comp.), *Sistema interamericano y democracia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, p. 143.

5. La Doctrina Estrada buscó evitar el uso del (no) reconocimiento diplomático como un arma en contra de regímenes supuestamente indeseables, por ejemplo, aquellos que habían llegado al poder por medio de una revolución social como la mexicana (o la bolchevique). Era una reacción a la manera en la cual EUA había utilizado a principios del siglo XX su política de reconocimiento internacional para arrancar concesiones a los gobiernos mexicanos posrevolucionarios. Para ser creíble y mantenerse vigente la doctrina requería cierto grado de congruencia en su invocación lo cual, como se sabe, sucedió en beneficio de la Cuba revolucionaria.

6. Una revisión de todas las actas de las Reuniones de Consulta de este período, por ejemplo, demuestra que México jamás se sumó en su argumentación política y normativa a las frecuentes alocuciones anticomunistas protagonizadas por otras delegaciones latinoamericanas y por Estados Unidos.

7. La cuales, por cierto, dieron pie a una línea de continuidad en esta vertiente de la política exterior a pesar de las diferencias de matiz existentes entre las distintas gestiones presidenciales que se sucedieron a lo largo de las cuatro décadas de este período.

8. Según Bartra, quien ha estudiado a fondo el papel de la ideología del nacionalismo revolucionario en el sistema político mexicano, por lo menos hasta los años ochenta tanto en México como en Washington se asumía que "la seguridad nacional en México era protegida… por una dura costra nacionalista que impermeabilizaba al país de posibles

contaminaciones comunistas". Roger Bartra (1990). "Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México" en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, p. 147.

9. En efecto, México no solo rechazó reconocerle a la OEA la función de gendarme anticomunista sino que fue uno de los pocos países latinoamericanos que durante la Guerra Fría no zanjó acuerdos bilaterales de seguridad o defensa con Estados Unidos (en todo caso ofreció a Washington en su estrategia anticomunista una cooperación informal, oculta y con límites propios).

10. Luis Herrera-Lasso y Jorge Tello Peón (2011). "Pasado y presente de las amenazas externas a la seguridad nacional de México" en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una nueva mirada*, México, Siglo XXI, p. 272 y p. 282.

11. En contraste con una concepción de "soberanía limitada". Al respecto Olga Pellicer sostiene: "A primera vista podría parecer que el resto de las naciones latinoamericanas han defendido dicho principio con igual determinación. De hecho no lo han hecho porque el advenimiento de la Guerra Fría y el temor a la subversión interna asistida desde afuera pusieron a varios gobiernos del hemisferio cara a cara con la necesidad de revisar las interpretaciones existentes. Se vieron obligados a aceptar la tesis de la "soberanía limitada" y, en consecuencia, a justificar actos de intervención unilateral o colectiva." Olga Pellicer de Brody (1983). "National Security in Mexico. Traditional Notions and New Preoccupations" en Clark W. Reynolds y Carlos Tello, *US-Mexico Relations. Economic and Social Aspects*, EUA, Stanford University Press, p. 190.

12. Arturo Santa-Cruz (2011). "México en América del Norte: 1920-2010. La semántica de la soberanía" en *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010. América del Norte*, México, SRE, p. 92.

13. Juan Pablo Soriano (2009). *La cultura estratégica de las potencias medias: Brasil y México en la seguridad interamericana (2001-2006)*, Universidad Autónoma de Barcelona, Tesis de doctorado, p. 166.

14. En 1946 el gobierno de Truman planteó por primera vez a su Congreso la creación de un ejército único de todas las "repúblicas americanas",

aprovisionado y liderado por mandos estadounidenses. En 1951 Estados Unidos llevó el tema a la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en donde con el apoyo de Brasil, Paraguay, Colombia, Cuba y Uruguay propuso la creación de una Fuerza Armada Interamericana. México, junto con otros países como Argentina y Guatemala, votó en contra. En la Décima Reunión de Consulta de 1965 suscitada por la crisis en República Dominicana Washington forzó la creación de una Fuerza Interamericana de Paz para legalizar *ex post* su presencia militar en la isla. México nuevamente votó en contra de esa resolución, junto con Chile, Ecuador, Uruguay y Perú.

15. Como se recordará, México lideró la negociación del Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe o Tratado de Tlatelolco, abierto a firma en 1967.

16. Roger Bartra (2007). *Fango sobre la democracia*, México, Editorial Planeta, p. 212.

17. De acuerdo con Pape el *soft balancing* consiste en acciones que "no desafían directamente la primacía militar" de las potencias sino que "utilizan herramientas no militares para retardar, frustrar y debilitar" sus políticas y su capacidad para imponer sus preferencias. Robert A. Pape (2005). "Soft Balancing against the United States" en *International Security*, vol. 30, no. 1, verano 2005, p. 10. González, por su parte, identifica dos etapas de la estrategia mexicana ante EUA durante la Guerra Fría: la del "contrapeso defensivo" entre 1945-1970 y la del "contrapeso activo" entre 1970-1989. Guadalupe González González (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. 463-508.

18. La ONU brindó, por supuesto, otro escenario pero México evitó lo más posible encontrarse en la situación de contradecir a EUA en el escenario estratégico global, razón por la cual por ejemplo no buscó ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad. Se puede pensar además que las posiciones de México en el sistema regional -donde el número de miembros es menor y el peso relativo del país es mayor- eran más visibles y más influyentes.

19. Tanto así que en 1966 Olga Pellicer escribía que "Los únicos objetivos de la política mexicana (si es que a esto se le puede llamar política) han

sido permanecer al margen de las actividades del organismo regional y mantener por razones de tradición y prestigio una oposición en términos que no comprometan demasiado al gobierno mexicano". Olga Pellicer, "México en la OEA" en *Foro Internacional*, vol. 1-2, no. 3, octubre 1965-marzo 1966, p. 294.

20. En 1975 México, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Haití y Venezuela convocaron una Reunión de Consulta para examinar el asunto relativo a la "Libertad de acción de los Estados Parte en el TIAR para normalizar o conducir sus relaciones con la República de Cuba a nivel y en la forma que cada Estado estime conveniente". La resolución fue aprobada.

21. Véase: Juan Gabriel Tokatlián (1984). "La OEA: Repensando su crisis" en *Nueva Sociedad*, no. 72, julio-agosto 1984, pp. 9-13.

22. Mônica Herz, *op. cit.*, p. 39.

23. Como queda claro en la intervención de México en la primera reunión de alto nivel que se celebró para tratar asuntos de seguridad en el sistema interamericano desde el fin de la Guerra Fría. Véase: Conferencia Regional Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, *Intervención de la delegación mexicana ante la conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, pronunciada por la embajadora Carmen Moreno de Del Cueto, representante permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos*, OEA/SER.K/XXIX.2,COSEGRE/INF.8/95, 9 noviembre 1995.

24. Conferencia Regional Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, op. cit. México ocasionalmente volvió a tocar el tema de la reincorporación de Cuba a la OEA como una forma de reivindicar en la organización el principio de autodeterminación de los pueblos. En 1998, por ejemplo, el embajador mexicano ante la OEA, Claude Heller, manifestó en el Consejo Permanente que México rechazaba la exclusión de cualquier estado de los foros internacionales y la imposición de condiciones para su participación en ellos. Dijo que México apoyaba "el afianzamiento de la democracia como institución básica del sistema interamericano" pero "no comparte posiciones que, bajo el pretexto de preservar ese régimen, intervienen en los asuntos internos de otros estados y vulneran, en consecuencia, el derecho a la autodeterminación de los pueblos". Véase: "Piden que Cuba se reintegre a OEA", *Clarín*, 23 de abril de 1998.

25. Michelena explica que "la seguridad cooperativa es la seguridad que se basa en el principio de prevenir la guerra evitando el desarrollo de los instrumentos y medios de agresión. En este sentido evita el desarrollo de la contra preparación que los Estados deben hacer en el contexto del balance de poder y promueve los medios para evitar que las amenazas surjan, haciendo que la preparación para la agresión sea más difícil". Alfredo R. Michelena R. "Hacia una nueva visión de la seguridad en el continente americano: el temor a la confianza" en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. X, no. 3, s/p.

26. Mônica Herz, op.cit., p. 41.

27. De hecho, uno de los componentes de la seguridad cooperativa es la reducción y control de armamentos convencionales, asunto que a su vez ha sido la agenda por excelencia de México en la ONU y en la OEA.

28. En 1995, por ejemplo, la embajadora Carmen Moreno expresaba: "México siempre se ha opuesto y continuará oponiéndose al establecimiento de una fuerza multinacional de carácter militar en la OEA para enfrentar supuestas nuevas amenazas. También rechazaremos cualquier intento por desnaturalizar el contenido de la Carta de la OEA o la de Naciones Unidas o por eliminar el carácter voluntario de la participación de los ejércitos en operaciones de mantenimiento de paz". Conferencia Regional Sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, op. cit. Según explica Soriano: "La idea de tropas mexicanas subordinadas a un mando estadounidense [ha sido] inaceptable en la cultura estratégica de los militares mexicanos." Juan Pablo Soriano, op. cit., p. 166.

29. Por no decir que en la década de los ochenta el unilateralismo y la política de poder de Estados Unidos se había manifestado también en la invasión a Granada y el apoyo financiero/militar a la "contra" en Nicaragua.

30. Brasil estaba en dicho grupo. En la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1999, por ejemplo, la representación de EUA planteó que: "Para complementar y apoyar estos avances en la cooperación hemisférica, el sistema interamericano requiere mecanismos revitalizados de seguridad colectiva e instrumentos de prevención de controversias. Estos mecanismos deberán fortalecer los compromisos que ya existen en materia de seguridad colectiva y facilitar respuestas multilaterales a

cuestiones de seguridad común." Comisión de Seguridad Hemisférica, *Resumen temático de las posiciones de los estados miembros presentadas en la reunión especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica sobre conceptos de seguridad celebrada los días 20 y 21 de abril de 1999*, OEA/Ser.G, CP/CSH-276/00, 6 de marzo de 2000.

31. México decidió participar solo como observador. Se incorporó como miembro pleno hasta la V Conferencia realizada en Santiago de Chile en 2002.

32. Véanse, por ejemplo, las intervenciones de México en el documento: Comisión de Seguridad Hemisférica, *Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica para continuar desarrollando los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar los diversos aspectos de la Seguridad Internacional en el Hemisferio celebrada el 20 y 21 de marzo de 2000. Informe de la Presidencia*, OEA/Ser.G CP/CSH-301/00, 8 de mayo de 2000.

33. El Senado mexicano ratificó la CITAAC once años después, en septiembre de 2010. Como explicó la senadora Rosario Green, quien fuera Canciller entre 1997-2000: "La CITAAC, firmada en 1999, no fue ratificada por el Senado [mexicano]… en la medida en que los principales productores de armas en América Latina, que no somos nosotros por cierto, se mostraban indiferentes ante esta convención tan importante." Véase: Senado de la República, LXII Legislatura, *Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el martes 7 de septiembre de 2010*, versión estenográfica.

34. El gobierno de William Clinton firmó CIFTA en noviembre de 1997 y la sometió al Senado para su ratificación en noviembre de 1998, sin embargo, el proceso legislativo no avanzó.

35. Cuestión que subrayó el entonces canciller mexicano José Ángel Gurría el día de la ceremonia. Véase: *Acta de sesiones del XXIV período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, p. 10.

36. Véase: Jorge G. Castañeda (2001). "Los ejes de la política exterior de México" en *Nexos*, 1ro de diciembre de 2001.

37. "Al adoptar esta medida, nuestro propósito es promover la edificación de una nueva estructura de seguridad regional. [...] México se propone, por tanto, ser un actor principal en la discusión de un nuevo sistema de seguridad [...] proponemos a ustedes que México sea la sede de la

Conferencia Especial de Seguridad [...] Aspiramos a que ese encuentro se convierta en una Segunda Conferencia de Chapultepec." *Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la Sesión del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos a la que asistió como invitado de honor, realizada en el Salón de las Américas de la sede de la OEA*, Washington, 7 de septiembre de 2001.

38. Las luchas entre las diferentes secretarías de Estado en torno a cómo debería votar México en el Consejo de Seguridad en caso de que se presentara una resolución para autorizar la invasión de Iraq se exponen en: Jorge G. Castañeda y Rubén Aguilar V. (2007). *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo.

39. En un foro acerca de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, el embajador Ruíz Cabañas explicó por qué México había tomado la iniciativa en este tema: "Siguiendo la tradición jurídica de la diplomacia mexicana, hay una lección de dos centurias aprendida de la vecindad con Estados Unidos: cuando hay un vacío, genera normas; cuando no están lo suficientemente claras las normas, trata de darles publicidad, intenta promover la defensa del sistema multilateral. […] por lo menos desde 1945 a la fecha esta es una posición que a mi país le ha servido." Véase: Intervención de Emb. Miguel Ruíz Cabañas, presidente de la Comisión Preparatoria de la Conferencia Especial sobre Seguridad en el evento "Los nuevos escenarios de la seguridad internacional", Argentina, 3-5 de noviembre de 2003, Disponible en: http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/index.htm. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2012.

40. Véase: Diana Tussie (2011). "Hemispheric Relations: Budding Contests in the Dawn of a New Era" en Gordon Mace, Andrew F. Cooper y Timothy M. Shaw (eds.), *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, EUA, Palgrave Macmillan, p. 3.

41. Una posibilidad real si se toma en cuenta que, como muestra de la solidaridad con Estados Unidos ante los atentados del 11 de septiembre de 2001, ese mismo día Brasil convocó a una reunión del órgano de consulta del TIAR.

42. Véase: OEA, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

43. México insistió en incorporar temas de "desarrollo" (por ejemplo, la pobreza) como fuente de inseguridad. Raúl Benítez Manaut, "Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, no. 64, p. 56. EUA, en cambio, identificó dos categorías de amenazas: tradicionales y transnacionales; entre las últimas estaba por encima de todo el terrorismo, después el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, etc. EUA insistía en no expandir demasiado el concepto de seguridad para no volverlo inútil, no incluir cuestiones como pobreza, salud y desarrollo. (Ver su respuesta al cuestionario previo de la conferencia). Véase: *United States Response to the Committee on Hemispheric Security's "Questionnaire on New Approaches to Hemispheric Security"*, CP/CSH/338-00/Rev 5, April 25, 2002.

44. En 2004, por ejemplo, el General Vega, Ministro de Defensa, explicó ante el Congreso que por ningún motivo México formaría parte del Comando Norte: "Definitivamente ni soñarlo ni pensarlo; nosotros no vamos a poner de ninguna manera a las tropas mexicanas bajo el mando de un general americano. Jamás." Citado en Soriano, op.cit., p. 166.

45. Véase: Arturo Santa-Cruz, op. cit., p. 133.

46. Incluso si se especuló que la candidatura fue una apuesta personal del Canciller Luis Ernesto Derbez, el solo hecho de que fuera concebible habla de una evolución en la relación de México con la OEA.

47. Lo cual se inscribió en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad cuyo quinto componente era "Fortalecer la cooperación internacional".

48. Como dicen Pellicer y Blackmore: los problemas de seguridad en México "son el eje en torno al cual ha girado la política del presidente Calderón y en torno al cual se está construyendo una etapa nueva en las relaciones México-Estados Unidos… el rasgo sobresaliente es el mayor acercamiento de los sectores de ambos países encargados de la seguridad, en particular los mandos militares y los responsables de problemas de inteligencia". Hazel Blackmore y Olga Pellicer, "México y Estados Unidos: de socios entusiastas a vecinos incómodos" en Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.), *op. cit.*, p. 51.

49. En 2012 el general Charles Jacoby, Jefe del Comando Norte, declaró ante el Congreso estadounidense que la relación militar entre EUA y México había avanzado a "niveles sin precedentes de coordinación"

y los dos países se habían convertido en "socios estratégicos" con pleno respeto a la soberanía de cada uno. "EU y México planean iniciar ejercicios militares conjuntos" en *CNN México*, 6 de marzo de 2012. Disponible en: http://mexico.cnn.com/nacional/2012/03/06/eu-y-mexico-planean-iniciar-ejercicios-militares-conjuntos. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2012.

50. Se trató de un ejercicio de simulacro, llamado Ardent Sentry 12, para el apoyo de defensa a civiles en caso de desastres naturales. Véase la revista en línea Ágora, financiada por el Comando Norte y dedicada a la celebración de la creciente cooperación militar bilateral. Ágora, vol. 5, no. 3, 2012, p. 12, disponible en: www.agorarevista.com. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2012.

51. Entre las que destacan MISPA I (2008) y la Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra la Delincuencia Organizada Trasnacional (2012). Ambas fueron inauguradas por el presidente Calderón, personalmente interesado en este tema.

52. México es el único país hasta ahora que ha ocupado dicho cargo en tres ocasiones: 1996-1997, 2002-2003, 2008-2009. Chile, que desde los años noventa lideró entre los países latinoamericanos la agenda de seguridad en la OEA, la ha presidido en dos ocasiones. Brasil y Argentina solo en una.

53. Véase: *Palabras del Presidente 2009-2010 del Comité Interamericano contra el Terrorismo, Lic. Juan Miguel Alcántara Soria, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República de México*, OEA/Ser.L/X.2.9, CICTE/INF. 6/09, 5 de marzo de 2009.

54. El Centro tendrá su sede en México y el primer/a coordinador/a sería mexicano/a. Aunque fue creado siguiendo un mandato de la Cumbre de las Américas y con la asistencia de la Secretaría General, no es en sentido estricto una entidad de la OEA ya que no todos los países miembros han aceptado por ahora participar.

55. En la inauguración de MISPA I, por ejemplo, el presidente Calderón expresó: "Para México es momento de que la Iniciativa Mérida abra paso a una nueva etapa en la guerra contra el crimen organizado transnacional. Es importante que iniciativas como éstas se trasladen también a nivel continental porque continental es el problema de la criminalidad y la delincuencia organizada". En particular, propuso que los países latinoamericanos se sumaran a una base de datos sobre la criminalidad parecida a Plataforma México. *Palabras del presidente*

de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa durante la ceremonia de inauguración de la Primera Reunión de MISPA, OEA/Ser.K/XLIX. 1, MISPA/INF. 8/08 corr. 1, 8 octubre 2008, p. 4.

56. La cuestión se introdujo en la VI Cumbre de las Américas celebrada en Colombia en abril de 2012 y después en las sesiones de la 67 Asamblea General de la ONU en octubre de ese año. Véase: "Hacen bloque para que la ONU revise despenalizar drogas" en *El Economista*, 2 de octubre de 2012, Disponible en: http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/10/02/mexico-demanda-onu-encabezar-lucha-antidroga. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2012.

57. Algo que Calderón pidió a Obama desde su primera visita a México en abril de 2009 y fue un tema central en el discurso que pronunció ante el Congreso de EUA en 2010.

58. Muchos de estos productos se pueden ver en la página web del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp

59. Cálculos propios basados en los documentos de la OEA.

60. Todos los años México aporta a la OEA fondos específicos (i.e. donaciones voluntarias) destinados respaldar el trabajo de la CICAD. Entre 2006 y 2011 sumaron la cantidad de $930,000 dólares, o bien, el 6.3% de la suma total de las contribuciones voluntarias mexicanas en ese período.

61. Entre las que se encuentran la anulación de la resolución por la que se suspendió a Cuba en 1962, la suspensión de Honduras después del golpe de Estado en 2009, la resolución por la que se respaldó a Ecuador en su diferendo con el Reino Unido por el asilo diplomático brindado a Julian Assange en 2012.

Resumen

¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA

El artículo identifica cuáles son los determinantes de la actuación de México en la OEA y explica su evolución histórica entre 1948 y 2012. Se argumenta que el tenor general de la relación del Estado mexicano con la organización hemisférica en diferentes períodos históricos se ha fijado en función de: a) la estrategia más general de relacionamiento con Estados Unidos; y b) la mayor o menor coincidencia mexicana con

el concepto y la arquitectura de seguridad que han predominado en la organización en diferentes etapas. Se demuestra que, en el transcurso de los sesenta y cinco años desde su fundación, México pasó de ver a la OEA como un foro para contener a Estados Unidos a percibirla como un espacio para mejorar la coordinación interestatal con aquel país en la solución de problemas compartidos.

Abstract

How to Restrain the Giant? Six Decades of Mexico at the OAS

The article identifies the factors that shape Mexico's position in the OAS and explains its historical evolution from 1948 to 2012. It argues that the Mexican state's general approach to the hemispheric organization in different historical periods has depended on: a) the more general strategy envisioned to manage the relationship with the United States; and b) the greater or lesser agreement of Mexico with the security architecture prevailing at different points in time in the organization. The article shows that, along the sixty-five years since its inception, Mexico has transited from conceiving the OAS as an arena to contain the United States to perceive it as a space conducive to the improvement of intergovernmental coordination in the solution of shared problems.

Summario

Como segurar o gigante? As seis décadas do México na OEA

Este artigo identifica quais são os pontos determinantes da atuação do México na OEA e explica sua evolução histórica entre 1948 e 2012. Argumenta-se que o teor da relação do Estado mexicano com a organização hemisférica em diferentes períodos históricos fixou-se em função de: a) a estratégia mais geral de relacionamento com os Estados Unidos; e b) a maior ou menor concordância mexicana com o conceito e a arquitetura de segurança que predominaram na organização em diferentes etapas. Demonstra-se que no transcurso dos 65 anos desde a fundação da OEA, o México deixou de vê-la como um foro para conter os Estados Unidos, passando a percebê-la como um espaço para melhorar a coordenação interestatal com o vizinho no que se refere à solução de problemas compartilhados.

Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft-balancing* y la militarización?

Andrés Serbin y Andrei Serbin Pont

Introducción

En los últimos quince años, a partir de la elección de Hugo Chávez Frías a la Presidencia en 1998 hasta su fallecimiento en marzo de 2013 y la elección de Nicolás Maduro en abril del 2013, Venezuela ha atravesado por significativas transformaciones. Desde la aprobación de la nueva Constitución en 1999, pasando por la progresiva concentración de poder en la figura presidencial y la captura de los nuevos mecanismos institucionales establecidos por esta Constitución, el control gradual de la prensa y de diversos sectores de la actividad privada por parte del Estado, las sucesivas re-elecciones y referendos convocados por el Presidente Chávez y la creación del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), hasta el lanzamiento de un proyecto político orientado hacia el establecimiento del "socialismo del siglo XXI",

apuntalado por los abundantes recursos petroleros ingresados en los últimos años y por el control de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Venezuela ha vivido una transformación sin precedentes.

En el marco de estos y otros elementos distintivos, también ha sufrido un cambio radical la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido, el presente artículo apunta a analizar los cambios que han caracterizado a la política exterior de este país, en función de nuevos objetivos y valores, de nuevas orientaciones y prioridades, y de una transformación de las instituciones a cargo de esta política y, en especial, del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. Asimismo en tanto la política exterior ha estado articulada crecientemente en estos años a la política de seguridad y defensa del presidente Chávez, en el marco de una visión geopolítica y militar del sistema internacional y de un creciente papel de las fuerzas armadas en su conceptualización y en muchas de las iniciativas promovidas por ellas, intentamos analizar esta articulación y sus efectos tanto sobre los mecanismos de formulación de esta política como sobre su implementación, especialmente en lo que se refiere a la creación y promoción de nuevos organismos y de nuevas visiones y concepciones del regionalismo.

El argumento conceptual de fondo de este capítulo es que, en el marco de una concepción marcadamente anti-estadounidense en el plano militar e ideológico[1], el gobierno bolivariano ha desarrollado una política exterior basada en dos vertientes claramente definidas. Por una parte, en función de una estrategia basada en sus recursos efectivos y en la disparidad de fuerzas con un actor hegemónico tan poderoso como los Estados Unidos, Venezuela ha intentado desarrollar una estrategia de "*softbalancing*", a través de diversos mecanismos regionales e internacionales, incluyendo en especial la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) y la alianza ideológica conformada en torno a ella, pero también la activa participación en la creación de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y de la Comunidad de Estaos de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), para "retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo"[2] y elevando los costos de la política exterior estadunidenses tanto en el ámbito hemisférico cómo en el sistema internacional[3]. En esta estrategia se enmarcan, asimismo, por un lado,

la denuncia y rechazo de acuerdos y tratados internacionales previos, como, por otro, la utilización de los organismos en los que los participa históricamente, como la OEA, y de las alianzas y nuevos organismos regionales establecidos en estos quince años para obstaculizar los intereses de los Estados Unidos en ámbitos multilaterales y en el marco de la dinámica internacional. Una secuela inevitable es que estos hechos se articulan con una política sostenida de denuncia de acuerdos y tratados internacionales y, particularmente, con un cuestionamiento reiterado, del sistema interamericano en general y del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH)[4].

Por otro lado, en función del predominio de una visión y de concepciones eminentemente geoestratégicas, y del cambio del rol político y económico de las fuerzas armadas, el gobierno bolivariano ha intentado desarrollar una capacidad militar en función de una hipótesis de guerra asimétrica, sin dejar de lado las posibilidades de empleo de la fuerza en escenarios de conflicto convencional a nivel regional, a cuyo fin intentó incrementar su capacidad militar y sus recursos bélicos en función de una doctrina militar basada en estas hipótesis y en el papel de actor político relevante de las fuerzas armadas, tratando de promover alianzas y acuerdos internacionales que contribuyan a este objetivo. Este rol crecientemente político de las fuerzas armadas y el incremento de su autonomía permeó, a su vez, la política exterior del país y las concepciones que la orientan, y dio lugar a que este sector en particular fuera, por una serie de razones que analizaremos más abajo, el único sector de la sociedad venezolana con capacidad de incidencia sobre las toma de decisiones en política exterior.

Si bien la racionalidad de fondo de esta estrategia apunta a complementar la primera estrategia a fin de limitar el poder de un actor hegemónico, en la práctica se refleja en una articulación de un creciente pretorianismo en la sociedad venezolana. Por otra parte, si bien muchos analistas enfatizan la estrategia de "*softbalancing*", como una estrategia dominante de la política exterior bolivariana, esta no descarta una estrategia de "poder real" cuando se prestan las condiciones[5].

Estas transformaciones de la política exterior de Venezuela no pueden disociarse, sin embargo, de un entorno más amplio de

cambios y mutaciones tanto a nivel regional, como a nivel global, que han propiciado un contexto internacional favorable para que se produzcan. Hemos analizado estos cambios y mutaciones en otros trabajos[6], por lo que basta con señalar algunos elementos descollantes de este nuevo entorno —el progresivo y parcial desentendimiento estratégico de los EEUU de la región a partir del fin de la Guerra Fría y, en especial, del 11 de septiembre de 2001 y la invasión a Irak; la elección de gobiernos progresistas y populistas en gran parte de los países de América Latina y el Caribe en la primera década de este siglo que posibilitó el desarrollo de alianzas y vínculos regionales de diverso orden basadas en coincidencias ideológicas; la creciente autonomía consecuente de la región, en el marco de un mundo crecientemente multipolar, y el desarrollo de nuevas formas de regionalismo de carácter predominantemente post-liberal, con elementos más marcadamente políticos y en clara diferenciación del regionalismo abierto y de las fórmulas impulsadas bajo la inspiración del "consenso de Washington"[7]; la emergencia y creación de nuevos mecanismos de integración que han excluido a los EEUU y a Canadá, como en el caso de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) de reciente creación[8], junto con la emergencia de los liderazgos de Brasil y de Venezuela en el ámbito latinoamericano, con aspiraciones de proyección regional; el crecimiento económico sostenido, durante la última década, de las economías de la región promovido principalmente por el *boom* de los precios internacionales de los *commodities*, y su estabilización macroeconómica que, por un lado, han posibilitado el desarrollo de políticas sociales más inclusivas y, por otro, han permitido enfrentar en mejores condiciones la crisis financiera global desatada en 2008. Como lo hemos señalado oportunamente, en su conjunto estos procesos han dado pie a una reconfiguración política de la región que ha servido de marco y de nutriente para el desarrollo, en el caso de la Venezuela bolivariana, de esta estrategia combinada[9].

Finalmente, en función del argumento central señalado, el presente artículo se estructura en base a tres segmentos. En primer lugar, se analizan las continuidades y los cambios de la política exterior desde 1998, y los rasgos distintivos de la política exterior de la República

Bolivariana de Venezuela bajo las sucesivas presidencias de Hugo Chávez Frías, particularmente en relación a los cambios en las prioridades y los objetivos de esta política; las características de su formulación en función de objetivos geoestratégicos e ideológicos, en especial en relación con las transformaciones de la dinámica regional, en dónde se ha impulsado predominantemente una estrategia de "*softbalancing*", maximizando el uso de los recursos del país. En segundo lugar, en el marco de una visión geopolítica y militar de la política exterior, su articulación con la política de seguridad y defensa impulsada en estos años, en función de las principales hipótesis de conflicto introducidas por una nueva concepción doctrinaria y de los cambios por los que han atravesado, institucional y políticamente, las fuerzas armadas, en función de mantener una dimensión de "poder real", apoyada en el desarrollo de capacidades militares, pero que funcionalmente favorece los intereses de este sector. Y en tercer lugar, en base a los más recientes acontecimientos posteriores a las elecciones presidenciales de marzo de 2013 y la nueva victoria electoral del PSUV, esta vez sin la candidatura de Hugo Chávez, los retos que esta política exterior plantea para el futuro del país.

¿Qué cambió bajo la presidencia de Chávez?: Cambios y continuidades en la política exterior venezolana

Al analizar los cambios acaecidos en la política exterior de Venezuela a partir de la elección de Chávez en 1998, es necesario destacar, en primer lugar, algunas continuidades relevantes que, junto con otros analistas, hemos señalado en otras publicaciones[10]. En este sentido, es necesario resaltar que el uso de recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos para impulsar una "diplomacia petrolera" en función del interés nacional no se inicia en Venezuela con esta elección. A partir de la instauración de la democracia en el país en 1958, en todas las coyunturas internacionales favorables que contribuyeron al incremento internacional de los precios del petróleo, los respectivos gobiernos utilizaron esos recursos para promover los intereses venezolanos, especialmente entre sus vecinos andinos y en el ámbito del Caribe y de Centroamérica, y para desarrollar un vínculo estrecho con la economía estadounidense como uno de los principales y más seguros proveedores de petróleo a este país,

asignándole un matiz claramente pro-occidental y frecuentemente pro-estadounidense a esta política, con énfasis en la promoción y la consolidación de la democracia.

De hecho, esta situación dio lugar a una serie de particularidades que configuraron un **excepcionalismo venezolano**, en el contexto regional, en dónde, hasta tanto persistieron los regímenes militares en el resto de América del Sur, la política exterior venezolana utilizó abundantemente los recursos petroleros y los ingresos asociados a éstos, para promover sus intereses nacionales, orientados principalmente a prevenir el surgimiento de regímenes comunistas alineados con la URSS, a estabilizar la región y a promover la democracia. Este excepcionalismo venezolano persiste, en forma amplificada, como patrón en la actualidad, aunque las características de la política exterior de la República Bolivariana hayan mutado sus contenidos ideológicos, sus prioridades internacionales y sus objetivos estratégicos, incorporando un significativo componente ideológico de carácter fundamentalmente anti-estadounidense y nacionalista. En este marco, la política exterior bolivariana ha tendido a maximizar estos recursos en función de una nueva estrategia[11].

Por otra parte, este excepcionalismo venezolano no ha estado disociado, tanto en el pasado como en el presente, de otro rasgo persistente en la política exterior de Venezuela —el marcado **presidencialismo** en la formulación e implementación de esta política. Si bien en el pasado, los actores políticos representados en el Congreso y, eventualmente, las fuerzas armadas y algunos sectores económicos, podían ejercer algún tipo de influencia sobre ésta, el Poder Ejecutivo y, especialmente, el Presidente desempeñaban un rol decisivo en la formulación de sus objetivos y prioridades. Las diferencias durante los períodos de gobierno de Chávez, en cambio, estuvieron marcadas, desde el principio, por un rol mucho más acentuado y activo del Presidente en la formulación de una estrategia de proyección exterior sin mayores consultas con otros sectores y sin un activo involucramiento, así fuere técnico, de otros organismos institucionales, y sin la existencia de mecanismos de control o monitoreo por parte de la ciudadanía. De hecho, esta acentuación del presidencialismo venía indisolublemente asociado al protagonismo personal del presidente a nivel internacional y a su visibilidad y exposición mediática. Asimismo, se asociaba a un

componente distintivo de la cultura política venezolana, que ha dado lugar, históricamente, a la emergencia de caudillos vinculados con un significativo poder carismático personal y una orientación que, desde las luchas por la independencia, se encontraba estrechamente vinculado a una visión militar cuando no, específicamente, a una orientación militarista[12]. La conversión de las fuerzas armadas en un actor político fundamental para el sostenimiento del régimen bolivariano y para la eventual construcción de un "socialismo del siglo XXI" frente a las potenciales amenazas emanadas de los Estados Unidos, no escapa a esta tradición pero la acentúa y la profundiza al punto de dar lugar a un creciente pretorianismo[13]. De hecho, algunos analistas no dudan en señalar claramente que, a diferencia de la etapa precedente, la fase bolivariana se distingue por el progresivo protagonismo e involucramiento del sector militar no sólo en la administración pública, sino también en la formulación de la política exterior[14].

Junto con el excepcionalismo y el presidencialismo señalados, continúa presente, con características propias, un tercer rasgo de la política exterior tradicional de Venezuela —su **sobredimensionamiento** en relación a los recursos demográficos, territoriales y, eventualmente, económicos del país. En este marco, tradicionalmente los recursos petroleros posibilitaron una presencia y un activismo internacional de Venezuela en la región y, en menor medida, en el sistema internacional, poco acorde con las dimensiones del país nutridos, no obstante, por los ingresos petroleros. Sin embargo, con la llegada de Chávez al poder y su expresa aspiración de promover, siguiendo la idea de Simón Bolívar, una Comunidad Latinoamericana de Naciones y una creciente influencia internacional, este activismo y este sobredimensionamiento se acentuaron, extendiéndose la proyección y vinculación de Venezuela a nuevos ámbitos internacionales, esta vez con características diferenciadas[15], asociadas con su estrategia de proyección revolucionaria. Algunas de estas características remiten a un creciente presencia militar[16] tanto en el ámbito de la sociedad como del sistema político venezolano, con sus secuelas de autoritarismo y jerarquización[17], y otras refieren a su estrategia internacional de obstaculizar y limitar todo avance de los Estados Unidos en el ámbito hemisférico e internacional.

En el marco de los tres rasgos distintivos señalados —el excepcionalismo, el presidencialismo y el sobredimensionamiento, que dan lugar a evidentes continuidades en la caracterización de la política exterior venezolana en la etapa democrática previa a Chávez, éste introduce una serie de características innovadoras que confieren una identidad distintiva a la política exterior bolivariana.

Los cambios introducidos por Chávez en la política exterior venezolana responden básicamente a dos factores estratégicos —la necesidad de consolidar y concentrar su poder a nivel doméstico, particularmente en el marco de las turbulencias políticas que se produjeron en los años posteriores al intento de golpe de Estado en su contra en 2002, y la aspiración de convertir a la Venezuela bolivariana, no sólo en un actor relevante en el plano regional sino también en el sistema internacional. La coyuntura internacional que, a partir de principios de la década pasada, da lugar a un crecimiento sostenido de los precios del petróleo, ayuda a apuntalar la realización de estos objetivos que, sin embargo, se da en sucesivas etapas, con una progresiva radicalización a partir del frustrado golpe contra Chávez en 2002, un mayor acercamiento a Cuba entre 2002 y 2004 y el inicio de un proyecto de construcción del "socialismo del siglo XXI" a partir de 2007 que se diferencia por su carácter radical del carácter más difuso y humanista de las concepciones nacionalistas de Chávez volcadas en la Constitución de 1999[18].

En el plano interno, desde el momento de la campaña que lleva a su elección en 1998, Chávez promueve una creciente polarización política en el país, basada en la polarización social ya existente[19]. Esta polarización política se acentúa significativamente a partir de 2002, simultáneamente con el creciente control de todos los mecanismos institucionales del Estado. Junto con este proceso, se intensifica el uso de los medios masivos de comunicación a través de las reiteradas cadenas presidenciales, la suspensión o expropiación de medios de comunicación adversos, y una intensa campaña basada en la figura carismática de Chávez para impulsar diversas políticas sociales y misiones que apuntan a generar una redistribución de los ingresos fiscales y a beneficiar a sectores tradicionalmente excluidos. De hecho, después de asumir el control de PDVSA (Petróleos de Venezuela) luego de la huelga petrolera de 2002-2003, esta empresa

no sólo concentra los negocios y operaciones relativos a la explotación de hidrocarburos, sino que también se convierte en la caja para financiar tanto los proyectos sociales impulsados a nivel doméstico como también el apoyo y la cooperación con diversas organizaciones y gobiernos aliados a nivel internacional.

A su vez, Chávez legitima estos procesos con los referendos convocados y con su re-elección sucesiva por amplio margen, mientras que sostiene una política de exclusión de la oposición (que en el caso de las elecciones legislativas de 2005 se autoexcluye), y desarrolla una creciente concentración de las decisiones, tanto en los ámbitos de política doméstica como de política exterior, en el Presidente. Sin embargo, la falta de una estructura orgánica para apuntalar el proceso conduce a Chávez, por un lado, a la creación de una estructura partidaria —el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), pese a la reticencia de algunos sectores aliados, y por otro, a reforzar su control de las fuerzas armadas y su involucramiento en el aparato estatal, introduciendo una serie de cambios[20], con el propósito de defender "los logros y el avance del socialismo del siglo XXI".

En el marco de este proceso, que presentamos sucintamente, es importante resaltar los cambios que se producen en la política exterior del país.

Los cambios en la política exterior de Venezuela y su impacto regional e internacional

En este sentido, como ya señalamos, un entorno regional e internacional propicios favorecieron el impulso de una política exterior que, por un lado, conservó algunas de las orientaciones tradicionales de los gobiernos democráticos previos a Chávez y, por otro, introdujo una serie de rasgos distintivos, propios de la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela. Como apunta un analista, el gobierno bolivariano desplegó una importante estrategia de proyección internacional que se expresó en tres niveles que a su vez se relacionan entre sí[21]. Para poder analizar esta estrategia, es necesario destacar en primer lugar el reacomodo geopolítico de un país que ha buscado un nuevo tipo de alianzas bilaterales como el resultado de una política anti-occidental y, particularmente, anti-estadounidense, procurando

acercarse a potencias alternativas a EE.UU en el contexto multipolar actual y desarrollando acuerdos y vínculos que posibiliten contrarrestar el predominio internacional de los EEUU. En segundo lugar, el gobierno bolivariano construyó una red de cooperación Sur-Sur en la cual destacan una serie de instrumentos petroleros e ideológicos a fin de asegurar al país un rol relevante, no sólo en la región latinoamericana y caribeña, sino también en Asia y en África. En tercer lugar, el gobierno bolivariano desplegó en estos años una estrategia internacional de solidaridad política con organizaciones partidistas, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sectores académicos y medios de comunicación social que simpatizan o se identifican con el proyecto chavista y que recibieron de Caracas un respaldo financiero, logístico e ideológico[22], en el marco de la llamada "diplomacia de los pueblos", en un proceso de construcción de "poder social" que complementó el despliegue de las estrategias de "poder real" y de "*softbalancing*"[23], en un ámbito internacional que incluyó no sólo la región sino también otros países, como los Estados Unidos y varios países de Europa.

En este marco, entre los rasgos distintivos que caracterizaron a la política exterior bajo la presidencia de Chávez, figura, en primer lugar y en gran parte como consecuencia del protagonismo y de la visión personal del presidente Chávez, la progresiva definición de esta política de proyección en términos de una **visión geopolítica e ideológica** del sistema internacional, cónsonos con las ideas del propio Chávez particularmente en el plano militar y geoestratégico. En este contexto es de destacar la visión del sistema internacional en función de la confrontación con los Estados Unidos —percibidos como un histórico actor hegemónico e imperialista que configura una amenaza para la región y para el mundo, y de la concepción de una transformación del sistema internacional que luego del fin de la Guerra Fría comienza a mutar de un sistema bipolar a un sistema multipolar[24]. En función de esta visión, por un lado Chávez aspiró a promover la creación de una Comunidad de Naciones Latinoamericanas que excluyese a los EEUU, y por otro, impulsó la diversificación de los vínculos políticos, militares y comerciales de Venezuela con países con los que tradicionalmente las relaciones eran tenues o inexistentes, en particular las relaciones con Irán y Rusia vinculadas a acuerdos de cooperación militar y de adquisición

de material bélico[25]. Muchos de estos vínculos están asociados con una concepción que enfatiza la necesidad de desarrollar las alianzas y las capacidades militares del país para enfrentar la amenaza potencial de una intervención de los EEUU.

Un hecho relevante de la política exterior bolivariana, en este sentido, es, por un lado, la creación en 2004 de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) en contraposición al ALCA y su posterior transfiguración en la Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas (ALBA) con la adhesión de países cuyos gobiernos comulgan con la visión de Chávez, tanto en el Caribe y Centroamérica como en Sudamérica, y la utilización de los recursos petroleros para fortalecer la cooperación y el intercambio entre éstos países en el marco de una visión "no-comercialista" y solidaria de la integración, que se asoció adiversas iniciativas que abarcaron desde el programa de Petrocaribe a los intentos de creación del Banco del Sur, el establecimiento de Telesur y la aspiración de construir un Gasoducto del Sur[26]. Y por otro lado, frecuentemente en competencia con el liderazgo regional de Brasil, la participación en la creación de la UNASUR en 2008 y de la CELAC en 2011, ambas con la exclusión de los Estados Unidos y de Canadá, simultánea a la retirada, en el transcurso de la misma década, de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Grupo de los Tres (G-3), y a la solicitud de incorporación a MERCOSUR, materializada en 2012. Estos procesos respondieron a la consigna oficial de "virar la mirada hacia el Sur", promoviendo relaciones más estrechas con los países de América del Sur y del Caribe, impulsando una cooperación Sur-Sur y maximizando los espacios multilaterales que hicieran posible la estrategia del "*softbalancing*" antes citada, amén de promover los intereses de Venezuela y del proyecto bolivariano[27].

En el marco de este proceso, es importante señalar que la aspiración de Chávez de convertir el ALBA en el "núcleo duro" de UNASUR, como hemos analizado en otro lugar[28], chocó con la reticencia de la mayoría de los países miembros de este organismo que, si bien se benefician de la ayuda financiera y petrolera de los diversos programas venezolanos, se resisten a "albizar" a la UNASUR, manteniendo como referente principal, pese a sus debilidades y falencias, el esquema de integración subregional de MERCOSUR[29]. Sin embargo, Brasil es posiblemente el

actor que con más habilidad ha maniobrado para evitar este proceso de "albización" del nuevo regionalismo sudamericano en torno a UNASUR, a través de una estrategia cautelosa y sutil de cooptación, cooperación y asimilación de las propuestas chavistas[30]. Posiblemente como resultado de estas dificultades, progresivamente en el discurso de la política exterior venezolana comenzó a imponerse la idea del "viraje hacia el Sur" y la incorporación a MERCOSUR, como una alternativa de mantener y ampliar una influencia significativa de "*softbalancing*" a nivel sudamericano.

En este contexto, un rasgo que responde a características pre-existentes de la política exterior venezolana, pero que Chávez extremó significativamente, es la aspiración de adquirir un **protagonismo internacional**, que acentúa el activismo previamente existente. El sostenido incremento de los precios internacionales del petróleo en más de una década posibilitó esta aspiración en tanto se refuerza con una diplomacia petrolera, dirigida no sólo a otros gobiernos y estados, sino, como ya señalábamos, en el marco de la llamada "diplomacia de los pueblos"[31], a ganar aliados entre los movimientos y organizaciones radicales y de izquierda. Esta "diplomacia de los pueblos" originariamente se desarrolla como apoyo a la movilización de los movimientos anti-ALCA, anti-globalización y anti-neoliberalismo en la región, con una marcada orientación anti-estadounidense, que apunta a la cooptación de estos movimientos a favor del proyecto bolivariano. En este sentido, son ilustrativas tanto la asimilación a la agenda del ALBA del programa anti-ALCA y anti-globalización de la Alianza Social Continental (ASC), como la rápida apropiación por Chávez del nombre de UNASUR (originalmente propuesto y acuñado por los movimientos sociales en la Cumbre Social de Cochabamba[32]) para rebautizar la incipiente institucionalización de la Comunidad Sudamericana de Naciones, como parte de los recursos de la estrategia del "poder social" señalado.

Asimismo, un tercer rasgo distintivo de esta política, claramente diferenciado de los gobiernos precedentes, es la identificación y el acercamiento con el gobierno cubano, particularmente desde 2004. Cuba se convierte no sólo en uno de los aliados políticos más relevantes y referenciales de la Venezuela bolivariana, sino también en un socio comercial importante en el marco del ALBA-TCP, en

tanto recibe una sustancial asistencia petrolera (estimada entre 98.000 y 130.000 barriles diarios, parte de los cuales Cuba revende en el mercado internacional) a cambio de la prestación de servicios de profesionales cubanos en Venezuela, que incluyen tanto a médicos y deportistas como a militares y especialistas en seguridad[33].

Esta estrecha asociación con Cuba (marcada además por los sucesivos encuentros de Chávez con Fidel y Raúl Castro, y sus visitas a La Habana, incluyendo el tratamiento de su enfermedad hasta su fase final), se articuló con el discurso anti-imperialista, generando mayores adhesiones de los sectores de izquierda de la región y del mundo con el proyecto bolivariano, pero a la vez posibilitó la coordinación de acciones entre aliados ideológicos y estratégicos en los marcos multilaterales en relación a diversos temas de la agenda global.

Estas concepciones configuran el marco ideológico de la nueva política exterior venezolana tanto en la creación y establecimiento del ALBA, de la UNASUR, y de la CELAC, como en la propuesta de Chávez de la creación de una Organización del Atlántico Sur (OTAS) en contraposición con la OTAN y de la conformación de una fuerza armada latinoamericana[34]. Por otra parte, dan lugar a una reorientación, en el marco de los acuerdos regionales, signada como "la mirada hacia el Sur". Estos procesos se articulan, a su vez, al reiterado cuestionamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de sus mecanismos —pese a que eventualmente el Secretario General electo de esta organización intergubernamental hemisférica contó con el apoyo de Venezuela y de sus aliados en su primera elección, en tanto esta organización se identificó como un instrumento de la política hemisférica de los Estados Unidos.

Finalmente, un rasgo descollante de la nueva política exterior giró en torno al creciente protagonismo e involucramiento del presidente Chávez en esta política, su extremada politización y el progresivo desmantelamiento de los mecanismos profesionalizados a cargo de las relaciones exteriores, con la progresiva desprofesionalización del servicio exterior[35], la re-estructuración de la Cancillería y la creciente subordinación de todas las decisiones de política exterior a la voluntad presidencial, sin contar con efectivos mecanismos de control o de rendición de cuentas externos al Poder Ejecutivo[36]. Es de notar que este proceso[37] contrasta llamativamente, por un lado,

con el altamente profesionalizado y calificado funcionariado del MINREX de Cuba, y por otro, genera situaciones frecuentemente incompatibles con los acuerdos y normas internacionales suscritas por Venezuela por la falta de experiencia y conocimiento, no compensados por el alto nivel de ideologización, de los nuevos funcionarios designados políticamente. Como ilustraciones de este proceso baste citar los traspiés para impulsar una agenda propia en el marco de los organismos internacionales, incluyendo, en su momento la aspiración del gobierno venezolano de ser electo a un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2006, o las demoras en dar seguimiento a la reclamación del Esequibo con Guyana[38] en el marco de la ONU o las dificultades para manejar situaciones como el asesinato de la diplomática venezolana asignada para hacerse cargo de la Embajada en Nairobi en julio de 2012[39].

Como parte de este proceso y de la priorización de la promoción y defensa del régimen y del proyecto "revolucionario" del bolivarianismo, se produce asimismo un "distanciamiento y abandono de compromisos internacionales en el ámbito del comercio, las inversiones, la integración y la protección de derechos humanos"[40], y un cuestionamiento y rechazo de tratados y acuerdos internacionales suscritos oportunamente por Venezuela.

La politización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y su creciente incidencia en la política exterior Venezolana

Por otra parte, es importante resaltar que más allá de las aspiraciones a un protagonismo regional e internacional, muchas de las decisiones en el marco de la política exterior están fundamentalmente asociadas con la acumulación y concentración de poder y los vaivenes de la política doméstica, prioridad destacada de la agenda personal del presidente. En este proceso el sector militar cumple un rol fundamental como un referente político principal del proceso de acumulación y concentración de poder, en tanto principal sustento político del presidente[41].

En el marco de la visión geopolítica y militar de éste, asimismo, muchas de las decisiones relacionadas con la política exterior y el comercio internacional pasan por la nueva doctrina de seguridad y

defensa y el rol asignado a las fuerzas armadas, en el marco de la hipótesis de un conflicto asimétrico con los Estados Unidos, temas que remiten asimismo a los vínculos e intercambios militares establecidos tanto con países de la región y fuera de ella, como con fuerzas irregulares como las FARC de Colombia. En este sentido, al creciente pretorianismo que caracteriza el proceso interno de consolidación del proyecto bolivariano, con una estrecha vinculación entre las fuerzas armadas y el poder ejecutivo y el involucramiento de las primeras en diferentes políticas (incluyendo las políticas sociales y las misiones), se corresponde una militarización de la política exterior en función de una visión geoestratégica, en cuyo marco no está descartada la aspiración de consolidar las capacidades convencionales de "poder real" del país, particularmente en el marco de un conflicto con Colombia, dando lugar a un incremento de la adquisición de material bélico convencional.

La acentuación y profundización de las decisiones en política exterior en el poder ejecutivo, si bien ilustra una tendencia preexistente, tendió a evitar o a eliminar las consultas o la construcción de consensos a nivel nacional con diversos actores de la sociedad venezolana, con excepción de las fuerzas armadas y de algunos sectores del chavismo que, en general, tienden a acatar y a asumir las directivas presidenciales[42]. No es casual, en este marco general, el alto grado de permeabilización por parte de los militares de la política exterior bolivariana, tanto en términos de muchos de los cuadros convocados para su formulación y ejecución como de sus enfoques y concepciones predominantemente geopolíticos y militares de los temas de la agenda regional e internacional y en una gran parte de los acuerdos comerciales (en buena parte relacionados con la adquisición de armamento) promovidos en el contexto de una diversificación de las relaciones internacionales del país en el marco multipolar, especialmente con China, Rusia, Irán y Bielorrusia.

En su conjunto, los rasgos señalados marcan una reorientación de la política exterior de Venezuela, acentuando algunos de los rasgos preexistentes y, a la vez, dando lugar a una serie de cambios significativos sobre la base de una estructura personalizada de fuerte contenido militarista, ideológico y mesiánico, cuyo desarrollo, eventualmente, puede ser de difícil reversión.

Sin embargo, estos rasgos se articulan asimismo con un fuerte rechazo no solo a una narrativa neoliberal sino también a una visión de la globalización que pueda poner en cuestión la soberanía nacional[43]. La priorización de una concepción del principio de soberanía nacional, a la que se apela a través de las referencias bolivarianas, articula tanto una posición anti-estadounidense como una visión anti-globalista, en cuyo marco se privilegian las relaciones con aquellos gobiernos que, tanto a nivel regional como a nivel internacional, ponen acento en este principio y en un cuestionamiento del sistema internacional bajo su estructura de poder actual. La soberanía nacional, en este marco, es encarnada en el gobierno bolivariano, a través de su legitimación electoral quièn, sobre esta base, desarrolla no sólo un proyecto nacional asociado con el "socialismo del siglo XXI" sino también con una política exterior "revolucionaria" que pone en cuestión las bases de la estructura de poder internacional. Las amenazas a la soberanía nacional que surgen de esta estructura en su composición actual, más allá de sus contenidos capitalistas, se perciben en términos de amenazas militares frente a las cuales es necesario desarrollar una articulación entre la política exterior y la política de seguridad y defensa, particularmente en función de la hipótesis de una eventual invasión de los Estados Unidos[44]. Mientras que la primera despliega, entre otros elementos, la estrategia de "*softbalancing*" ya mencionada, la segunda refuerza las capacidades militares frente a una amenaza de intervención externa o de la eventual injerencia exterior en un conflicto interno.

En este contexto, algunos de los procesos más evidentes de estos quince años están vinculados con la ya señalada militarización de la sociedad venezolana y ponen en evidencia algunas tendencias distintivas que afectan la relación con los mecanismos y normativas del sistema internacional.

Una de las transformaciones más importantes de la política exterior bajo el gobierno de Chávez, ha sido no solo la monopolización por parte del ejecutivo de la política exterior bolivariana con la exclusión de negociar con otros actores domésticos, sino también la prevalencia que ha adquirido un solo actor en particular —los militares, estrechamente vinculada con el carácter crecientemente pretoriano del régimen y el marcado involucramiento de las fuerzas armadas en

decisiones vinculadas a esta política, pero también con la necesidad de garantizar las lealtades de un sector crucial para la supervivencia del régimen[45].

La trasformación de las Fuerzas Armadas venezolanas, denominadas actualmente Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB), se ha destacado por tres elementos clave, particularmente en base a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB) en 2011. El primero de ellos está relacionado con el cambio de las hipótesis de conflicto en el marco de la doctrina militar de estas fuerzas, poniendo en primer plano una hipótesis de conflicto basada en una intervención de EEUU[46], que buscaría imponer su voluntad en Venezuela por medio de acciones militares, con el objetivo de generar un cambio de régimen y de establecer el control sobre sus recursos energéticos y naturales. El segundo elemento clave es la marcada politización de la institución, incluyendo su participación en la administración pública y en actividades proselitistas, el alineamiento y adoctrinamiento de sectores dentro de las FANB con la visión bolivariana del presidente y del PSUV, y la designación de personal militar en puestos políticos y burocráticos tradicionalmente ocupados por civiles. Y el tercer elemento está relacionado con la reestructuración de la FANB y la creación de la Milicia Bolivariana bajo una estructura paralela[47] que no responde al Ministerio Popular de la Defensa sino directamente al Ejecutivo Nacional. La creación de esta milicia apunta a un intento de crear una estructura paramilitar que complemente y haga de contrapeso a sectores opositores dentro de la FANB, justificada por la creación de cuadros de reservistas para realizar operaciones de guerra asimétrica ante una eventual ocupación de EEUU. En este marco, en el orden interno se establecieron como objetivos prioritarios los vinculados con las funciones policiales, el desarrollo económico, y la seguridad pública, entre otros[48]. En el orden externo se priorizó la hipótesis de conflicto basada en una intervención militar de EEUU en Venezuela con el eventual involucramiento de Colombia[49], donde también podrían participar agentes desestabilizadores no estatales vinculados al conflicto interno colombiano, organizaciones delictivas transnacionales y el narcotráfico.

En 2004, el entonces secretario del Consejo de Defensa Nacional de Venezuela, el General de División Melvin López Hidalgo, señaló

la necesidad de una: "respuesta asimétrica a fuerzas invasoras estadounidenses superiores, mediante la combinación de personal militar venezolano, reservistas civiles y una red interna de grupos civiles de base. Estos componentes estarán encargados de ataques guerrilleros de baja intensidad, coordinados contra las fuerzas estadounidenses"[50]. Estos procedimientos se apoyarían, a su vez, en una "red civil de 'inteligencia social' que funcione como sistema clandestino de espionaje, cuyos miembros informarán al gobierno de todo aquello que consideren sospechoso"[51]. En este marco, en 2007 se desarrolla la ejecución de la primera parte del Plan Estratégico de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para la Defensa Integral de la Nación 2007-2013, mejor conocido como Plan Sucre, que se basó en dos premisas fundamentales: "1) Cumplir con los lineamientos estratégicos establecidos en el Proyecto Nacional Simón Bolívar —Primer Plan Socialista— Desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013. 2) Adecuarse con base a la planificación y organización de la Institución Armada para combatir las amenazas que atentan en contra de la Nación"[52]. Un análisis más detallado del Plan Sucre apunta a señalar cuál es la prioridad al establecer que: "Esto ha llevado a formular una doctrina defensiva, desde el nivel estratégico al nivel táctico, sustentado en el ideario Bolivariano y concebido con base en la Guerra Popular Prolongada . . . Construir la nueva Doctrina Militar Bolivariana para librar con éxito una Guerra Popular Prolongada ante una hipótesis de guerra por parte del imperio contra la República Bolivariana de Venezuela"[53].

La LOFANB y sus posteriores modificaciones también reforzaron aspectos de la integración cívico-militar, y del rol de organizaciones civiles en una guerra popular prolongada[54]. Los cambios señalados en la FANB no solo incluyeron su politización y su incorporación al aparato de toma de decisiones del Estado, sino también su crecimiento en cuanto a capacidades, sobre todo en lo referente a la capacidad de proyección a nivel regional.

Tradicionalmente la concepción de proyección militar implica la capacidad del instrumento militar de realizar operaciones militares más allá de sus fronteras. Esta capacidad ha sido alcanzada por un reducido grupo de países, constituyendo los EEUU el mayor ejemplo, en tanto detenta la capacidad de llevar adelante operaciones bélicas en

cualquiera parte del mundo. En el contexto venezolano la capacidad de proyección militar se da en dos marcos diferentes. El primero es el incremento tanto cuantitativo como cualitativo del equipamiento militar para facilitar las operaciones dentro del territorio así como operaciones limitadas fuera del mismo (como podría darse en el marco de un conflicto con Colombia, realizando operaciones militares dentro del territorio colombiano). El segundo marco de proyección militar no está vinculado a la concepción tradicional de proyección militar, sino al incremento de las relaciones con otros Estados por medio de intercambios académicos, agregadurías militares, ejercicios combinados, capacitaciones, cooperación técnica y la coordinación de políticas o concepciones defensivas conjuntas, en donde las FANB adquieren un mayor protagonismo en operaciones no-bélicas en el exterior del país y contribuyen a la proyección revolucionaria. A este cuadro se suma, como ya ha sido señalado, su involucramiento directo en la adquisición de armamento a otros países.

Por otra parte, en relación al rol de las fuerzas armadas en la proyección internacional resalta la propuesta venezolana ya mencionada de la OTAS. En 2004 el presidente Hugo Chávez, había presentado propuesto la creación, en América de Sur, de un organismo regional similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) bajo la dominación de Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS/OTASUR), cuyo objetivo fuera la integración militar a nivel regional y la conformación de unas Fuerzas Armadas Latinoamericanas[55], en el marco de una política exterior orientada a profundizar el proceso de integración regional y la autonomía frente a los EEUU. Cuatro años después, en 2008, ante la imposibilidad de concordar sobre un proyecto regional común en temas de defensa entre Venezuela y Brasil, el gobierno brasileño promueve la creación del Consejo de Defensa Suramericano en el marco de UNASUR, impulsada por el Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobim. La iniciativa de Brasil eludía la propuesta de creación una alianza militar al estilo de la OTAN y la sustituía por la creación de un consejo en el marco de la UNASUR, orientado a incrementar el diálogo y la coordinación entre los estados miembro en temas de defensa, promover las medidas confianza mutua entre los estados de la región y actuar como un mecanismo de prevención de conflictos en la región[56]. A pesar de las diferencias con la OTAS/OTASUR, los

países miembros del ALBA, incluyendo a Venezuela, terminaron por aceptar la propuesta brasileña.

No obstante la retórica de algunos gobiernos de países miembros de UNASUR, la idea de una alianza militar se encuentra actualmente alejada de la realidad regional. No solo no hay iniciativas consolidadas para dicho proyecto, sino que en materia de integración para la defensa y seguridad quedan muchos pasos previos por cubrir. En este sentido, falta desarrollar e implementar mecanismos de confianza mutua, reforzar los espacios de diálogo, crear mecanismos de cooperación en defensa y desarrollar una visión estratégica regional basada en el consenso de los países de la región. A esto cabe agregar que las respectivas doctrinas militares no coinciden en la definición, tanto conceptual como operativa, de la función de las Fuerzas Armadas, particularmente en lo relativo a los temas de seguridad interna y de seguridad pública, constituyendo Venezuela una excepción en el marco de una doctrina militar que incorpora el funcionamiento de las milicias. Por otra parte, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa estableció claramente el control civil de las fuerzas armadas[57].

Incluso en el seno del ALBA la propuesta de una alianza militar ha encontrado dificultades para ser aceptada plenamente entre los miembros, más allá de algunos acuerdos bilaterales como los existentes entre Venezuela y Cuba, y entre Venezuela y Bolivia[58], aunque algunos analistas sugieren que uno de sus componentes incipientes es la conformación de una alianza militar[59]. En el 2008, en el transcurso de un seminario sobre "*Logros y Desafíos de la Alternativa Bolivariana de las Américas*" los países participantes rechazaron al TIAR como un sistema de seguridad inadecuado, enfatizando sin embargo la necesidad de incrementar la coordinación cívico-militar para tareas de ayuda humanitaria, la resolución de controversias transnacionales y la creación de un centro de estudios de seguridad regional[60]. Todas ellas, iniciativas alejadas al desarrollo e implementación de una efectiva alianza militar. De hecho, en el marco del ALBA, los avances en este sentido no han avanzado más allá de la instalación en el 2011 de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas en La Paz, conformada, con un perfil académico, por Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela[61], y la propuesta de creación, aún no concretada, en el seno del Consejo Político del ALBA, del Comité Permanente de

Soberanía y Defensa de la Alianza Bolivariana, conformada por los ministros de Defensa de los países miembros del ALBA, cuyo objetivo sería la definición de una Defensa Integral Popular Conjunta, en el marco de una nueva doctrina militar de la región"[62]. No obstante, en julio de 2013, en el marco de un seminario de defensa y seguridad de los países del ALBA realizado en Santa Cruz, el presidente Evo Morales propuso crear un bloque estratégico militar "para defender la soberanía de cualquier intervención imperial" y construir una región de paz[63].

En suma, a pesar del creciente interés por parte de países de la región en el desarrollo de capacidades disuasivas regionales, resaltándose la postura de Brasil hacia el tema, la política exterior bolivariana se ha visto incapaz de promover efectivamente la creación de una alianza militar regional, que fortaleciese posiciones más duras en las políticas exteriores de los países de la región, particularmente en relación a los Estados Unidos.

Pero este no ha sido el único ámbito en el cual la política exterior de Venezuela ha enfocado sus propuestas para la defensa y seguridad en la región. La cooperación en materia de defensa que ha desarrollado Venezuela en los últimos 10 años es ilustrativa al respecto. El aumento de la cooperación y el intercambio se ha dado con Cuba, Bolivia, Nicaragua y Argentina, así como con países fuera de la región, como es el caso de Irán que ha provisto de aviones no tripulados a Venezuela y tecnología para la producción de pólvoras; Bielorrusia, donde se capacita personal venezolano y cuyas FFAA están proveyendo a Venezuela de asesoramiento para la creación de un sistema de defensa antiaéreo venezolano[64]; China que está proveyendo material aéreo y terrestre a la FANB y está enviado personal para realizar cursos especializados en Venezuela; y Rusia, país con el que se han reforzado los lazos por medio de compras de material bélico en el marco de acuerdos gobierno-gobierno que incluyen el otorgamiento de amplios créditos a Venezuela para la adquisición del material bélico[65].

Por otra parte, el instrumento militar no solo se ha empleado como parte de la política exterior en el contexto de acuerdos internacionales, sino que ha sido empleado para acompañar acciones diplomáticas y políticas durante situaciones de crisis. El gobierno venezolano estrechó lazos con la FARC al punto de su reconocimiento por el Presidente

Chávez (con respaldo de la Asamblea Nacional de Venezuela) como fuerzas beligerantes[66], marcando una clara diferenciación con las posiciones de otros países de la región. En reiteradas ocasiones el gobierno colombiano acusó a Venezuela de estar cooperando con estos grupos, ofreciendo no solo asilo en territorio Venezolano[67] para resguardarse de las acciones de las fuerzas armadas colombianas, sino también proveyendo de apoyo logístico en la forma de pertrechos de guerra[68]. En 2008 ante la violación del territorio ecuatoriano por parte de aviones y personal militar terrestre de Colombia en acciones contra el líder de las FARC Raúl Reyes, Chávez ordenó el retiro del personal diplomático en Bogotá, la expulsión del personal diplomático de Colombia en Venezuela y la movilización de las FANB hacia la frontera con Colombia. La escalada de tensiones no llegó al conflicto armado, y el 7 de marzo del 2008 en la reunión del Grupo Rio en República Dominicana se logró superar la crisis[69]. Pero el material recuperado en la operación colombiana en Ecuador reforzó las teorías de la cooperación entre Chávez y las FARC, presentándose evidencia validada por Interpol[70] que mostraba vínculos entre el mandatario venezolano, el gobierno venezolano y las FARC. Es importante destacar que la movilización de la FANB no fue un factor menor en dicha crisis. Desde la crisis del Caldas en 1987 no se habían movilizados fuerzas militares venezolanas a esa escala, y la amenaza del empleo del instrumento militar por parte del Presidente Chávez fue un componente clave de su discurso durante la crisis. Pese a que en la actualidad, la posición venezolana se ha desplazado hacia un apoyo al desarrollo del proceso de paz en Colombia promovido por el Presidente Santos, en tanto Venezuela actúa como uno de los países observadores del mismo, en este desplazamiento es necesario tener en cuenta tanto el debilitamiento militar de las FARC como la necesidad de preservar, en el marco de este proceso, muchos de los negocios presuntamente existentes entre altos mandos de la FANB y los grupos irregulares colombianos[71].

En suma, una somera revisión de los cambios en la doctrina y la estructura de las fuerzas armadas venezolanas, la creación de las milicias bolivarianas y el desarrollo de las capacidades de estas fuerzas para su proyección externa en el marco de una serie de iniciativas a nivel regional e internacional, incluyendo algunos acuerdos militares y la adquisición de material bélico acorde a las prioridades

de la nueva doctrina militar desarrollada, muestra, por un lado, una creciente politización de las fuerzas armadas, sumadas a su mayor participación y protagonismo en el aparato estatal, en el comercio y en la política exterior, y a su mayor autonomía del control civil, y por otro, la utilización de estos elementos como un componente de "poder real" en la política exterior de Venezuela ante la hipótesis de un conflicto asimétrico con los Estados Unidos, en el que Colombia quede involucrada. En este marco, queda en evidencia tanto la articulación creciente entre la política de seguridad y defensa del país con una serie de aspectos de la política exterior como la imbricación de las fuerzas armadas en la formulación y ejecución de ésta. Si bien esta situación encuentra precedentes en el período previo a Chávez, con la presencia y conducción de importantes cuadros militares de la política de fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el actual período esta presencia y conducción se expande a otras áreas del organismo, incluyendo la dirección de algunos departamentos regionales, y se articula con una política exterior de fuerte discurso y contenido belicista, tanto por parte del Presidente como del mismo organismo, que articula y asume algunas de las decisiones presidenciales en esta área, pero asimismo remite al rol creciente en el ámbito comercial al punto de tener una marcada incidencia sobre las decisiones en política exterior tanto a nivel regional como global, afectando inclusive la capacidad de decisión del ejecutivo[72].

Incertidumbres y contradicciones: Algunas conclusiones y muchas interrogantes

El presente capítulo ha sido finalizado en gran parte poco antes del fallecimiento de Chávez y de la realización de las elecciones presidenciales de marzo de 2013 en Venezuela y, necesariamente, deberá ser revisado, a mediano plazo, a la luz de las secuelas que acarrea la victoria de Maduro en estas elecciones y de su eventual estabilización en el marco de la aguda crisis económica y política por la que atraviesa el país.

En este marco, la estrategia bolivariana de proyección externa se ha articulado tanto en base a los cambios en el ámbito militar y a su creciente incidencia sobre la política exterior, en el marco del proyecto de "socialismo del siglo XXI", como en la utilización predominante

de los recursos petroleros, para reforzar y consolidar esta estrategia de proyección internacional. Eventualmente, los cambios internos, tanto en lo referente al rol y a la doctrina de las fuerzas armadas como a la re-estructuración y politización del servicio exterior, amén de contribuir a consolidar el proceso interno, son instrumentales a la visión de una Venezuela bolivariana que proyecta su revolución y que aspira a convertirse, más allá de sus capacidades reales, en una "potencia" y en un actor internacional relevante, en el marco de un mundo multipolar. El rechazo y la denuncia de acuerdos y tratados internacionales que no se ajusten a esta estrategia y el desarrollo de nuevas alianzas que la fortalezcan, así sea con países vecinos de limitada capacidad de incidencia internacional o con gobiernos y estados que a nivel internacional contribuyen consistentemente a la estrategia de "*softbalancing*" y, en particular, al cuestionamiento de la primacía estadounidense, configuran un componente fundamental de la política exterior bolivariana.

Sin embargo, el análisis anterior permite extraer algunas conclusiones y, asimismo, abrir algunas interrogantes en torno a escenarios futuros de la política exterior venezolana, particularmente en relación a su penetración por las fuerzas armadas y por una visión geoestratégica e ideológica.

En primer lugar, es de señalar que, en función de las características analizadas de la proyección internacional de Venezuela bajo las presidencias de Chávez, ésta adquirió un carácter personalista, sobredimensionado y de fuerte lenguaje y contenido militarista, en función de una visión geoestratégica e ideológica y de una aspiración a una proyección internacional del estado "revolucionario". La articulación de estos elementos con los cambios en las fuerzas armadas del país, y con el desarrollo de una estrategia de diversificación de relaciones y alianzas internacionales, especialmente en el ámbito militar, ha posibilitado incluir, por momentos, un componente de "poder real" en la política exterior, más allá de sus efectivas capacidades militares.

La concepción de la proyección externa, más que de una política exterior, de un estado revolucionario, como apunta Romero, ha dado lugar a una combinación específica de elementos, articulando esta proyección a una doctrina militar que articula las hipótesis de

conflicto relacionadas con las amenazas internas a la revolución con las hipótesis de conflicto vinculadas a las amenazas externas y a su capacidad de proyección y expansión, expresadas fundamentalmente por una hipotética intervención de los Estados Unidos y por el impacto de una globalización concebida como un proceso y una narrativa neoliberal. En este marco, tanto la concepción de un mundo multipolar como la existencia de acuerdos y tratados internacionales suscritos por Venezuela configuran un escenario internacional que debe ser reinterpretado a la luz de una priorización de la visión soberanista y revolucionaria de la proyección externa del país, incorporando una visión geoestratégica y militar.

Sin embargo, en segundo lugar, dadas las asimetrías de poder existentes en el sistema internacional y, en particular en relación a los Estados Unidos, esta estrategia "dura" ha sido eventualmente apuntalada, complementada y ampliada prioritariamente por una estrategia de "*softbalancing*", basada tanto en una diplomacia oficial de acentuado perfil político e ideológico, como en una diplomacia paralela que incluye, como un componente importante, la llamada "diplomacia de los pueblos". Esta estrategia no ha estado desvinculada de un énfasis en la soberanía nacional al punto de poner en cuestión y, eventualmente, rechazar y denunciar, acuerdos y tratados internacionales firmados por Venezuela. Dada la contradictoria relación con la OEA —vista por un lado como un instrumento de los Estados Unidos y por otro como un importante espacio para promover una agenda "revolucionaria", y dada la creciente violación de los derechos humanos en Venezuela en franca contradicción con los establecido por la Constitución de 1999, una de las víctimas de este proceso ha sido el sistema interamericano de derechos humanos, denunciado en su integridad recientemente al punto de plantear la denuncia asimismo de la Convención Americana de Derechos Humanos[73]. Es ilustrativo al respecto que el carácter vinculante y supranacional de su normativa entra en colisión con una visión de la soberanía nacional que acentúa la legitimidad de los actos del Estado, particularmente si es concebido como estado revolucionario, independientemente de cualquier marco normativo internacional.

Sin embargo, en tercer lugar, pese a la relevancia otorgada a una estrategia de "*softbalancing*", dadas las limitaciones de un estado

como Venezuela para desarrollar capacidades bélicas con efectiva proyección extraterritorial y de la falta de respuesta a las diversas iniciativas de impulsar alianzas militares efectivas que potencien esta proyección, es importante señalar que en la articulación de las diferentes estrategias desarrolladas por la política exterior bolivariana y, específicamente, por el poder ejecutivo y, en su momento, por el propio Presidente Chávez, se ha incrementado significativamente no sólo el peso de una visión y concepción geopolítica y militarista, sino también la influencia y participación del sector militar, cuyo papel en el sistema político ha aumentado en el marco de las sucesivas reformas institucionales y doctrinarias. Esta influencia y participación no sólo abarca la creciente presencia militar (simultánea al incremento de su peso político) en la toma de decisiones y en la formulación de la política exterior bolivariana, sino también, como lo señalan Corrales y Romero, la prevalencia del sector militar como el único sector decisivo de la sociedad tanto en la formulación de la política exterior a nivel oficial como en función de diversos negocios, lícitos o ilícitos, en curso a nivel internacional[74].

Estas estrategias y su eventual articulación entran en contradicción con algunos valores relevantes de la cultura política venezolana y de la Constitución de 1999, en especial los referidos a la democracia, a los derechos humanos y a la paz, y abren una serie de interrogantes en relación con los escenarios posibles de evolución luego de las elecciones de marzo de 2013.

Con la cuestionada victoria electoral del PSUV en abril de 2013, si se sostienen los altos ingresos petroleros, su re-elección ratifica y posiblemente acentúa, tal como se ha afirmado en numerosas ocasiones, la política exterior existente y las relaciones y vínculos internacionales desarrollados en los últimos 15 años en el marco de una proyección revolucionaria, quizás profundizando la dinámica de articulación entre una política exterior de sesgo militarista con el necesario "*softbalancing*" impuesto a la misma, y con un rechazo a aquellos acuerdos, tratados y normativas internacionales que se interpongan en el camino de la construcción del proyecto del "socialismo del siglo XXI" y de su proyección internacional. En este marco, tanto el discurso anti-estadounidense, como la creación y promoción del ALBA, de Petrocaribe y la diversificación de relaciones

en un mundo multipolar, junto con la reorientación de la política de integración en función de la "mirada hacia el Sur" y la estrecha alianza con Cuba persistirían como componentes cruciales de esta política, con la aspiración, de acuerdo a los señalamientos de las metas de gobierno para el 2013-2018, de convertir a Venezuela en una "potencia mundial"[75], activa y militantemente involucrada en la reconfiguración del espacio regional y, eventualmente, global. En este marco, tanto las capacidades militares que responden a la nueva doctrina de seguridad y defensa y a la reforma de las fuerzas armadas, como las capacidades diplomáticas reconvertidas en función de este proyecto, responden tanto a las necesidades de esta proyección revolucionaria, pero también a las aspiraciones e intereses de un sector específico de las fuerzas armadas crecientemente involucradas en su formulación e implementación.

NOTAS

1. Que no descarta, a corto y mediano plazo, las relaciones económicas que mantienen a Venezuela como un proveedor destacado de hidrocarburos a los Estados Unidos.

2. Toro Carnevali, Alfredo (2011). "El ALBA como instrumento de "*softbalancing*", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 33, enero-junio 2011, Número especial "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", p. 160.

3. Williams caracteriza el "*softbalancing*" como "*a strain of balance of power politics whereby weaker states employ non-military tools to protect their interests, and to delay, frustrate, and undermine a hegemonic state capacity toimpose its preferences*", en cuyomarco el gobierno de Venezuela buscóimplementarestrategiasmássutiles, indirectas, limitadas y tácitasque la capacidadmilitarparalimitar el predominio de los EEUU, en Williams, Mark Eric (2011). "*The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela´s Foreign Policy*", en Ponniah, Thomas and Jonathan Eastwood (eds.) *The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 258, 260 y 271.

4. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2013). "Si los derechos humanos se oponen...Bolivarianismo y el sistema interamericano de derechos humanos", en *Foreign Affairs* Latinoamérica (México D.F.), vol. 13, No. 4.

5. Como apuntan dos analistas "*This is evident in Caracas´s arms purchases, a lax atitude towards drug trafficking, and alleged secret tiés with nuclear or terrorist-sponsoring attes and movements*", en Corrales, Javier and Carlos Romero (2013). *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s*, New York: Routledge, p. 20.

6. Serbin, Andrés (2010a). "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2010*, No. 8, Buenos Aires: CRIES y Serbin, Andrés (2010b). "De despertares y anarquías. De la concertación regional", en *Foreign Affairs* Latinoamérica, vol. 10, No. 3, julio-diciembre 2010.

7. Cfr. al respecto Serbin, Andrés (2010c) *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina; los nuevos desafíos*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 15; Serbin, Andrés (2011) L*os nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano*, Buenos Aires: Documentos CRIES No. 17, y Serbin, Andrés; Laneydi Martinez y Haroldo Ramanzini (2012) *El regionalismo "post-liberal" en América Latina: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la integración 2012*, CRIES: Buenos Aires. Accesibles en www.cries.org

8. Ver al respecto Rojas Aravena, Francisco (2012) *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*. VIII Informe del Secretario General, San José: FLACSO.

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

10. *Ibidem*. Gran parte de esta sección está basada en el capítulo "Visiones, concepciones y acciones en la política exterior de Chávez", pp. 9-25.

11. Cfr. Nye, Joseph (2013) "Hard, Soft, and Smart Power", en Cooper, Andrew; Jorge Heine and Ramesh Takhur (Eds.) *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 559-574.

12. Cfr. Irwin, Domingo e Ingrid Micett (2008) *Caudillos, Militares y Poder: Una historia del Pretorianismo en Venezuela*, Caracas: Univer-

sidad Católica Andrés Bello y Universidad Pedagógica Experimental Libertador, especialmente cap. IX, pp. 259-291.

13. Como señala Alvarez Itriago, "Es precisamente el predominio de lo militar en el proyecto político de Chávez y el manejo personalista del poder los que revelan los riesgos a que está sometido el sistema democrático venezolano. Desde el punto de vista constitucional se tiene que de un elevado control del poder militar por parte del legislativo, establecido en la Constitución de 1961, se pasa a una situación de autonomía funcional de la institución militar con respecto al mundo civil. De institución obediente, apolítica y no deliberante, la FAN adquiere la posibilidad de deliberar y participar en la determinación de los asuntos públicos…". En Álvarez Itriago, Rosángel Mariela (2009). "De la "Constitución de Papel" a los "Factores reales de Poder": Avance del militarismo en Venezuela (1998-2008)", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* (Universidad Central de Venezuela), Vol. XV, No. 2, jul-dic. 2009, p. 53..

14. Cfr. Romero, Aníbal (2008). "Militares y política exterior en la Revolución Bolivariana", ponencia presentada en las *Jornadas sobre Venezuela*, Santiago de Compostela, 21 y 22 de mayo 2008.; y Corrales, Javier and Carlos Romero (2013), op. cit., pp. 132-134.

15. Como acota Cardozo, "…en términos cada vez más ambiciosos a la par de divorciados de las necesidades que el país acumulaba". En Cardozo, Elsa (2010). *La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*, Caracas: ILDIS, p. 5.

16. *"There is a heavy and unconcealed militaristic bent..The military is present i the cabinet, in the managment of the ever-growing number of state-owned enterprises, and in running subnational government programs"*, en Corrales, Javier and Michael Penfold (2010). *Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the Political Economy of Revoution in Venezuela*, Washington D.C.: The Brookings Institution, p. 2.

17. Cfr. Rivas Leone, José Antonio y Mayela Quintero Acosta (2007). *Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela*, Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials, WP Núm. 266.

18. Romero, Aníbal (2008), op. Cit.

19. Cfr. Ellner, Steve (2003) "Introduction: The Search for Explanations", en Ellner, Steve and Daniel Hellinger (eds.) *Venezuela Politics in the Chávez Era*, Boulder- Lynne Rienner, pp. 7-26; Corrales, Javier (2011) "Why polarize? Advantages and Disadvantages of a Rational-Choice Analysis of Government-Opposition Relations under Hugo Chávez", en Ponniah, Thomas and Jonathan Eastwood (eds.) *The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 67-97.

20. Como apunta Trinkunas: "*The expansion of the Venezuelan Bolivarian Armed Force's roles and missions during the Chávez administration has been unprecedented. Military officers play a role in executing domestic policy by staffing key positions across almost every ministry andagency in the government. As President Hugo Chávez has created a diverse set ofinternational alliances with like-minded governments in Bolivia, Ecuador, Nicaragua andIran, Venezuelan officers have played a role in implementing international policy,especially in the security dimension*", en Trinkunas, Harold A. (2010) "The Transformation of the Venezuelan Bolivarian Armed Force: from Protagonism to Revolutionary Subordination", *paper* presentado en el 2010 Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, Canada, October 6-9, 2010.

21. Romero señala que es útil tomar "el concepto de *proyección externa*, en vez de *política exterior*, para connotar elementos y definiciones de la política interna, económica e ideológico-cultural". en Romero, Carlos (2010) *La política exterior de la Venezuela Bolivariana, Plataforma Democrática*, WorkingPaper No. 4, julio 2010, p. 7.

22. Egaña, Fernando (2009) "El Impacto de la Política Exterior en la Opinión Pública". Borrador, Caracas: ILDIS. www.ildis.org.ve, 2009.

23. Como señala con más detalle Romero: "…para ubicar el papel de Venezuela en la política internacional, hay que comprender lo que significa la dualidad de la política exterior del gobierno del presidente Chávez. Por una parte, Venezuela es un Estado con proyección regional e internacional y por la otra, es un Estado (que se asume como) revolucionario, en Romero (2010,) op. cit. Esta proyección se produce de una forma mixta, con el desarrollo de un "poder real", dadas las condiciones económicas petroleras favorables del país; de un "poder suave", dada la existencia de una importante maquinaria propagandista e ideológica "internacionalista"; y de un "poder social"

("*social power*"), dados los programas de asistencia, financiamiento y cooperación internacionales desarrollados por Venezuela, en Corrales, Javier (2011). "Conflicting Goals in Venezuela´s Foreign Policy", en Clem, Ralph and Anthony Maingot (eds.) *Venezuela´s Petro-Diplomacy. Hugo Chavez´s Foreign Policy*, Gainsville: University Press of Florida, pp. 32-48.

24. Como señala asimismo Romero "La política exterior de Venezuela se ha orientado hacia una dirección radical en el marco de la promoción del socialismo del siglo XXI, cuestión que se ha acrecentado con más ahínco desde el año 2007. Ese año se conoció un documento del gobierno del presidente Chávez titulado "Las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013". Según el Plan, se pretende "neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad y la opinión pública de los movimientos sociales organizados" y como un objetivo más general, se establece la creación de una estrategia mundial "para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario", en Romero 2010, op. cit, p. 5. Hemos analizado con mayor detalle este proceso en Serbin (2011), op. cit.

25. Cfr. Silva, María Cristina (2011). "La Alianza Bolivariana para a las Américas (ALBA): aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social", en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Icaria Editorial, pp. 254-255.

26. Cfr. Hirst, Joel (2012). *The ALBA. InsideVenezuela´sBolivarian Alliance*, Miami: Interamerican Institute for Democracy.

27. En esencia, el "poder real" se asoció con el desarrollo de una creciente capacidad militar y un incremento de la influencia diplomática de Venezuela (...) en el sistema internacional, y la combinación del "poder suave" y el "poder social" contribuyó a desarrollar una estrategia de "*softbalancing*" frente a los Estados Unidos más acorde con las actuales capacidades de Venezuela, en Corrales, Javier (2011). "ConflictingGoals in Venezuela´sForeignPolicy", en Clem, Ralph and Anthony Maingot (eds.) *Venezuela´s Petro-Diplomacy.Hugo Chavez´s Foreign Policy*, Gainsville: University Press of Florida, pp. 32-48.

28. Serbin (2011), op. Cit.

29. Al que más recientemente se agrega la Alianza del Pacífico, con una orientación predominantemente económica.

30. *"While Brazil tolerated Bolivarian rhetorical flourishes abroad, particularly in countries such as Ecuador and Bolivia, which had domestically challenging political scenes, practical expression of these ideas remained something to be blocked.Three big issues in this respect were Chávez's plans for a Bank of the South, a Venezuelan nuclear industry, and a gas pipeline ring around South America. While none of these major projectswas particularly liked in Brasília, none was explicitly opposed. Instead, a strategy of co-optionand diversion was employed"*, en Burgues, Sean (2010) "Brazil as a Regional Leader: Meeting the Chavez Challenge", en *Current History*, No. 58 February 2010.

31. Ver al respecto Bansart, Andrés (2008) *El Caribe. Una sola posibilidad de integración: la diplomacia de los pueblos*, Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Cuadernillo Nueva Diplomacia No. 3.

32. Serbin (2011), op. cit.

33. Serbin, Andrés (2011) "Círculos concêntricos. La política exterior de Cuba enun mundo multipolar y el proceso de actualización", en Ayerbe, Luis (coord.) *Cuba, Estados unidos y América Latina frente a los desafios hemisféricos*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES-Icaria Ed. – IEEI, pp. 229-267.

34. Cfr. al respecto Rodrigues, Gilberto y ThiagoRodrigues (2011) "La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad. Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil", en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires, Barcelona: Editorial Icaria, CRIES, GPPAC, pp. 207.238.

35. "El deterioro de la diplomacia como ejercicio profesional, el recurso constante a la personalización de relaciones y a la "diplomacia de micrófonos", el impulso a la llamada "diplomacia de los pueblos" y "paralela" (…) son parte del cuadro de ruptura que se profundizó aceleradamente desde finales del año 2004 con las propuestas del plan denominado "Nuevo Mapa estratégico" (2004), las del Plan de desarrollo económico y social 2007-2013 calificado como "Primer Plan Socialista" (2007) y en la propuesta de reforma constitucional (2007) que, aunque derrotada en el referendo, en los hechos reflejó y se convirtió en referencia para aspectos cruciales de la política exterior,

entre ellos, la visión trasnacional de esa política y la definición de la diplomacia en términos de apoyo al régimen y no de base profesional para una política exterior de Estado", en Cardozo 2010, op. cit. pp. 3-4.

36. Como señala un estudio reciente "La política exterior de Chávez ha sido muy activa, puesto que la estabilidad futura del proceso revolucionario está ligada a su proyección internacional y a la confrontación de aquellos elementos externos que le puedan confrontar. (…) En esa dirección, y buscando una mayor congruencia entre proceso revolucionario y conducción de las relaciones internacionales se ha planteado la reestructuración del Servicio Exterior en el 2000 y 2005. Incluso se ha modificado la academia diplomática "Pedro Gual" en donde se incita ahora a los profesionales que entran al servicio diplomático a hacer una práctica social. La práctica los lleva a conocer de primera mano la estructura de las misiones bolivarianas, y a conocer el impacto de estas en el marco de la revolución. De esta forma política interna y política internacional se encuentran estrechamente ligadas, con un denominador común - posibilitar la concreción de la revolución bolivariana", en Illera Correal, Olga Lucía (2011). "La proyección internacional de la Revolución Bolivariana: la política exterior de Venezuela (2004-2010)", en *Revista Análisis Internacional* (Bogotá – UTADEO), No. 2.

37. Acentuado durante los seis años de Nicolás Maduro al frente de la Cancillería. Cfr. Avellaneda, Armando (2012). "La desinstitucionalización asfixia la Cancillería. Diplomáticos de carrera han sido desplazados sistemáticamente", en *El Nacional* (Caracas), 19 de agosto de 2012, p. 11.

38. Garavini, Sadio (2012). "¿Qué pasa con el Esequibo y la fachada atlántica?", en *El Universal* (Caracas), martes 31 de julio de 2012 y Avellaneda, Armando (2012) "Condicionan petición de Guyana a solución de disputa", en *El Nacional* (Caracas), martes 14 de agosto de 2012, p. 10.

39. Como señala una analista "…el manejo de las circunstancias que precedieron y las reacciones gubernamentales que siguieron al asesinato de la encargada de negocios en Kenia, la funcionaria de carrera Olga Fonseca, son dolorosa muestra del maltrato humano y profesional al servicio exterior y a los intereses de Venezuela (…) La destrucción de la diplomacia como ejercicio profesional empotrado

en nuestros principios y normas constitucionales ha traído consigo el maltrato a los diplomáticos formados en el oficio, así como al país que ha dejado de estar y sentirse representado en políticas destinadas a obtener, a cualquier precio, un balance internacional favorable al Presidente y su plan maestro", en Cardozo, Elsa (2012) "Fragmentos del derrumbe", en *El Nacional* (Caracas), 12 de agosto de 2012, p. 9.

40. En Cardozo, 2010, p. 3, quien además añade que "En varios momentos y casos, la pérdida de autonomía del poder judicial se ha manifestado en sentencias del tribunal Supremo de Justicia que han dado la espalda a reclamos de nacionales y a decisiones internacionales que la propia Constitución de 1999 reconoce como de directa e inmediata aplicación en esta materia", en Cardozo, 2010, op. cit. p. 3.

41. El sector militar constituye un factor decisivo en este proceso. Como lo señala un analista cercano al chavismo "Aún siendo cierto que el "partido militar" no es el único centro gravitante en proceso político bolivariano, desde hace una década y media cruza todo lo que ocurre en el Estado, en el Gobierno, en el movimiento chavista y en la izquierda en Venezuela", Guerrero, Modesto Emilio (2013) *Chavismo sin Chávez. La lucha por el poder e tiempos de transición*, Buenos Aires: Ediciones B, p. 75.

42. Serbin (2011), op. Cit.

43. Como señala Cardozo la recuperación de la soberanía se plantea en términos de la oposición entre globalización y localización: "El elogio de lo local y el rechazo de lo global se sustentan, discursivamente, en las concepciones más restringidas de la soberanía, en su versión "westfaliana" (…) y va produciendo desde la reserva y el rechazo, hasta la descalificación de cualquier vínculo o acuerdo internacional que involucre algún atisbo de supranacionalidad". A lo que agrega que la actitud defensiva frente a lo global, percibido como amenaza, da lugar a iniciativas armamentistas y militaristas, generando una confrontación en donde "la globalización es concebida como resultado de un proyecto que forma parte de las transformaciones del capitalismo y que tiene como promotor y defensor político, militar e ideológico a Estados Unidos…". Esta concepción apunta básicamente a identificar una amenaza que atenta no tanto contra el territorio o la población, sino contra el proyecto revolucionario bolivariano. En Cardozo da Silva, Elsa (2009) "Localización versus globalización: ¿cuestión de soberanía?", en Magdaleno, John (comp.) *Ideologías: ¿máscaras del*

poder?". Debatiendo el "socialismo del siglo XXI", Caracas: Libros de El Nacional, pp. 315-317.

44. Como señala Medina "Debido a lo que consideró la participación estadounidense en el intento de Golpe de Estado de 2002, el gobierno chavista ha hipotetizado constantemente sobre un intento de ataque militar estadounidense con el objetivo de apoderarse del petróleo venezolano". El mismo autor caracteriza como Realismo Periférico-Ofensivo a "la estrategia internacional utilizada por Venezuela (estado postcolonial en vías de modernización) para alterar la configuración del poder de las Grandes Potencias al interior del Sistema Internacional, con el objetivo de mermar la influencia internacional de los EE.UU. mediante la creación de una América Latina integrada que impulse un sistema de balance multipolar del poder", en Medina, Anthony. (2011). "Teorizando la Política Exterior de Hugo Chávez: Realismo Periférico-Ofensivo como estrategia internacional del Gobierno de Venezuela en el período 2008-2010". *Revista Andina de Estudios Políticos* (Lima),Vol.I, N° 1.ISSN: 2221-4135, p. 9 y 16, http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/index

45. Cfr. al respecto Corrales, Javier y Carlos Romero (2013). *U.S.-Venezuela Relations Since the 1990s*, New York: Routledge, pp. 126, 132. Como señalan com más detalle: "*Perhaps the only "trade oriented" group that plays an increasingly decisive role in foreign policy under Chávez is the military. The military´s role in Venezuela´s trade – both licit and illicit, and especially with Colombia – has skyrocketed*" (ibidem, p. 132).

46. Trinkunas, Haroldo A (2010), op. cit.

47. Trinkunas, Haroldo A (2010), ibídem, p. 22.

48. Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. "Hacia una unificación operacional de la Fuerza Armada Bolivariana". Presentación en Power Point. Caracas, 2012.

49. Sin embargo, aparentemente no todos los sectores de las fuerzas armadas compartirían la actitud belicosa de Chávez hacia Colombia y hacia los Estados Unidos, tanto por razones que responden a su formación tradicional como al hecho de que las fuerzas armadas son los mayores beneficiarios tanto del comercio legal como ilícito con Colombia, de acuerdo con Corrales y Penfold, 2011, op. cit., p. 128. En este sentido, el caso de la detención por fuerzas colombianas de Walid Makled por presunto narcotráfico en agosto del 2010, y sus

consecuentes revelaciones acerca del involucramiento de altos oficiales de las FANB es ilustrativo. Cfr. Hirst (2012), op. cit., pp. 233-236 y Corrales y Romero (2013), op. cit. pp. 133-134.

50. Sweeney, John (2005). *Venezuela asume doctrina militar cubana* [Documento en línea]. Disponible en: http://www.autentico.org/oa09754.php [Consulta: 2009, febrero 17].

51. Buttó, Luis Alberto (2009) "La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos", Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa 2009.

52. República Bolivariana de Venezuela. Comandancia en Jefe: Plan "Sucre" – Líneas Generales del Plan de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana Para la Defensa Integral de la Nación. Caracas, 2012.

53. República Bolivariana de Venezuela. Comandancia en Jefe: Plan "Sucre" – Líneas Generales del Plan de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana Para la Defensa Integral de la Nación. Caracas, 2012.

54. Según el artículo 4 de la LOFANB: "La Fuerza Armada Nacional actúa de acuerdo con la doctrina de la consolidación del Poder Militar, el fortalecimiento de la integración cívico- militar y la movilización popular mediante la defensa militar, dentro del concepto de la defensa integral de la Nación; la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, en sus ámbitos geográfico, político, económico, social, ambiental, cultural y militar", en *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Caracas: Gobierno Bolivariano de Venezuela, 2008.

55. Mejía, Sonia Alda (2010). "Estado de la defensa en Suramérica: El renovado interés por la defensa y la priorización de la modernización del equipamiento militar en Suramérica". Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2010.

56. Cfr.Rodrigues, Gilberto y ThiagoRodrigues, 2011, op. cit.

57. *Ibidem.*

58. Silva (2011), op. Cit., p. 253. Silva también señala la firma de acuerdos de cooperación militar con Irán y con Rusia, ibidem, pp. 254-255.

59. Hirst (2012), op. Cit. P. 69.

60. Buttó, Luis Alberto (2009). "La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos", Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, p. 12.

61. Guerrero (2013), op. cit., p. 82. Según algunos analistas, la doctrina militar que se impartiría en esta institución estaría basada en la concepción de "guerra asimétrica" ya incorporada a la doctrina bolivariana, en Hirst, (2012), op. cit., pp. 70 y 79.

62. Ibidem, pp. 82-83.

63. "Evo propone crear bloque estratégico militar de la ALBA", 25 de julio de 1013, www.lostiempos.com

64. InfoDefensa. "Bielorusia ofrece a Venezuela un sistema de defensa antiaéreo". 16 de marzo de 2010. http://www.infodefensa.com/?noticia=bielorrusia-ofrece-a-venezuela-un-sistema-de-defensa-antiaereo

65. Ria Novosti. "Venezuela comprara a Rusia una partida adicional de cien tanques T-72B1V." 27 de junio de 2012. http://sp.rian.ru/bilaterial_relations/20120627/154182225.html

66. http://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/14/C0E71A3B-3D8042CEADDEC51FA19D58F8.html

67. El Universal, "Congreso Venezolano reconoce beligerancia de guerrillas FARC, ELN". 17 de enero de 2008. http://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/14/C0E71A3B3D8042CEADDEC-51FA19D58F8.html El Universal. "Colombia dice tener pruebas de la presencia de FARC en Venezuela". http://www.eluniversal.com/2010/07/15/int_ava_colombia-dice-tener_15A4187533.shtml

68. InfoBae. "Revelan que el régimen de Chávez le vendió a las FARC lanzacohetes". 27 de julio de 2009. http://www.infobae.com/contenidos/462680-101275-0-Revelan-que-el-r%C3%A9gimen-Ch%C3%A1vez-le-vendi%C3%B3-las-FARC-lanzacohetes

69. La Onda. "Así se construyó la paz en Santo Domingo: discursos en el Grupo Rio". http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/380/A1.htm

70. INTERPOL. "Informe forense de INTERPOL sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia."http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Otros/informe_interpol.pdf

71. Cfr. http://www.codigovenezuela.com/2011/04/noticias/pais/el-cartel-farc-fanb-segun-mackeld
72. Corrales y Romero (2013), op. Cit., pp. 132-134.
73. Serbin y Serbin Pont (2013), op. Cit.
74. Corrales y Romero, 2013, p.p. 133-134.
75. Cañizales, Andrés (2012) "Venezuela entre signos de interrogación", en *ForeignAffairs Latinoamérica* (México), vol. 12, No. 3, p. 9.

Resumen

Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft-balancing* y la militarización?

La llegada de Chávez a la presidencia de Venezuela trajo consigo un periodo de grandes cambios políticos, sociales y económicos en el país, y la política externa no fue la excepción. Durante la casi década y media de gobierno de Chávez, Venezuela vivió profundos cambios en la conducción de su política externa en especial en su relación con los Estados Unidos, y en su dinámica en el ámbito regional, explotando la bonanza petrolera para financiar un liderazgo regional en competencia con otros grandes actores Suramericanos e incidiendo sobre cambios importantes en la cartografía hemisférica. La política exterior de Chávez se destacó por el empleo de dos componentes estratégicos claves. El primero fue el creciente rol otorgado a la Fuerza Armada Bolivariana como decisor en materia de política externa, empleándose a dicha institución como instrumento clave para el relacionamiento regional de Venezuela así fuera por medio del incremento de capacidades militares, o por medio de alianzas y tratados militares con actores regionales o extra-regionales. El segundo componente —combinado con el primero— fue desarrollar una estrategia de "softbalancing" donde a través de diversos mecanismos internacionales se buscó obstaculizar e incidir sobre la política exterior de los Estados Unidos con la intención de aumentar los costos de la política exterior estadounidenses tanto en el ámbito hemisférico como en el sistema

internacional. El artículo analiza como la combinación de ambas estrategias posibilitaron, por un lado, un mayor protagonismo político de Venezuela en la región y, por otro, una creciente militarización de su aparato estatal y, específicamente, de su política exterior.

Abstract

Fifteen Years of Bolivarian Foreign Policy: Between *Soft-Balancing* and Militarization?

Chávez' ascent to the presidency of Venezuela brought about a period of major political, social and economic change in the country and the foreign policy realm was no exception. Over Chávez' near decade-and-a-half long administration, Venezuela underwent deep changes in its foreign policy, particularly in its relations with the United States and its dynamics in the regional arena, leveraging on the oil bonanza to finance a regional leadership in competition with other relevant South American actors and influencing major changes in the hemispheric map. Chávez' foreign policy can be characterized by the use of two key strategic components. The first one was the increasing role given to the Bolivarian Armed Forces as a decision maker on foreign policy issues and the use of that institution as a key instrument of Venezuela's regional relations, by increasing military capabilities or through alliances and military treaties with regional or extra-regional actors. The second component -which was combined with the first one- was to develop a "soft balancing" strategy which consisted in trying to hinder and influence US foreign policy with the aim of increasing its costs both at the hemispheric and international levels. The article analyzes how the combination of both strategies resulted, on the one hand, in a more prominent political role of Venezuela in the region and, on the other, in a growing militarization of the state apparatus and, in particular, of its foreign policy.

Summario

Quinze anos de política exterior bolivariana: entre o "*soft balancing*" e a militarização?

A chegada de Chávez à presidência da Venezuela trouxe consigo um período de grandes transformações políticas, sociais e econômicas no país. A política exterior não foi exceção. Durante a quase década e meia do governo de Chávez, a Venezuela viveu profundas mudanças na orientação de sua política externa —em particular, em sua relação com os Estados Unidos— e em sua dinâmica no âmbito regional, já que explorou a bonança petrolífera para financiar uma liderança em concorrência com outros grandes atores sul-americanos e incidir sobre mudanças importantes na cartografia hemisférica. A política exterior de Chávez destacou-se pelo emprego de dois componentes estratégicos cruciais. O primeiro foi o crescente papel das Forças Armadas Bolivarianas nas decisões em matéria de política externa. A instituição passou a ser um instrumento chave para o relacionamento regional da Venezuela, seja mediante o incremento do poderio militar ou então de alianças e tratados militares com atores regionais ou extra-regionais. O segundo componente, associado ao primeiro, foi o desenvolvimento de uma estratégia de "soft balancing" que, por meio de diversos mecanismos internacionais, procurou obstaculizar a e incidir na política exterior dos Estados Unidos, com a intenção de aumentar os custos dessa política tanto no âmbito hemisférico como no sistema internacional. Este artigo analisa como a combinação de ambas as estratégias possibilitaram, de um lado, um maior protagonismo político da Venezuela na região e, de outro, uma crescente militarização de seu aparato estatal e, especificamente, de sua política exterior.

Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia

Sandra Borda G.

Introducción

La política exterior colombiana ha experimentado cambios durante los últimos años y especialmente desde el inicio de la administración de Juan Manuel Santos. Sin embargo, no hay consenso sobre la naturaleza y profundidad de esos cambios: mientras el gobierno sugiere que se inaugura una nueva era en materia diplomática, algunos analistas califican el cambio como poco trascendental y de carácter puramente retórico y superficial. En este texto propondré dos argumentos que, de una forma u otra, intentan cualificar las transformaciones en la

política exterior que se le atribuyen a la administración Santos, a través de un análisis de lo que ha sido el papel y la política multilateral de Colombia frente a la Organización de Estados Americanos—OEA durante los últimos tres años.

El primer argumento de este capítulo es que la posición colombiana en la OEA se enmarca en un espíritu de pragmatismo en materia de política bi y multilateral que ha sido adoptado recientemente. Este pragmatismo es más evidente si se compara con la política exterior de la administración del presidente Uribe: mientras que la política exterior de dicho gobierno pareció percibir una contradicción o inconsistencia fundamental entre el estrechamiento de su relación con Washington y la aproximación hacia los países de la región, creando un serio nivel de polarización alrededor de la política exterior del país; Santos le ha apostado a varios escenarios multilaterales al mismo tiempo a la Unasur, a la Organización de Estados Americanos—OEA, a la creación de la Alianza para el Pacífico y a los tratados de libre comercio con Estados Unidos, Corea del Sur y la Unión Europea con igual contundencia y sin caer en contradicciones. Consecuentemente, la apuesta por la OEA solo hace parte de un interés por mejorar los niveles de inserción positiva de Colombia en *todos* los foros multilaterales y en varios escenarios regionales. Las apuestas internacionales del actual gobierno se han diversificado, en parte, porque ha habido un proceso gradual de des-ideologización de la política exterior si se le compara con la de la administración Uribe. Esto ha permitido que el comportamiento internacional colombiano actual sea más flexible, menos estrictamente alineado y más pragmático.

En segundo lugar, si bien el multilateralismo se ha diversificado y acentuado en distintos frentes, el contenido grueso de la política exterior y su énfasis en seguridad y en la contención de la influencia internacional que presiona a favor de un mayor cumplimiento con los derechos humanos se mantiene casi intacto. Por esta razón, este capítulo hace especial énfasis en estos dos temas en su intento por analizar la posición internacional de Colombia en el escenario de la OEA. En materia de seguridad, sin embargo, hay dos variaciones: el uso de un discurso (más no una política) revisionista del régimen internacional de la lucha contra las drogas que encuentra un eco importante en el sistema interamericano y, el inicio de una diplomacia

promocional del *know-how* colombiano en materia de seguridad y lucha contra las drogas. En materia de derechos humanos, la resistencia estratégica hacia las presiones internacionales en favor de un mayor cumplimiento con las normas de derechos humanos se hace visible especialmente en la naturaleza de la posición de Colombia en la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos—SIDH.

Estas características de la política exterior colombiana frente al sistema interamericano resultan en parte de la tensión que enfrenta el gobierno Santos y que es generada gracias a su intención de insertar más hábil y positivamente a Colombia en el escenario internacional, de convertirlo en un país jugador en las 'grandes ligas' internacionales y, al mismo tiempo, la necesidad de lidiar con un escenario adverso en materia de derechos humanos, directamente vinculado con el conflicto interno que aún no termina, y que el gobierno no ha podido mejorar. Esta tensión resulta, complementariamente, de intentar construir una política exterior que busca ejercer liderazgo regional, pero que simultáneamente se ve limitada por las restricciones que impone el todavía latente conflicto interno, nutrido por el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas.

Para elaborar y probar estos argumentos, primero hago una descripción general de los lineamientos básicos de la política exterior del actual gobierno, que luego uso de marco para explicar la posición de Colombia en el sistema interamericano en dos temas cruciales: drogas/seguridad y derechos humanos. Finalmente, concluyo recogiendo los principales ejes de este análisis y proponiendo algunos ejes para análisis futuros de la posición de Colombia en el sistema interamericano.

1. Política Exterior Colombiana

Colombia se encuentra en una coyuntura que tiene dos características claves. De un lado, el país pasa por un momento de prosperidad económica sobresaliente: se ha convertido en la cuarta economía más importante de América Latina (superando recientemente a Argentina) según las mediciones del PIB de 2011, ello gracias a que las reformas económicas implementadas en los 90s han conseguido modernizar su economía. Su productividad laboral ha experimentado

un aumento desde mediados de la década de 2000 debido principalmente al mejoramiento de su situación de seguridad, aunque dicha productividad sigue siendo baja para los estándares regionales. Adicionalmente, la suma de sus exportaciones e importaciones es superior al promedio de los países latinoamericanos. Sin embargo, el factor decisivo que le permitió a Colombia resistir la recesión económica mundial, mantenerse como economía estable y continuar creciendo fue el auge de la minería:

> "Después de una fuerte desaceleración en 2009, el crecimiento de la producción se recuperó rápidamente hasta alcanzar el 5,9% en 2011, a pesar de las graves inundaciones registradas a finales de 2010 y la pérdida del mercado de exportación de Venezuela, como resultado de una serie de disputas entre los dos países. El crecimiento se apoyó en el auge del sector minero, y las exportaciones e inversiones de productos básicos se vieron impulsadas por el fuerte aumento de sus precios. El sector minero creció en más de un 14% en términos reales en 2011. Los sectores no transables también se comportaron de forma boyante, en particular el de los transportes, los servicios financieros y la construcción[1]."

Esta prosperidad le ha permitido a Colombia avanzar en varios escenarios internacionales. En Mayo de 2013, por ejemplo, el país logró que la OECD iniciara el estudio de su petición de ingreso. En caso de lograr el anhelado ingreso, Colombia se convertirá en el tercer país latinoamericano (junto a México y Chile) en pertenecer al organismo que aglutina a 34 de las economías más avanzadas del planeta.

De otro lado, el incremento de los niveles de seguridad y la reducción de la violencia asociada con el narcotráfico en el país, sumado a la posibilidad de que el conflicto interno termine en el contexto de las actuales negociaciones de paz, han llevado a algunos a calificar a Colombia como un país 'nuevo' y en necesidad de ser 'redescubierto'. Las Fuerzas Armadas colombianas están ahora clasificadas como unas de las mejores del mundo y de hecho, el gobierno está interesado en ofrecer y compartir su experticia. Durante la última década, de acuerdo con miembros del gobierno, Colombia ha ofrecido su conocimiento en temas de seguridad a varios países en América Latina, el Caribe, Europa y África. Recientemente, y solo para citar un ejemplo, Colombia ha firmado un acuerdo para compartir su

know-how en materia anti-narcóticos con la OTAN[2]. Más de 16.000 personas en 40 países han sido entrenados por fuerzas de seguridad colombianas en áreas como la interdicción marítima, el combate de jungla, la inteligencia anti-terrorismo y tácticas para combatir la extorsión, el secuestro y el tráfico de drogas. Las Fuerzas Armadas colombianas son más grandes que las de Brasil, un país cuatro veces más grande que Colombia, y entre el 2000 y el 2010, el gasto anual militar se había casi duplicado pasando de $5.7 miles de millones a 10.4 miles de millones[3].

Este escenario ha dado lugar a un interés renovado por parte del gobierno en proyectar un país transformado, en donde los temas del conflicto y el narcotráfico pertenecen al pasado, y en donde la prosperidad económica empuja al país en otras direcciones. El papel que quiere jugar Colombia en el plano internacional es uno de mayor protagonismo y liderazgo y las ligas a las que quiere pertenecer ya no son las de los estados fallidos. Parte de esta estrategia ha sido el papel de mediador que jugó Juan Manuel Santos en la crisis de Honduras de 2009, la membresía de Colombia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su intento por liderar el tratamiento de la crisis en Haití[4], la obtención de la Secretaría General de la UNASUR para Colombia, y últimamente, el intento de Colombia de actuar como mediador en el conflicto entre Israel y Palestina[5]. Por supuesto, los intentos de mediación en el proceso de negociación de la reforma al SIDH que describiré en la sección tres de este capítulo hacen parte de este nuevo papel que Colombia está buscando jugar en el escenario hemisférico e internacional.

Su intento por consolidarse como líder regional, ha llevado al gobierno Santos a perseguir una política exterior más multilateral, más pragmática y más diversificada que la que se diseñó e implementó durante la administración Uribe. A diferencia de lo sucedido durante ésta administración, Santos no ha asumido la existencia de una inconsistencia entre tener una fuerte y profunda relación con Estados Unidos, y acercarse a la región y sus instituciones; ha reconstruido parcialmente su relación con Venezuela —deteriorada tras duros enfrentamientos entre los presidentes Uribe y Chávez, ha ostentado la Secretaria General de la UNASUR y simultáneamente, ha promovido y participado activamente en la conformación de la Alianza del

Pacífico, un nuevo mecanismo de integración diferente y alternativo a los existentes en la región.

Estas transformaciones han llevado a los tomadores de decisiones y a la opinión pública a pensar en la inserción internacional de Colombia como un proceso de más aliento y mucho más ambicioso. Consecuentemente, esta búsqueda del ingreso a las categorías de 'líderes regionales' o 'países emergentes' ha incrementado ostensiblemente los niveles de *vulnerabilidad social* de Colombia. Risse y Ropp definen la vulnerabilidad de la siguiente manera:

> "entre más les importe a los estados u otros actores su reputación social y quieran ser miembros de la comunidad internacional en una posición de 'buen comportamiento', más vulnerables son a las acusaciones externas, a los mecanismos sociales que se basan en la lógica de la argumentación y de lo apropiado. La vulnerabilidad social se refiere al deseo particular de un actor de ser un miembro aceptado en un grupo social o una comunidad particular. Los constructivistas arguyen que la identidad de un estado puede influenciar su vulnerabilidad a la presión social. Estados con identidades inseguras o aquellos que aspiran a mejorar su posición en la comunidad internacional son los más vulnerables a las presiones"[6].

El énfasis en la construcción de una identidad internacional diferente, de una 'Nueva Colombia' casi liberada del conflicto, más segura y más próspera, ha hecho que el gobierno y la opinión estén hoy más preocupados que nunca por su reputación y por su imagen internacional. Por eso la insistencia en salir de la 'lista negra' de violadores a los derechos humanos que se discutirá en la sección tres y por eso, la presentación de Colombia ante la comunidad internacional como un actor que ha superado los desafíos impuestos por una larga y cruda guerra contra las drogas y por una similar guerra contra la insurgencia armada. A continuación ilustro cómo estas tendencias generales adoptan forma en la posición colombiana ante la OEA en materia del tráfico ilícito de drogas y en relación con la reforma al SIDH.

2. La guerra contra las drogas y el "Revisionismo" de la administración Santos

En este ámbito, la política exterior del gobierno Santos ha sufrido una transformación, por lo menos a nivel retórico, importante. De una aproximación histórica prohibicionista, Santos ha transitado hacia una política de mayor apertura y flexibilidad, y a intentar liderar un debate global sobre los actuales términos de la lucha internacional contra el narcotráfico. A pesar de que la administración Santos no se ha manifestado a favor de un tipo específico de política anti-drogas y solo pretende servir como anfitrión del debate, si ha insistido en las limitaciones y efectos contraproducentes del actual régimen internacional contra las drogas ilícitas.

La campaña de la actual administración empezó en Septiembre del 2010 frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas en donde Santos habló por primera vez de la necesidad de revisar y redefinir los términos actuales de la guerra contra las drogas. En su discurso, expresó su preocupación por las contradicciones de la estrategia global:

> "We note with concern the contradictions of some countries that, on the one hand, demand a frontal fight against drug trafficking and, on the other, legalize consumption or study the possibility of legalizing the production and trade of certain drugs … These contradictions make it a necessity … to come to an agreement and to review the global strategy against illicit drugs, in order to agree upon a unique global policy, more effective and within which all countries will contribute equally to this effort"[7].

En Noviembre de 2011, Santos otorgó entrevistas a varios medios británicos con ocasión de una visita oficial y habló de la idea de liderar una discusión global sobre lo que denominó una estrategia fallida en contra de los narcóticos ilegales. *The Guardian* reportó entonces que la voz del presidente Santos "se está volviendo clave en el intento de establecer los nuevos términos de la discusión internacional sobre esta guerra" y destacó sus pronunciamientos sobre la necesidad mundial de discutir nuevas aproximaciones dado que:

> "we are basically still thinking within the same framework as we have done for the last 40 years… A new approach should try and

> take away the violent profit that comes with drug trafficking… If that means legalising, and the world thinks that's the solution, I will welcome it. I'm not against it"[8].

La propuesta de Santos consistía en liderar y promover la discusión sobre este tema, sin necesariamente adelantar una posición específica y asumir el costo político de hacerlo. Al contrario, el gobierno colombiano solo cambiará su posición tradicional en material anti-drogas —claramente prohibicionista, en caso de que el consenso internacional alrededor de esta transformación se dé:

> "What I won't do is to become the vanguard of that movement because then I will be crucified. But I would gladly participate in those discussions because we are the country that's still suffering most and have suffered most historically with the high consumption of the UK, the US, and Europe in general… I would talk about legalising marijuana and more than just marijuana. If the world thinks that this is the correct approach… I would never legalise very hard drugs like morphine or heroin because in fact they are suicidal drugs. I might consider legalising cocaine if there is a world consensus because this drug has affected us most here in Colombia. I don't know what is more harmful, cocaine or marijuana. That's a health discussion. But again, only if there is a consensus"[9].

Antes de analizar como esta posición se ha manifestado en la participación de Colombia en el sistema interamericano, es preciso decir que el discurso internacional de Santos en materia de drogas ilícitas aún no encuentra un equivalente en su política doméstica en este mismo tema. A nivel interno, Santos aún no ha planteado una reforma significativa a la política anti-drogas y ha brillado por su ausencia en los espacios donde esta discusión se plantea a nivel nacional. Santos no ha asistido a ninguna sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes, Consejo que reúne a una decena de instituciones del Gobierno y de las Fuerzas Armadas que tienen bajo su ala los diferentes aspectos de la lucha antidrogas. Santos tampoco ha asistido nunca a la entrega de los resultados del informe anual de cultivos ilícitos que hace la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) y que son una de las guías fundamentales para las políticas antidrogas predominantes como

la aspersión y la erradicación. El presidente tampoco le ha hecho seguimiento a los resultados que presento la Comisión Asesora en Política de Drogas, creada por el mismo gobierno, conformada por expertos independientes en el tema y destinada a buscar alternativas al enfoque tradicional de la lucha contra las drogas. De hecho, "Ocho meses después, esas recomendaciones siguen en su mayor parte en el papel y —aunque existen pilotos exitosos como el de Acción Técnica Social para el consumo de heroína— aún no han sido aumentados a una escala que permita ese cambio en la política"[10]. Tampoco se ha preocupado el gobierno por hacerle seguimiento a sus propias iniciativas internacionales y no se ha replanteado, ni remotamente, prácticas tan polémicas y poco comunes en la guerra contra las drogas como la aspersión aérea con glifosato.

Planteada esta inconsistencia profunda entre la política internacional y la interna, en el ámbito de la OEA, si bien durante el primer año del gobierno Santos la posición de Colombia en esta organización fue de corte tradicional y continuo manteniendo el discurso prohibicionista, para el segundo año las transformaciones eran notables. En este primer año y en el contexto de las discusiones ordinarias en la OEA, Colombia continuó defendiendo una guerra integral contra el narcotráfico que permitiese la implementación de una estrategia múltiple que a su vez contrarrestase las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema de las drogas. Para el desarrollo de esta estrategia múltiple el gobierno manifestó la notoria importancia del fortalecimiento de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado que permitiesen lograr esfuerzos articulados que contribuyan a atacar frontalmente las diferentes etapas del problema y a contrarrestar las actividades delictivas.

Pero para el 2012, las declaraciones internacionales de Santos a favor de una discusión reformista, fueron acompañadas por el inicio de una diplomacia hemisférica muy parecida pero esta vez en el contexto de la OEA. En Abril de este año, tuvo lugar la Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, y allí el presidente Santos sugirió nombrar un comité de expertos para analizar la forma actual de la guerra hemisférica contra las drogas y proponer nuevas alternativas. El Secretario General de la OEA hizo público el contenido de este reporte recientemente[11] y se esperaba que el mismo marcara el inicio

de un debate amplio al interior de la organización. A pesar de que se suponía que el reporte se discutiría en la 43 Sesión Regular de la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala[12] que se llevó a cabo en Junio del 2013, el presidente Santos se excusó de asistir por razones que nunca quedaron claras. Esta es una instancia elocuente de la falta de seguimiento a estas iniciativas que se señalaba antes y refleja el interés del gobierno nacional en mantener una posición todavía ambigua frente a este tema que de un lado le permita a Santos asegurar que mantiene una posición reformista en este tema (esto facilita sus negociaciones con las FARC en La Habana) sin necesariamente incurrir en virajes drásticos que dificulten su maniobrabilidad interna y también frente a Estados Unidos.

Posteriormente y en la LXII Asamblea General de la OEA en Cochabamba, Bolivia, en Junio de 2012, durante la intervención en plenaria la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Ángela Holguín, reflejó la notable importancia que el país le ha dado al tema de las drogas y a su intención de mantenerlo sobre la mesa en el escenario hemisférico. Retomando e insistiendo en la posición de la delegación de Colombia ante esta organización, la ministra exaltó el cuestionamiento a las actuales estrategias adoptadas para enfrentar el flagelo del narcotráfico e hizo un llamado a la unión en busca de opciones alternativas viables que contribuyan a mejorar las políticas regionales para combatir el problema.

Esta posición a nivel externo encontró, al menos aparentemente, una manifestación a nivel interno en Colombia: en una movida que para muchos representó alinear la política y el discurso internacional del problema de las drogas con la visión y acción nacional, el presidente creó la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Enero de 2013, conformada por expertos nacionales en diferentes disciplinas. El presidente les encargó, con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Salud, la tarea de analizar los posibles caminos que podría seguir el gobierno en la materia. Esta decisión demostró en ese entonces el interés de analizar el problema de las drogas desde distintos puntos de vista y a través del desarrollo de visiones innovadoras que lograran llegar a una solución efectiva al problema de las drogas. Sin embargo y como ya se señaló, las conclusiones de estudio elaborado por esta Comisión ya son públicas

y el presidente no le ha hecho ningún tipo de seguimiento, de tal forma que ninguna contribución de este estudio ha hecho su tránsito hacia alguna forma de política pública.

Finalmente, Colombia también ha utilizado su presencia en la OEA para presentarse como un país poseedor de un *know-how* particular sobre asuntos de seguridad y lucha contra las drogas. En este escenario multilateral y gracias a un discurso según el cual los problemas de seguridad no pueden ser combatidos sino a través de la cooperación y la consolidación institucional, Colombia ofrece su experticia en este frente y reitera su apoyo a otros países que enfrentan problemas de seguridad, a través de diversas formas de asesoría policial y militar directa, a través de la realización de labores de diagnóstico y a través de escenarios multilaterales como los Grupos de Alto Nivel en Seguridad y Justicia.

3. Colombia y la negociación sobre la reforma del SIDH[13]

En el caso de la discusión sobre la reforma al SIDH, es posible afirmar que Colombia usó esta discusión como una plataforma para alcanzar dos objetivos claros: de un lado, impulsar su agenda doméstica en materia de derechos humanos, y de otro, posicionarse como líder a nivel regional. En el contexto del pragmatismo de la actual política exterior, Colombia optó por asumir diversos roles (en ocasiones ambiguos) en la discusión que le permitieran lograr sus objetivos, en vez de asumir posiciones ideologizadas, inamovibles y defensivas frente al sistema mismo.

a. El Estado negociador de propuestas para su propio beneficio

Desde mediados de 2011, cuando se inició la discusión del Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA encargado de reflexionar sobre el funcionamiento del SIDH, la posición del Estado colombiano se concentró siempre en aquellos procedimientos y competencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—CIDH que más impactan su política interna, mientras que evitó pronunciarse respecto de los temas más políticos de la discusión[14].

Si se hace un seguimiento a las presentaciones escritas y a las intervenciones orales en el Consejo Permanente se denota que Colombia no participó activamente en las discusiones sobre universalización, financiamiento, o sobre la posible sede de la CIDH, sino que se concentró en tres temas: medidas cautelares, capítulo IV del Informe Anual de la CIDH y el sistema de peticiones y casos. De tal manera, Colombia prefirió evitar los asuntos más políticos o ideológicos, para concentrarse en algunos aspectos técnicos pero que se relacionan directamente con su agenda interna y que afectan su intento de reposicionamiento internacional.

El interés en estos temas se explica por la historia de relacionamiento entre Colombia y el sistema desde los propios inicios del proceso de escrutinio internacional y el consecuente proceso de *negación*. Tras varias décadas de conflicto armado y de una aguda crisis humanitaria derivada del mismo, la CIDH ha tenido como prioridad en su agenda el seguimiento al caso colombiano. Al inicio del proceso de reforma, la CIDH había realizado dos visitas *in loco* al país (1980 y 1997), así como varias visitas de seguimiento al proceso de desmovilización, de recaudación de pruebas para casos específicos y varios de sus relatores temáticos habían visitado el país en distintas calidades. Adicionalmente, desde mediados de la última década del siglo XX, Colombia ha sido —junto con Cuba— uno de los países incluidos en el capítulo IV del Informe Anual de la CIDH, que es usualmente conocido como la "lista negra" de países[15].

Ser señalado como un país de especial interés por parte de la CIDH riñe con la actual política del gobierno Santos de mostrarse al mundo como una democracia renovada con posibilidades de asumir un liderazgo regional, como se sugirió en la sección anterior. En otras palabras, gracias a esta nueva política exterior y a la *vulnerabilidad social* que ella genera, la influencia de la CIDH bajo estas nuevas circunstancias es más fuerte y por tanto, acuciante para el gobierno Santos.

El segundo tema de preocupación del gobierno colombiano es el de las medidas cautelares decretadas por la CIDH. Colombia es el país de la región con mayor número de estas medidas, las cuales cubren un amplio abanico de personas y comunidades protegidas: van desde las medidas otorgadas a líderes de oposición, periodistas y defensores,

hasta miembros de corporaciones públicas como congresistas y magistrados de las altas cortes de justicia. Por otro lado, un número importante de medidas han sido decretadas para proteger poblaciones o grupos poblacionales enteros, como el caso de pueblos indígenas y comunidades de paz. Adicionalmente, muchas de las medidas que han sido otorgadas continúan vigentes desde hace varios años, incluso décadas.

En tercer lugar, la crisis de derechos humanos derivada del conflicto ha hecho que la agenda de casos pendientes ante la CIDH (casos que tienen la posibilidad de llegar hasta la Corte IDH) ha ido en aumento[16]. Los casos preocupan de dos maneras al gobierno colombiano. Por un lado, la posible determinación de responsabilidad del Estado en el conflicto armado es incompatible con la idea defendida por el gobierno de un Estado "limpio" en el conflicto. Por otro lado, la magnitud y sistematicidad de los casos (muchos de ellos de entidad colectiva que involucran cientos de víctimas) tienen impactos fiscales y simbólicos en materia de reparaciones. A Colombia además le preocupa que estos pronunciamientos limiten su política bandera de reparaciones y restitución de tierras, o dificulten las negociaciones de paz con las guerrillas.

Las propuestas de Colombia se concentraron entonces en estos tres temas. Vale la pena señalar que Colombia nunca propuso suprimir los mecanismos de monitoreo, sino más bien propuso reformarlos a su conveniencia. En el tema de medidas cautelares, por ejemplo, Colombia propuso reformar cuatro aspectos. Primero, definir nuevos criterios para la determinación de beneficiarios de las medidas colectivas. El propósito era claro: hacer más difícil la posibilidad de que la CIDH otorgue medidas de protección a grupos enteros como pueblos indígenas o comunidades de paz. Segundo, Colombia propuso revisar periódicamente las medidas para que las mismas sean levantadas también periódicamente. Con esto buscaba facilitar el camino para deshacerse de varias medidas de protección que han permanecido vigentes por más de diez años. En tercer lugar, Colombia propuso establecer nuevos criterios para determinar el alcance de las medidas, para determinar hasta dónde el gobierno debe concertar con los peticionarios y cuándo éstos deben conformarse con lo que el gobierno ofrezca. Finalmente, Colombia pidió que se incluyera

un eximente de responsabilidad internacional del Estado cuando los beneficiarios y peticionarios rechazaran estas medidas o hicieran mal uso de las mismas. Estas dos peticiones se basan en la experiencia de negociación de medidas concretas en el país. En la medida en que la CIDH dicta resoluciones generales que deben ser concertadas por las partes, la negociación entre gobierno y peticionarios se convierte en todo un proceso de partes enfrentadas (en donde el gobierno interpreta a su manera la orden y lo propio hacen los beneficiarios). Esta situación se vio maximizada en Colombia debido a que durante varios años los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) —la agencia de inteligencia del gobierno nacional encargada de brindar la protección a muchos beneficiarios, usaron las medidas de protección para hacer interceptaciones y seguimiento ilegales a sus protegidos, lo cual dio lugar a que los beneficiarios rechazaran esta protección.

En materia de casos y peticiones, Colombia solicitó modificaciones dirigidas a brindar ventajas procesales a los Estados en el procedimiento. Por ejemplo, a solicitar mayor flexibilidad de la CIDH para el otorgamiento de plazos a los Estados, mayor prontitud en las notificaciones, actualización de los hechos a los Estados, el otorgamiento al Estado de "un trato igualitario al de los peticionarios y [a que] se le otorgue plazos razonables y equivalentes para la presentación de observaciones", y criterios más estrictos para la determinación e individualización de las víctimas.

Tanto en medidas cautelares como en el sistema de casos, Colombia estuvo en línea con varios Estados con intereses similares, como Guatemala o Perú. Pero donde Colombia realmente lideró una posición fue en cuanto a los criterios para la inclusión de países con "situaciones especiales" en el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH. A diferencia del bloque ALBA que criticó el Capítulo IV por ser un instrumento ideológico utilizado en contra de sus gobiernos, Colombia enfocó sus propuestas no en acabar el mecanismo, sino en buscar la forma de hacerlo objeto de escrutinio.

Inicialmente, Colombia hizo críticas tanto a la metodología como la eficacia del mecanismo. Respecto de las primeras, haciendo eco de las críticas de otros Estados, Colombia resaltó que los criterios usados por la CIDH eran muy amplios y "las problemáticas descritas en tales criterios [eran] comunes a la región y no exclusivos de los países

que actualmente son objeto de "especial atención" por parte de la Comisión". Ello, a juicio de Colombia, restaba eficacia al mecanismo, pues le impedía garantizar los principios de universalidad, igualdad de trato de la CIDH frente a los Estados, objetividad y no selectividad.

Esta posición fue luego compartida por varios Estados, que a partir de la postura de Colombia, propusieron modificar el sistema del Capítulo IV y reemplazarlo por uno parecido al que se desarrolla en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas con el Examen Periódico Universal. Sin embargo, Colombia vio la oportunidad para sacar provecho propio de la discusión y cambió su pretensión inicial. Así, con la evolución de la discusión y las presiones a la CIDH, Colombia decidió en lugar de jugar un papel antagónico, hacerse ver como colaborador de la Comisión. Para el asunto específico del Capítulo IV, Colombia empezó a promover que la CIDH debería tener más en cuenta los esfuerzos de los Estados para mejorar su situación y, en consecuencia, valorar lo que estos hicieran para salir del Capítulo IV. Por ejemplo, la CIDH debería tener en cuenta a aquellos Estados que en colaboración con la Comisión, la invitaban a seguir la situación de cerca a partir de la realización de visitas *in loco*.

Justo después de promover este argumento, Colombia hizo pública su intención de invitar a la CIDH a una visita oficial *in loco* a su territorio, la cual se efectuó en diciembre de 2012 —en uno de los momentos más álgidos del proceso de reforma. Con esto Colombia se mostró como un país cercano a la CIDH, pues accedió a abrirle sus puertas justo en un momento en que era objeto de la desconfianza y crítica de varios Estados.

La estrategia rindió frutos. Meses después, la propia CIDH incluyó en su reglamento una disposición que trata específicamente de las maneras en que los Estados pueden dejar de ser objeto del escrutinio del Capítulo IV. Una de ellas es que el Estado concernido invite a la Comisión a realizar una visita *in loco*. En cumplimiento con esa nueva disposición, en el informe Anual de la CIDH correspondiente a 2012 (hecho público en marzo de 2013), Colombia fue excluida por primera vez en más de diez años del capítulo IV de dicho informe.

Una mención especial merece la posición del gobierno colombiano sobre el estatus de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,

un tema al cual Colombia se refirió en varias oportunidades de manera pública. A diferencia de lo expuesto anteriormente, esta fue la única dimensión del debate en la que Colombia demostró una posición política abiertamente separada del bloque de países ALBA. Y, lo que lo hace más significativo, este posicionamiento vino directamente del Presidente de la República.

Meses después de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba, el Presidente Santos expresó en un discurso que no apoyaría una reforma que afectara la independencia financiera de la Relatoría[17]. Esta posición fue reiterada desde entonces por el embajador colombiano ante la OEA y fue la posición más firme de Colombia —al menos en el discurso público— durante el proceso de reforma[18]. En la recta final del proceso, a solo unos días de la Asamblea General Extraordinaria en donde se decidiría el futuro de la reforma, en la inauguración del Período Extraordinario de Sesiones de la Corte IDH realizado en Medellín, Santos reiteró: "Colombia NO comparte posiciones extremas, ni tampoco compartimos la tentativa de debilitar por ejemplo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cuyo papel ha sido crucial, ha sido fundamental para proteger esta libertad tan importante para el desarrollo democrático de nuestros pueblos"[19].

Esta posición excepcional puede explicarse, no obstante, por las circunstancias especiales de Colombia frente a la Relatoría y las circunstancias personales del propio Santos frente a la libertad de expresión. Como es sabido, Santos proviene de la familia fundadora y propietaria del diario de mayor circulación en Colombia, del cual él fue director, y en cuyo carácter fue en su momento Presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). Además, la actual relatora es una abogada colombiana que genera mucho respeto en el círculo de los medios y defensores de libertad de expresión cercanos a Santos. Por este motivo para Santos hubiera sido personalmente y tal vez políticamente muy costoso asumir una posición contraria a la que defendió.

Ahora bien, en definitiva el papel de jugador estratégico adoptado por el estado colombiano para avanzar en sus intereses propios rindió resultados. Las reformas que realizó la propia CIDH a su reglamento, sus políticas y sus prácticas de trabajo terminaron favoreciendo los intereses de Colombia. Las medidas cautelares fueron objeto de mayor regulación y varios de los puntos pedidos por Colombia fueron

introducidos, así como la modificación en el procedimiento de casos incluyó medidas más favorables para los Estados y, como ganancia simbólica más importante, Colombia terminó el proceso siendo excluida el Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH.

b. El Estado mediador entre bloques ideológicos

En segundo lugar, con el objetivo de ganar más fuerza en el proyecto de consolidar su liderazgo regional, Colombia usó el proceso para intentar posicionarse como un Estado mediador entre posturas ideológicas enfrentadas. Durante sus exposiciones públicas el gobierno colombiano usó un lenguaje poco asertivo en aquellos temas en donde se estableciera un compromiso con alguna posición ideológica (excepto, como se vio anteriormente en el tema de la Relatoría para la Libertad de Expresión); defendió el proceso como algo legítimo sin entrar a contradecir a quienes lo lideraron, pero sin decir directamente que los apoyaba; buscó presentarse como un Estado técnico promotor del debate entre partes, abierto a escuchar a la sociedad civil; y a la hora de votar nunca asumió una posición de liderazgo sino que más bien esperó a que se formaran mayorías y se acomodó luego de acuerdo con la forma en la que avanzaba la discusión. Todas estas fueron estrategias para no comprometerse de manera directa con ninguna de las posiciones ideológicas y para ganar la confianza de distintos sectores.

La posición de Colombia sobre el proceso de reforma y sus contenidos fue ambigua desde el inicio. El eufemismo del "fortalecimiento" fue usado constantemente por el gobierno colombiano, así como la idea de que los tiempos han cambiado y las instituciones del SIDH deben adaptarse a tales cambios. Al mismo tiempo, Colombia resaltó que el proceso era ante todo un espacio de discusión y concertación[20]. Con estas dos posturas avalaba el inicio de la reforma (con lo cual quedaba bien ante el bloque Alba y quienes apoyaban el proceso), pero tranquilizaba al mismo tiempo a los opositores al mostrarse abierto al diálogo, a que las decisiones fuesen concertadas y a insistir en que se debían evitar "posiciones extremas"[21].

La segunda estrategia de Colombia fue convertirse en un referente académico y de pensamiento para darle un aire de neutralidad a su

participación en la discusión. El gobierno fue muy hábil para leer la situación y tomar partido de ella. Hacia julio de 2012 la CIDH, preocupada por la falta de discusión pública sobre la reforma y sobre lo que había ocurrido en la Asamblea de Cochabamba, tuvo la idea de realizar foros en los países para conocer la opinión de la sociedad civil y los gobiernos frente a las propuestas de reforma. El gobierno colombiano vio allí una oportunidad única y se ofreció para coordinar el primero de estos foros y propuso a Bogotá como la ciudad para iniciar el recorrido de la CIDH.

El Foro de Bogotá fue entonces copatrocinado por la CIDH y el gobierno colombiano. Con esto el gobierno se mostraba como aliado de la CIDH, pero al mismo tiempo cumplía con la petición de sus críticos en cuanto a que "la discusión debía sacarse de Washington". Además, el gobierno adelantó gestiones para que el foro fuera patrocinado por la Universidad Javeriana, un centro educativo privado y de prestigio, para así poder enviar el mensaje de que la discusión sería técnica y neutral. Para cerrar de la mejor manera la estrategia, el discurso inaugural de la sesión estuvo a cargo del propio Presidente de la República. Colombia así se convertía en pionero en el análisis del tema, pero sin tomar partido abiertamente.

A partir de allí, Colombia empezó a administrar su posición de Estado neutral y mediador conforme a sus intereses, así como a modular su discurso teniendo en cuenta la audiencia. Haciendo uso de la ambigüedad del proceso, tres interlocutores o voceros distintos presentaban la posición de Colombia con matices diferentes. En un lugar estratégico se ubicó el Presidente Santos quien en sus discursos mantuvo la línea a favor de la reforma y en contra del supuesto debilitamiento. En otra esquina, en los aspectos más diplomáticos y de negociación, la Canciller Holguín parecía jugar el papel del policía malo y era la encargada de la versión más crítica de la CIDH y del sistema en general. Finalmente, en un tono más conciliador el Embajador ante la OEA, Andrés González, se apropió de los temas más técnicos y estuvo abierto al diálogo con los Estados y la sociedad civil.

Con distintos interlocutores y con matices muy diplomáticos era entonces difícil encasillar o definir la posición de Colombia. Así, por ejemplo, un día Colombia defendía la inclusión de la mayor

participación posible de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, mientras que al otro acompañaba a los Estados Alba y firmaba la Declaración de Guayaquil. Un día la Canciller se ventilaba una diatriba en contra de la CIDH en los medios, y al otro día en el Consejo Permanente, el Embajador hacía una defensa impecable de la independencia de la Comisión.

La mejor expresión de cómo Colombia administró la discusión logrando no comprometerse con ninguna posición se demostró en la última etapa del proceso. Posterior a la Resolución de la Asamblea General de Cochabamba, en el Consejo Permanente se estableció que cada estado debía enviar por escrito sus propuestas específicas para dar cumplimiento a dicha resolución. Todos los países activos en la negociación enviaron sus presentaciones, con lo cual destaparon sus cartas. Pero Colombia nunca lo hizo. Eso le dio flexibilidad para amoldar sus intervenciones en el Consejo Permanente y para al mismo tiempo negociar con la CIDH reformas al reglamento.

c. El Estado técnico redactor de textos normativos

El tercer eje estratégico al que le apostó Colombia fue a intervenir en la negociación y redacción de los textos normativos en los foros políticos. En este punto la intervención del Embajador Andrés González fue crucial. El Embajador González no es diplomático de carrera sino un político de trayectoria que tiene grandes habilidades para dirigir discusiones aun cuando no sea experto en el tema.

Durante la discusión del proyecto de resolución que debía presentar el Consejo Permanente para consideración de la Asamblea General Extraordinaria el Embajador González pudo asumir ese papel. Como no estaba limitado —al menos públicamente— por una instrucción escrita de Cancillería, no tenía texto que defender y con mucha flexibilidad podía hacer propuestas técnicas a los textos de otros Estados.

Algo que luego repitió en la maratónica sesión de la Asamblea General Extraordinaria del 22 de marzo 2013. Como el Consejo Permanente no logró acordar con un borrador consensuado de resolución a la Asamblea de cancilleres, la negociación de ese día fue muy intensa.

Los Estados tuvieron que recurrir a dos mesas de discusión. Una presidida por los cancilleres, en donde se presenciaron los discursos y se enfocaron las cámaras; y otra de negociación pura a la que asistieron los representantes alternos y embajadores en Washington. En esta última González fue hábil —y de hecho muy útil— para proponer lenguajes alternativos que ayudaran a acercar a las partes.

La discusión principal se centraba en que el bloque ALBA se resistía a que con la resolución se cerrara el proceso, mientras que la gran mayoría de Estados quería dar por terminada la discusión. La fórmula de González —que finalmente fue adoptada en la resolución— era que en un párrafo del texto se dijera que la resolución se cerraba, pero en otro lugar, se incluyera que esto se hacía sin perjuicio de que los temas centrales del sistema se discutieran en los foros políticos de la OEA —especialmente en el Consejo Permanente. Si bien esta decisión abría la puerta a seguir debatiendo, la propuesta de Colombia acertaba al considerar que la OEA es, por definición, un foro de discusión y que así la resolución no lo dijera expresamente cualquier miembro de la organización puede pedir en cualquier momento que un tema sea discutido. Más adelante en la negociación de cancilleres, horas después, se incluyeron modificaciones a este lenguaje a propuesta de Argentina y la discusión se cerró. Al menos por esa noche.

Conclusiones

La teoría tiende a definir las organizaciones internacionales como lugares de delegación de poder por parte de los estados y solo recientemente, les concede algún tipo de agencia o al menos, la capacidad de resistir convertirse en meros títeres de los intereses de los estados. Sin embargo, el papel de Colombia frente al sistema interamericano devela una arista adicional en este análisis: la capacidad de los Estados de usar los organismos internacionales no solo como espacios de delegación, sino también como escenarios estratégicos para lograr el mejoramiento de la reputación internacional de los estados. Esta función de los organismos internacionales se hace más importante aún cuando estados como el colombiano, se encuentran en coyunturas de alta *vulnerabilidad social*.

Como lo he intentado demostrar en este texto, el sistema interamericano ha sido usado por Colombia para transformar su papel y su identidad internacional en dos temas claves de su agenda de política exterior: la guerra contra las drogas y los derechos humanos. En materia de la lucha contra el narcotráfico, Colombia ha usado el sistema interamericano como plataforma para inaugurar su nuevo rol de líder y anfitrión del debate global y hemisférico alrededor de los términos de la guerra contra las drogas. El sistema le ha permitido además, jugar con la ambigüedad de su posición: el gobierno desea liderar el debate sin incurrir en el costo político que implicaría asumir una posición concreta.

En el tema de derechos humanos, de la misma forma, Colombia uso el contexto de la discusión sobre la reforma que propusieron inicialmente Brasil, Ecuador y Venezuela —todos con motivaciones distintas, y logró no solamente ejercer su función de líder conciliador, sino que más importante aún, logró mejorar ostensiblemente su record internacional en materia de derechos humanos al salir de la 'lista negra'. Ello, es importante aclarar, sin que se hayan registrado mejoras ostensibles en materia de respeto a los derechos humanos a nivel interno.

La diplomacia colombiana parece haber aprendido con rapidez el valor de construir posiciones estilo 'línea media' y no necesariamente caracterizadas por un nivel de compromiso profundo. En el tema del narcotráfico, no se ha alineado ni con el bloque de países abiertamente prohibicionistas como Estados Unidos, ni con los que promueven diversas fórmulas de legalización. Simplemente ha sugerido que quiere liderar el debate y eso le permite presentarse como un actor no comprometido con ninguna alternativa en concreto. La ausencia de una posición específica reduce al mínimo la posibilidad de asumir costos políticos nacional e internacionalmente y le resulta cómoda a un gobierno con aspiraciones internacionales ambiciosas, pero simultáneamente involucrado en un proceso de paz con un grupo subversivo cuya posición en el tema es claramente anti-prohibicionista. De la misma forma, en el tema de derechos humanos, la radicalidad de las posiciones de los países del ALBA y la sensación de amenaza que experimentaba la CIDH fueron una inmejorable combinación para que Colombia diseñara, de nuevo, una posición media que le permitió lograr sus objetivos individuales inmediatos.

Pero aún quedan muchas preguntas adicionales y de corte conceptual que necesitan respuesta. Por ejemplo, ¿puede el uso estratégico de una organización internacional por parte de un estado reducir la presión de la comunidad internacional en favor, en este caso, del cumplimiento con las normas de derechos humanos? En otras palabras, ¿que los estados usen los organismos internacionales para limpiar su imagen no les resta a los primeros capacidad para presionar al estado para que cambie su comportamiento? Adicionalmente, ¿puede el modelo de comportamiento colombiano constituirse en una suerte de doctrina internacional post-hegemónica para países medios? ¿Podemos hablar de una forma de hacer política exterior que se encuentra en un lugar medio entre el balance de poder y el *bandwagoning* que predicaban las teorías clásicas de relaciones internacionales? ¿Son los organismos internacionales los escenarios por excelencia para practicar esta nueva forma de inserción en el sistema internacional? Un estudio adicional y comparativo del comportamiento colombiano y de países similares en foros multilaterales puede contribuir a contestar este grupo de preguntas.

NOTAS

1. OECD, Estudios económicos de la OECD (2013). Colombia. Evaluación Económica, Enero de 2013, Visión General. Versión online http://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia_Overview_ESP%20NEW.pdf, última visita Junio 27 de 2013.

2. Redacción Judicial (2013). "Colombia y OTAN firman acuerdo de intercambio de información y experiencia" en *El Espectador*, Junio 25 de 2013. Versión online http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-429876-colombia-y-otan-firman-acuerdo-de-intercambio-de-informacion-y-e, última visita Junio 27th de 2013.

3. Schipani, Andres (2013). "Security for export" en The New Colombia. Peace and prosperity in sight: the country comes of age, *Financial Times*, Junio 4 de 2013. Versión online http://www.ft.com/intl/cms/d2ec5854-cd1e-11e2-9efe-00144feab7de.pdf, última visita Junio 27th de 2013.

4. Burgués, Miriam (2013). "Santos encamina su política exterior a lograr liderazgo regional de Colombia" en *El Nuevo Diario*, Junio 27 de 2013. Versión online http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=239040, última visita Junio 28 de 2013.

5. Actualidad, "Santos insiste en mediación de Colombia en conflicto entre Israel y Palestina" en *El Espectador*, Junio 11 de 2013. Versión online http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/articulo-427001-santos-insiste-mediacion-de-colombia-conflicto-entre-israel-y-pa, última visita Junio 28 de 2013.

6. Risse, Thomas y Ropp, Stephen C. (2013). "Introduction and Overview" en Risse, Thomas; Ropp, Stephen y Sikkink, Kathryn (2013), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press.

7. *Intervención del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*, en su 65 Periodo de Sesiones Ordinarias, New York, September 24, 2010. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Septiembre/Paginas/20100924_07.aspx Last visited June 19th, 2013.

8. Mulholland, John (2013). "Juan Manuel Santos: 'It is time to think again about the war on drugs'" in *The Observer*, Saturday November 12, 2011. Last visited June 19th.

9. Idem.

10. Bermúdez, Andrés (2014). "Santos y las drogas: afuera dice mucho, adentro hace poco" en *La Silla Vacía*, enero 29 de 2014. http://lasillavacia.com/historia/santos-y-las-drogas-afuera-dice-mucho-adentro-hace-poco-46545. Ultima consulta Mayo 7 de 2014.

11. The text of the report can be found at http://www.oas.org/documents/eng/press/Scenarios_Report.PDF. Last visited June 19, 2013.

12. EFE (2013). "OEA logra consenso para aprobar por unanimidad Declaración de Guatemala" en *El Espectador*, June 6, 2013. Web version http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-426210-oea-logra-consenso-aprobar-unanimidad-declaracion-de-guatemala, last visited on June 19th, 2013.

13. Esta sección se basa en su mayor parte en Borda, Sandra y Sánchez, Nelson Camilo (2013). "La administración Santos y el proceso de

reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: De la negación y las concesiones tácticas al estatus prescriptivo" en *Revista Pensamiento Propio* No. 38, Buenos Aires, Argentina. Diciembre 2013.

14. Cfr: Presentación de la Delegación de Colombia sobre el tema "Asuntos de Procedimiento en la Tramitación de los Casos y Peticiones Individuales ante la CIDH" (Reunión del Grupo de Trabajo del 20 de septiembre de 2011) Disponible en: GT/SIDH/INF. 12/11; Presentación de la Delegación de Colombia sobre el tema "Criterios para la Construcción del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH" (Reunión del Grupo de Trabajo del 5 de octubre de 2011). Disponible en: GT/SIDH/INF. 13/11

15. Colombia ha sido objeto de informe especial de capítulo IV en los siguientes años: 1981, 1982, 1994, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

16. De hecho, durante el tiempo en que se desarrolló este proceso, la Corte tuvo bajo su conocimiento casos sensibles para el gobierno como el Caso de la Masacre de Santo Domingo, el Caso de la Operación Génesis y el Caso de los Desaparecidos del Palacio de Justicia.

17. Exactamente el Presidente señaló en el Foro sobre Fortalecimiento del SIDH realizado en agosto de 2012 en Bogotá: "*No podemos retroceder en la labor que ha avanzado esta relatoría, y por eso apoyamos su independencia financiera, sin perjuicio de que otras de las relatorías reciban un apoyo mayor por parte de los Estados miembros.*" Cfr. http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf

18. Ello, excepto por algunas declaraciones confusas que emitió en algún momento la Canciller Holguín quien afirmó en una entrevista hecha por la Revista Semana que "*En cuanto a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, el punto que se ha discutido es sobre su financiamiento, más que otra cosa, porque los recursos que reciben otras relatorías como la indígena, la de mujer o de niños, son infinitamente inferiores y las relatorías deberían tener un mismo estándar. Vamos a ver qué pasa, porque no queremos que esto genere divisiones dentro de la misma OEA, en donde ya hay complicaciones*".

19. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación del 47º Período de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medellín, 18 de marzo de 2013. Discurso disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Marzo/Paginas/20130318_08.aspx

20. En palabras del Presidente Santos: "*El proceso de reforma que hoy atraviesa la Comisión –en un diálogo enriquecido con los Estados– es crucial para consolidar procedimientos que se ajusten a las nuevas realidades de nuestros países y que permitan un mejor ejercicio de sus funciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos*". Cfr. http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf

21. "*En lo que respecta a Colombia, no compartimos posiciones extremas en esta materia, pero sí consideramos que el ejercicio de reflexión, autocrítica y evaluación del Sistema y de la Comisión es sano para su mantenimiento y fortalecimiento*". Cfr.http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/PteSantosBogota.pdf

Resumen

Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: La política exterior de Colombia

La posición colombiana en la Organización de Estados Americanos—OEA en la actual coyuntura se enmarca en un escenario de transformación importante que ha sufrido la política exterior de ese país. El intento de consolidarse como un líder regional y de cambiar su identidad internacional—tradicionalmente asociada con los problemas más acuciantes de la arena global, han llevado a que las posiciones en foros multilaterales en el tema de las drogas y los derechos humanos, estén diseñadas para mostrar una faceta más proactiva y menos negativa de dicha identidad. Ahora Colombia quiere presentarse como un caso exitoso en la lucha contra las drogas y como un país que ha superado, al menos parcialmente, su tendencia a la violación sistemática de los derechos humanos. La OEA se constituye entonces en uno de los escenarios en los que el gobierno colombiano intenta adelantar este proyecto.

Abstract

Strategies and Potential of the Inter-American System: Colombia's Foreign Policy

Colombia's current role in the Organization of American States (OAS) is framed within a scenario of major transformation of the country's

foreign policy. In an attempt to consolidate itself as a regional leader and to change its international identity —traditionally associated with the world's most pressing problems— Colombia has adopted a new position in multilateral fora on issues such as drugs and human rights aimed at reflecting a more proactive and less negative side of its identity. Now Colombia wants to present itself as a success story in the fight against drugs and as a country that has overcome, at least in part, its tendency to systematically violate human rights. Therefore, the OAS represents one of the scenarios where the Colombian Government is trying to advance this initiative.

Summario

Estratégias e potencialidades em relação ao Sistema Interamericano: A política exterior da Colômbia

Na atual conjuntura, a posição colombiana na Organização de Estados Americanos (OEA) enquadra-se no cenário da importante transformação pela qual a política exterior do país passou. As tentativas de consolidar-se como um líder regional e de mudar sua identidade internacional —tradicionalmente associada aos problemas mais urgentes da arena global— fez que suas posições em foros multilaterais nos temas das drogas e dos direitos humanos passassem a ser desenhadas com o fim de mostrar uma faceta mais proativa e menos negativa de tal identidade. Agora a Colômbia quer se apresentar como um caso bem-sucedido na luta contra as drogas e como um país que superou —pelo menos, parcialmente— sua tendência à violação sistemática dos direitos humanos. A OEA constitui, então, um dos cenários nos quais o governo colombiano procura impulsionar este projeto.

Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur

Federico Merke

Introducción[1]

Cuando dos o más estados deciden cooperar en la provisión de un bien público regional una de las primeras decisiones a adoptar consiste en definir si la cooperación tendrá un carácter fortuito o si será permanente, a través de canales institucionales. Si la cooperación será institucionalizada, el segundo interrogante será la elección institucional, o sea la decisión acerca de *cuál* institución utilizar para la provisión del bien público (Jupille y Snidal, 2005). Las opciones son varias. Los estados pueden *usar* una institución existente porque es la más conocida y la más eficiente. Pueden, también, *seleccionar*

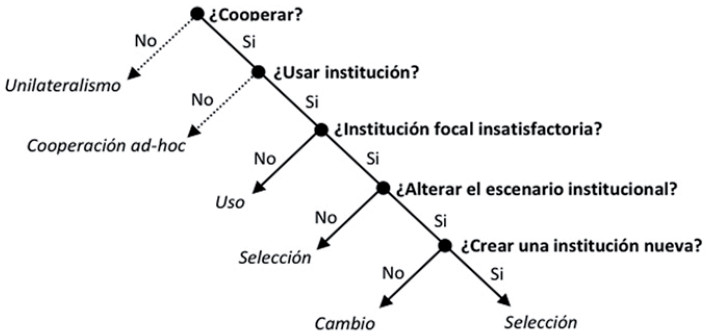
una institución entre un menú de instituciones en competencia. Si el menú no es satisfactorio, los estados pueden *modificar* alguna institución ya existente para adaptarla a las nuevas necesidades. Si ninguna de estas opciones es posible, los estados pueden *crear* una institución nueva.

Desde 1983 en adelante, la Argentina adoptó un perfil elevado en la provisión de tres bienes públicos regionales: la seguridad interestatal, la democracia y los derechos humanos. Entre 1983 y 2001, la elección institucional de la Argentina consistió un *usar* la Organización de los Estados Americanos (OEA) para fortalecer estos tres bienes públicos. El primero, el más antiguo, fue el régimen de seguridad, articulado en torno al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Carta de la OEA, la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Pacto de Bogotá. El segundo bien público fue el régimen de los derechos humanos construido a partir de la Declaración de Derechos Humanos (que inspiró la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y de la Convención (que creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos). El tercero, y el más reciente, fue un bien diseñado para defender la democracia, articulado en torno a la Carta de la OEA, la Resolución 1080 y la Carta Democrática.

A partir de 2001, sin embargo, la elección institucional de la Argentina consistió en una combinación de *uso*, *selección*, *modificación* y *creación*. Por un lado, la Argentina cuestionó los instrumentos de seguridad hemisférica y buscó modificarlos para reducir su importancia. A su vez, invirtió tiempo y recursos en la creación de una institución Sudamericana, el Consejo de Defensa Sudamericano de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Por otro lado, la Argentina dejó de usar exclusivamente las normas de la OEA para defender la democracia y comenzó a seleccionar normas de un menú conformado por la OEA, el Mercosur y la UNASUR invocando distintas instituciones en distintos momentos. Finalmente, la Argentina continuó utilizando los arreglos institucionales de la OEA para la promoción y defensa de los derechos humanos. En síntesis, la Argentina realizó distintas elecciones institucionales dependiendo del bien público en cuestión. El país contribuyó a la creación institucional para cooperar en materia de seguridad; a la selección institucional para promover la democracia y al uso institucional para promover los derechos humanos.

¿Qué factores explican esta variación en la elección institucional de la Argentina? Este trabajo examina las elecciones institucionales de la Argentina para la provisión de tres bienes públicos regionales: la seguridad interestatal, la democracia y los derechos humanos. El estudio se concentra en las elecciones institucionales recientes (desde 2003 en adelante) y las contrasta con el pasado más inmediato (la década de los 90) y el más lejano (desde la creación de la OEA) para identificar cambios y continuidades. El texto está dividido en cuatro secciones seguidas de una conclusión. La primera sección examina conceptualmente los determinantes de la elección institucional. La segunda, tercera y cuarta sección estudian los regímenes de seguridad, de democracia y derechos humanos respectivamente y la elección institucional argentina en cada uno de ellos. La última sección presenta conclusiones conceptuales y empíricas sobre el caso argentino a la luz de los determinantes de elección institucional.

Los determinantes de la elección institucional



Fuente: (Jupille y Snidal 2005)

¿Cuáles son los determinantes de la elección institucional? Existen al menos dos formas de responder esta pregunta. La primera sugiere que los determinantes de la elección institucional tienen que ver con la naturaleza del sistema internacional. Para el realismo, la clave está

en la distribución de poder, mientras que para el institucionalismo la clave está en el nivel de institucionalización. La segunda sugiere que los determinantes de la elección institucional tienen que ver con la naturaleza de las preferencias domésticas. Analizo primero las dos teorías sistémicas y luego me concentro en la teoría de las preferencias domésticas.

La elección institucional es un problema poco estudiado desde la perspectiva realista, simplemente porque el realismo considera que las instituciones internacionales 'son básicamente un reflejo de la distribución de poder mundial' (Mearsheimer, 1994, 7). Típicamente, el razonamiento realista 'se sale' de la diagonal de la figura 1 en las primeras bifurcaciones entre cooperar (multilateralismo) y no cooperar (unilateralismo) o entre cooperar de manera aleatoria o institucionalizada. Si el razonamiento realista se desliza 'hacia abajo' de la diagonal, la predicción realista sostiene que los estados más poderosos diseñarán las instituciones que mejor maximicen sus utilidades. Esta es la idea central de la teoría de la estabilidad hegemónica. En particular, la teoría sostiene que son los estados con mayor poder relativo quienes ofrecen instituciones como una forma de mitigar los problemas de acción colectiva, garantizar la estabilidad, incluir potenciales adversarios y socializar sus preferencias.

Pero la teoría de la estabilidad hegemónica no elabora las posibles respuestas de los estados menores. Supone, en todo caso, que estos estados aceptarán la oferta del estado más poderoso porque la estabilidad hegemónica es preferible a la ausencia de coordinación que conduzca a equilibrios inestables. En este razonamiento, entonces, los estados que acepten la oferta del estado hegemónico harán uso de las instituciones ofrecidas. Si se continúa este razonamiento se podría afirmar que a medida que aumente el rechazo a la oferta institucional del hegemón, la elección institucional se irá desplazando hacia el extremo de la modificación y el cambio. Puesto en términos más estilizados, podríamos decir que la elección institucional será una función de la meta de política exterior buscada, la cual podrá ir del balance al alineamiento.

La segunda explicación sistémica es la institucionalista y sostiene que los determinantes de la elección institucional tienen que ver

con la naturaleza del problema de cooperación y con el *status quo* institucional (Jupille y Snidal, 2005). Brevemente, el problema de la cooperación tiene que ver con el número de actores involucrados, el horizonte temporal del que disponen y los intereses en juego de cada actor. El *status quo* institucional tiene que ver con el paisaje institucional pre-existente a la aparición del problema.

Si al momento de aparecer el problema existe una institución focal, es probable que los estados hagan uso de esa institución[2]. Este es el escenario pensado por el institucionalismo liberal en donde instituciones fuertes dan forma al comportamiento de los estados (Keohane, 1993). Si existen dos o más instituciones focales en competencia, los estados intentarán seleccionar la institución de su conveniencia, practicando lo que se denomina *forum shopping* (Hofmann y Mérand, 2012)[3]. Cuando no exista una institución focal ni tampoco instituciones alternativas, los estados modificarán una institución para abordar los nuevos problemas de cooperación[4]. Finalmente, si no existe una institución focal ni un menú de instituciones para elegir ni alguna institución para modificar, la conclusión lógica es que para cooperar de manera institucionalizada los estados crearán una institución nueva[5].

Tanto el realismo como el institucionalismo ofrecen importantes aportes para comprender la elección institucional de la Argentina en la cooperación regional por la seguridad, los derechos humanos y la democracia. Durante los años 90, uno de los espacios en donde la Argentina buscó tender puentes con Estados Unidos fue precisamente en la OEA y en sus discusiones sobre la seguridad cooperativa, la democracia y los derechos humanos. El alineamiento y el uso de la OEA fueron de la mano. Más tarde, sin embargo, el 11/9 y los cambios domésticos en la Argentina precipitaron otro rumbo. La Argentina comenzó a tomar distancia de la OEA cuando EEUU fue visto, primero, como un actor unilateral e imperial y, luego, cuando su declive relativo dio lugar a la comprensión del mundo como estando en transición hacia un esquema multipolar. Como resultado, la Argentina propuso revisar, para modificar, las atribuciones y funciones del sistema interamericano de defensa. Trabajó, también, junto a Brasil, en la creación de una institución Sudamericana de defensa. En síntesis, a medida que la Argentina se movió desde el alineamiento

al balanceo también se deslizó "hacia abajo", desde el *uso* hacia la *creación*. Bajo esta mirada realista, entonces, la elección institucional hacia la OEA por parte de la Argentina parece haber sido una función de su orientación hacia los Estados Unidos.

Desde un enfoque institucionalista, en los 90 pareció estar claro que la OEA era una institución focal en donde dominaba el consenso sobre la democracia y la seguridad cooperativa. La Argentina avanzó a paso firme en la misma dirección. Hoy la OEA parece estar atravesada por una inflación de asuntos a discutir y una deflación sustantiva de recursos materiales y simbólicos para encararlos. Se observa de este modo una heterogeneidad mayor de preferencias estatales, en donde la democracia, los derechos humanos y la seguridad son valores contestados y discutidos por los principales socios de la organización. Puesto brevemente, la OEA parece haber experimentado un ciclo de mayor legitimidad durante los años 90 y un ciclo de declive en los últimos años pasando de ser una institución focal a una institución en competencia con otras organizaciones regionales de alcance menor, como es el caso de la UNASUR. Las propiedades del problema de cooperación también parecen haberse modificado, pasando de un escenario de actores con preferencias convergentes (en los años 90) a un paisaje marcado por un mayor grado de heterogeneidad en las preferencias. La orientación de la Argentina parece haber seguido este camino, de ahí su desplazamiento desde el uso "hacia abajo" de la diagonal.

Ambos enfoques aportan elementos importantes para explicar la elección institucional y una combinación de ambos seguramente será de mayor utilidad que si fueran tratados como hipótesis excluyentes. Pero ambos enfoques presentan un problema similar que tiene que ver con la inconsistencia de la política exterior argentina. Tanto el realismo estructural como el institucionalismo sostienen que el estado es al actor principal de la política internacional y que define sus metas de manera racional y coherente. Esto significa que los estados establecen preferencias de un modo transitivo (por ejemplo no podrían elegir la *creación* como primera opción y el *uso* como segunda) y que esas preferencias se transforman en estrategias consistentes (por ejemplo no buscarían al mismo tiempo el *uso* y la *creación* institucional).

Si enfocamos la atención en la política exterior de la Argentina hacia la OEA, el caso argentino revela inconsistencia en la elección institucional, prefiriendo, al mismo tiempo, el uso (derechos humanos), la selección (democracia) y la modificación/creación (seguridad). Si el realismo argumenta que el alineamiento o el balance son llevados a cabo por el estado en su conjunto, el caso argentino muestra instancias de alineamiento (derechos humanos) y balanceo (seguridad) en los extremos, ocupando la democracia un lugar intermedio entre ambas estrategias. Algo similar ocurre con la explicación institucionalista, la cual da cuenta de la tendencia general (del *uso* a la *creación*) pero no puede dar cuenta de las variaciones entre temas dentro de una misma organización. En materia de derechos humanos, por ejemplo, la OEA continúa siendo la institución focal para la Argentina. Más allá, la Carta Democrática continúa estando en el menú normativo de la Argentina, aunque en competencia (no necesariamente en conflicto) con el Protocolo Adicional de la UNASUR y el Protocolo de Ushuaia del Mercosur. Finalmente, el sistema interamericano de seguridad es fuertemente criticado por la Argentina, quien busca reformarlo o simplemente dejarlo perecer.

Para corregir este problema, es preciso recurrir a la segunda forma de analizar la elección institucional y concentrarnos en la naturaleza de las preferencias domésticas. El enfoque doméstico liberal afirma que la relación entre el estado y la sociedad es un factor central que configura la acción externa de los estados. Mientras el realismo estructural considera la distribución de capacidades y el institucionalismo analiza la distribución de la información, el enfoque liberal doméstico sostiene que las preferencias son analíticamente previas a las capacidades y la información y por lo tanto ayuda a definir las condiciones bajo las cuales los supuestos institucionalistas y realistas se sostienen (Moravcsik, 1997). Una vez que identifica quiénes son los actores domésticos más importantes y cuáles son sus preferencias, el enfoque liberal doméstico considera de qué modo estas preferencias van convergiendo en los niveles más altos de decisión. El resultado, entonces, es que no existe, como creen los realistas, un estado racional y unitario que conoce objetivamente su interés nacional. Lo que existe es un estado que representa algún conjunto de la sociedad y que no siempre tendrá la capacidad para agregar preferencias de manera consistente.

A partir de un enfoque inspirado en el eclecticismo analítico, el trabajo analiza la elección institucional de la Argentina para cooperar en seguridad, democracia y derechos humanos. Para esto, considera, en primer lugar, la naturaleza del poder y las instituciones vinculadas a cada uno de estos tres bienes públicos. En segundo lugar, analiza las preferencias domésticas para cada bien y evalúa de qué modo se acomodaron a la naturaleza material e institucional de cada ámbito de cooperación o régimen internacional. Por cuestiones de espacio, el trabajo presenta estos dos niveles de análisis de manera estilizada y no pretende ofrecer una narrativa analítica ni un rastreo de procesos.

El régimen interamericano de seguridad y la elección institucional de la Argentina

El régimen interamericano de seguridad fue esencialmente una construcción hegemónica ofrecida por los Estados Unidos y trabajó bajo los supuestos de la teoría de la estabilidad hegemónica. Primero, aunque los jugadores fueron muchos, la hegemonía de EEUU sirvió para pagar la provisión y presionar para que los estados de la región aceptaran su oferta institucional. Segundo, las perspectivas de cooperación en el tiempo fueron sólidas, con un Hemisferio bastante alineado con los EEUU en sus valores y miradas del mundo. Tercero, la vinculación temática y la capacidad de pagos laterales por parte de EEUU aumentaron las posibilidades de cooperación. Muchos estados vieron en EEUU un potencial proveedor de crédito, ayuda, seguridad y armas y por lo tanto el TIAR fue visto como una ficha más en el regateo bilateral. Cuarto, la información fue fluida en sus comienzos, a través de la OEA y la JID, ayudando a mitigar la sorpresa militar.

La provisión de seguridad se estructuró en torno a la Junta Interamericana de Defensa (creada en 1942) y el TIAR (firmado en 1947), continuó con el establecimiento de la OEA (1948) y posteriormente con el Colegio Interamericano (1962). Estados Unidos fue el pagador de estas iniciativas y la OEA fue la institución focal que buscó articular, no siempre con éxito, estas distintas piezas institucionales y jurídicas. Durante buena parte de la Guerra Fría el nivel de convergencia en las preferencias muy sustantivo y la lógica del régimen fue esencialmente la de la seguridad colectiva. La Unión

Soviética (como poder) y el comunismo (como idea) fueron definidos como la principal amenaza a la región y estructuraron buena parte de los conflictos entre y dentro de los estados de la región.

Terminada la Guerra Fría, la sensación de amenaza compartida fue decreciendo. Las preferencias en torno a las definiciones de defensa y seguridad y al accionar de las fuerzas armadas se hicieron cada vez más divergentes. La seguridad colectiva fue cediendo lugar a la seguridad cooperativa, más concentrada en la prevención y construcción de confianza que en la reacción conjunta frente a amenazas externas. En forma paralela a esta práctica Westfaliana se fue agregando un listado de nuevas amenazas post-Westfalianas como el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado.

Luego del 11/9 las dos canastas temáticas —viejos y nuevos temas de seguridad— fueron fusionándose en una canasta cada vez más amplia. La heterogeneidad de preferencias domina desde entonces los debates hemisféricos y la existencia de muchos jugadores en el Hemisferio ya no es tan mitigada por la hegemonía de EEUU que se encuentra en uno de sus puntos más bajos en la historia hemisférica. Tampoco EEUU parece dispuesto a pagar por una mayor cooperación institucionalizada como lo hizo en 1945. La crisis presupuestaria de la OEA y la JID son un indicio. En cuanto a la perspectiva temporal, los estados del Hemisferio parecen haber descontado el futuro, asumiendo una declinación (aunque lenta) de EEUU y apostando al ascenso de un Sur Global compuesto por coaliciones múltiples. Tampoco la vinculación temática parece ofrecer muchos incentivos de cooperación bajo la amenaza de que no cooperar en un tema tenga costos en la cooperación en otros.

El fin de la Guerra Fría y el regreso de la democracia, primero, y las preferencias divergentes entre Estados Unidos y América Latina, segundo, han hecho del régimen de seguridad una pieza en desuso. El TIAR hoy no goza de legitimidad y es poco utilizado. La JID es poco operativa, enfrenta serias restricciones presupuestarias, está desplazada hacia la multidimensionalidad de la seguridad, posee poco personal y es poco demandada. Se trata de un régimen que si bien en sus comienzos demostró tener capacidad para alterar la conducta de los estados, en particular cuando el TIAR fue invocado, hoy su nivel de institucionalización está en el punto más bajo y hace

rato que dejó de ser una institución focal. Esto no significa ausencia de conflictos y de intereses en juego acerca de qué forma darle a estas piezas institucionales. Significa que el contexto actual combina un bajo nivel de institucionalización y un alto nivel de heterogeneidad en las preferencias que dificulta una revisión sustantiva del régimen.

Frente al escenario de un régimen hemisférico declinante, Sudamérica experimenta el ascenso de un foro regional, la UNASUR, que contempla entre sus tareas la cooperación de sus miembros en el campo de la defensa. En efecto, una de las agencias que mostró vitalidad desde el comienzo fue el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Esta circunstancia, sin embargo, convive con otra. Se trata de la divergencia de orientaciones que existen incluso dentro de Sudamérica, lo que evita arribar a un clivaje definido entre EEUU y Sudamérica que enfrente al CDS con la JID. Algunos estados, como Colombia, tienen el interés puesto en la seguridad y consideran que EEUU puede cooperar en la provisión de este bien. Otros, como Venezuela o Bolivia, tienen el interés puesto en la soberanía y la defensa del régimen político y consideran que EEUU es la principal amenaza. Otros, como la Argentina, tienen el interés puesto en la autonomía y prefieren tomar distancia de EEUU y reducir las probabilidades de que este actúe de manera unilateral. Finalmente, otros, como Brasil, tienen un interés puesto en la proyección regional y global de poder o prestigio y consideran que la autonomía es importante pero también es importante la cooperación con los de mayor poder relativo, quienes son los que en definitiva otorgan mayor legitimidad internacional.

Las preferencias argentinas

La orientación de la Argentina hacia el régimen hemisférico de seguridad estuvo pautada por una preferencia que se mantuvo relativamente estable a través de los distintos gobiernos: no aceptar respuestas operativas que involucraran acciones comunes en el plano militar. Con el regreso a la democracia en 1983, una segunda preferencia dominó la orientación del país de manera compartida entre gobiernos radicales y peronistas: no aceptar principios normativos ni reglas operativas que desdibujaran la separación entre defensa y seguridad. Finalmente, una tercera preferencia consistió en utilizar la OEA como foro relevante para plantear la defensa de la soberanía

sobre las Islas Malvinas. De hecho, la Argentina usó el TIAR en dos ocasiones, la primera en 1982 frente al conflicto con el Reino Unido y la segunda en 2001 frente al ataque a las torres gemelas el 11/9.

Con el fin de la Guerra Fría, la Argentina promovió de manera sensible la discusión por la seguridad en el marco de la OEA y apoyó con entusiasmo la seguridad cooperativa, una forma de pensar la seguridad que involucra el diálogo y la cooperación entre estados a través de mecanismos de consulta y fortalecimiento de la confianza. La Argentina también adhirió a los principios del control civil de las fuerzas armadas y de la transparencia del gasto militar. El alineamiento con los Estados Unidos vino de la mano del *uso* de la OEA para los asuntos de seguridad.

El 11/9, la pérdida de poder relativo de la OEA y el arribo de una nueva coalición política en la Argentina a partir de 2003 hicieron que la Argentina dejara de usar a la OEA y comenzara sus críticas a una organización que pasó a ser vista como muy controlada por Estados Unidos, al menos en el plano de la seguridad. A partir de 2003, la Argentina se alineó con el grupo ALADI en promover una JID no operativa y años más tarde dejó de enviar cursantes al Colegio Interamericano. En 2010, en ocasión de la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, la Argentina propuso revisar la misión y los instrumentos del Sistema Interamericano de Defensa. En marzo de 2013, la representación permanente ante la OEA presentó un documento crítico hacia la JID, afirmando que la organización avanza en tareas que no le fueron delegadas y cuestionando el liderazgo canadiense por inclinar las acciones de la JID hacia las preferencias de Canadá y Estados Unidos. El documento sostuvo que la JID 'insume recursos humanos y financieros que no redundan en beneficios reales y efectivos […] para la realidad interamericana' (Argentina, 2013).

Una mirada crítica hacia el TIAR también se hizo presente en las palabras de Jorge Arguello, Embajador en Naciones Unidas entre 2007 y 2011, para quien el TIAR 'ha quedado sepultado en el Atlántico Sur'. En abril de 2012, el entonces Viceministro de Defensa, Alfredo Forti, se refirió al 'anacronismo de la institución militar continental' que 'aún hoy no refleja a nivel interamericano el esquema propio de un estado de derecho' (Forti, 2012). Durante el primer mandato de

Cristina Fernández de Kirchner, y por su pedido, el Grupo Militar (una representación del Comando Sur en la Argentina) debió dejar sus oficinas ubicadas en el Estado Mayor Conjunto. El gobierno limitó el contacto directo de este Grupo con las FFAA del país y retiró a los enlaces argentinos en el Comando Sur y en la *Joint Interagency Task Force South* ubicada en Florida. También dispuso no enviar enlaces a la Cuarta Flota, con sede en Mayport, Florida. Finalmente, la Argentina retiró al representante del Ministerio de Defensa ante la JID, que hoy es atendida por al agregado militar en la Embajada argentina en Washington (Verbitsky, 2012).

El distanciamiento de las instituciones de defensa de la OEA se contrapone con el acercamiento de la Argentina a la propuesta brasileña de crear un Consejo Sudamericano de Defensa de la UNASUR. La Argentina ha sido uno de los estados más activos de la región en su promoción y consolidación como espacio de cooperación. Es sede del Centro de Estudios Estratégicos de dicho Consejo y es un punto focal para la discusión de sus actividades. Esta movida tiene que ver en parte con la pérdida de espacio de la Cancillería en el manejo de la relación con la OEA en materia de defensa y seguridad (la Argentina, por ejemplo, no tuvo embajador en la OEA entre 2010 y 2013) y con una mayor presencia del Ministerio de Defensa. Este Ministerio, por ejemplo, participa de las reuniones de la Comisión de Seguridad Hemisférica a través de su *Attaché* en Washington. También tiene un rol importante en la relación con la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, ámbitos poco visitados por los diplomáticos destinados en la representación en Washington. Más aún, Defensa tiene un rol central en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, foro especial en donde se discuten la agenda del régimen interamericano.

Del uso a la modificación de la OEA y a la creación del CSD

La elección institucional de la Argentina parece determinada por una combinación de factores sistémicos y domésticos. La OEA ha dejado de ser una institución focal para el manejo de la seguridad, lo que incentiva a la Argentina a buscar modificar el sistema interamericano de defensa, por un lado, y a crear instituciones Sudamericanas, por el otro. A pesar de que Estados Unidos busca fortalecer el

régimen hemisférico, no está claro cuán dispuesto está a jugar el rol del estabilizador hegemónico. La Argentina, más allá, rechaza sus preferencias y este rechazo parece anclarse en las preferencias domésticas de los actores más involucrados en la discusión por la defensa y la seguridad. Finalmente, la existencia de una alternativa como la UNASUR y su Consejo de Defensa Sudamericano refuerza la preferencia por una baja inversión a nivel de la OEA y abre la posibilidad de pensar la defensa regional en términos subsidiarios, esto es no hacer a nivel hemisférico lo que se puede hacer a nivel regional. En síntesis, no existe hoy en la Argentina, una coalición de actores interesados en fortalecer el régimen interamericano. La preferencia dominante tiene su punto focal, además de en la Presidencia, en el Ministerio de Defensa y la Cancillería no constituye hasta ahora un actor de veto.

El régimen interamericano de democracia y la elección institucional de la Argentina

A diferencia del régimen de seguridad, Estados Unidos no fue un proveedor de democracia en la región. Los gobiernos anti-comunistas, aunque autoritarios, fueron preferidos a los gobiernos de izquierda, aunque democráticos. El fin de la Guerra Fría alteró esta lógica y Estados Unidos utilizó el momento para fortalecer la democracia. De este modo, el régimen democrático es un régimen en construcción desde los años noventa. Aunque relativamente joven comparado con al régimen de defensa, su evolución ha sido intensa y hoy la región cuenta con un entramado de normas hemisféricas y regionales que protegen la democracia como un bien público regional. Lautaro Ramírez (2011) identifica diecisiete instrumentos internacionales (entre declaraciones y tratados) que protegen los sistemas democráticos en las Américas, siete de la OEA, cuatro del Mercosur y seis de la UNASUR. De estos diecisiete, tres son piezas centrales para Sudamérica: el Protocolo de Ushuaia del Mercosur (1998); la Carta Democrática Interamericana (2001) y el Protocolo Adicional de la UNASUR (2010).

La Carta Interamericana Democrática es hoy la pieza central del régimen y su existencia tuvo que ver con dos cosas. Por un lado, los

gobiernos fortalecieron el compromiso con la democracia por temor a una regresión autoritaria. Por otro lado, los gobiernos optaron por la Carta como una forma de aumentar la credibilidad sobre sus políticas públicas. De acuerdo al Comité Jurídico Interamericano, el objetivo central de la Carta fue 'actualizar, interpretar y aplicar la Carta fundamental de la OEA en materia de democracia representativa', representando un 'desarrollo progresivo del derecho internacional' (CJI/RES. 159 LXXV-O/09). La Carta fue invocada por primera vez en 2002 cuando el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, sufrió un golpe de estado. La OEA condenó el golpe y ayudó en la mediación entre el gobierno y la oposición. En doce años de existencia, la Carta facilitó la capacidad de la OEA para actuar preventivamente en al menos siete situaciones: Venezuela (2002); Nicaragua (2005); Ecuador (2005 y 2010); Bolivia (2008); Guatemala (2009) y Haití (2010).

Aunque la Carta Democrática es un punto focal, para Sudamérica no es el único. El Mercosur y la UNASUR se han convertido, también, en puntos focales y por lo tanto el paisaje institucional ofrece un menú de instituciones compitiendo para resolver crisis democráticas. Más aún, las normas de la UNASUR y el Mercosur parecen haber cobrado mayor sentido en los últimos años y fueron utilizadas en el conflicto en Bolivia de 2008, en Ecuador en 2010 y en Paraguay en 2011[6]. La percepción que domina en varios países de la región es que el compromiso de la Carta Interamericana parece estar sujeto a los intereses de Estados Unidos. La crisis democrática en Honduras dejó entrever que Estados Unidos optó por la estabilidad del régimen antes que por la norma democrática. Honduras dividió de algún modo a la región, con una América del Sur menos proclive a negociar con el presidente de facto y una América del Norte más pragmática en su enfoque del conflicto.

Las preferencias argentinas

Aunque la preferencia general de las elites políticas argentinas por la democracia ha sido estable y fue creciendo desde 1983, la postura argentina ante distintas crisis democráticas fue evolucionando en dos sentidos. Por un lado, la Argentina muestra, de los años 90 para acá, un endurecimiento de sus posturas frente a las crisis democráticas.

Por otro lado, la Argentina muestra distintos grados de inversión institucional, aumentando su inversión en el fortalecimiento democrático a nivel del Mercosur y la UNASUR y manteniendo su compromiso en la OEA. En este sentido, la elección institucional de la Argentina se acerca a la *selección*.

El endurecimiento de la postura argentina se manifiesta al comparar la posición benigna adoptada frente al asesinato en marzo de 1999 de Luis María Argaña, Vicepresidente de Paraguay, y frente a la denuncia de fraude hecha por Alejandro Toledo contra el entonces Presidente de Perú, Alberto Fujimori, con las posturas adoptadas luego de la crisis de 2001 y 2002 ocurridas en el país. Luego de la Carta y luego de la crisis institucional que vivió la Argentina entre fines de 2001 y comienzos de 2002, las posturas se hicieron más firmes. En 2003, la crisis en Bolivia que desembocó en la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la asunción de Carlos Mesa fue un punto de inflexión. La Argentina fue más allá de la posición fijada por la OEA (llamar al diálogo, primero, y felicitar por la sucesión constitucional, luego) y decidió enviar a un representante de la Cancillería, Eduardo Sguiglia, quien afirmó que la misión de la Argentina era 'contribuir a garantizar la continuidad institucional'. Acá, la postura de la Argentina, más activa que la de la OEA, coincidió con la también activa postura de Brasil. Los enviados de estos dos países jugaron un rol central dialogando y construyendo acuerdos con Evo Morales, la COB, Felipe Quispe, el Ejército, la Iglesia y la Embajada de Estados Unidos. Bolivia marcó, de este modo, el comienzo de una mirada más regional que hemisférica de la democracia y por lo tanto una elección institucional centrada en la *selección*.

Esta mirada se consolidó luego en 2005 cuando nuevamente las protestas sociales en Bolivia forzaron al Presidente Carlos Mesa a presentar su renuncia y llamar a elecciones. Nuevamente, la OEA y la Argentina tomaron distintos caminos. Por un lado, la OEA se limitó a ofrecer respuestas diplomáticas por medio de una declaración en la que lamentó la situación, reconoció los esfuerzos de Mesa y pidió a los líderes bolivianos que resolvieran la crisis democráticamente. Por otro lado, la Argentina y Brasil acudieron a la ayuda que el propio Mesa solicitó a los presidentes Néstor Kirchner y Luis Inacio Lula da Silva jugando éstos un rol clave en el conflicto.

El caso de Ecuador en 2005, en donde el Presidente Lucio Gutiérrez fue sustituido irregularmente por su Vicepresidente Alfredo Palacio, mostró a la Argentina y a la OEA más cercanos que en las crisis anteriores, no tanto por un giro en la posición de la Argentina sino porque la propia OEA mostró más resolución, esta vez invocando la Carta Interamericana Democrática, ofreciendo buenos oficios y supervisando la selección de los jueves de la nueva Corte Suprema. El gobierno argentino manifestó su preocupación por 'la grave crisis institucional' que atravesaba Ecuador. Néstor Kirchner también invocó la Carta, solicitando que conforme a sus principios se preservara y fortaleciera la institucionalidad democrática. En esta ocasión, la *selección* benefició a la OEA.

A partir de 2008, el Mercosur y la OEA comenzaron a convivir con la UNASUR como otro foro para plantear demandas democráticas en la región. En 2008, por ejemplo, ante el inestable panorama político que amenazó la continuidad de Evo Morales en el poder, tanto la OEA como la UNASUR se movilizaron diplomáticamente para disuadir a las fuerzas destituyentes del país. Ambas organizaciones enviaron observadores y promovieron el diálogo. El conflicto se abordó en la inmediata cumbre de la UNASUR, donde los presidentes argentino y brasileño afirmaron que América del Sur había dado un ejemplo de cómo construir multilateralismo pese a las diferencias. Puntualmente, Kirchner señaló que en la UNASUR 'hubo unanimidad para ayudar a Bolivia en la defensa de la democracia y el diálogo para solucionar la crisis interna', que 'el ejercicio de multilateralidad es una convicción de las regiones emergentes', y que se aclaró 'el respaldo irrestricto a todos los países cuyas democracias son frágiles y sus instituciones necesitan del apoyo internacional.' Un elemento que fortaleció el rol de la UNASUR fue la denuncia que Evo Morales realizó contra Estados Unidos, acusando a este país de estar involucrado en los levantamientos contra su gobierno.

El protagonismo de la UNASUR nuevamente fue noticia al año siguiente, cuando en junio de 2009, Manuel Zelaya, Presidente de Honduras, fue expulsado del país en abierta violación de toda norma democrática. Por un lado, la OEA condenó el golpe e invocó la Carta. Por otro lado, la UNASUR condenó el golpe, exigió el regreso de Manuel Zelaya a la presidencia y desconoció el gobierno del electo Porfirio

Lobo. Honduras fue suspendida de la OEA y aceptada nuevamente en junio de 2011, un año y medio después de que asumiera su Presidente Porfirio Lobo. Con el tiempo, la posición de la Argentina fue tomando distancia a nivel hemisférico, cuando Estados Unidos reconoció al gobierno de Porfirio Lobo, reconocimiento imitado por Colombia y Chile. El gobierno argentino, sin embargo, coincidió con las conclusiones a las que llegó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuyo informe mostró preocupación por la continua violación de los derechos humanos.

La Argentina se alejó en su postura de la Asamblea General pero se acercó a la Comisión. Si bien la Presidenta Cristina Kirchner encabezó la delegación de la OEA que hizo pie en Honduras, su crítica a la Organización no tardaría en llegar, al decir que 'el Mercosur nunca aceptaría un país sin democracia, porque tiene una cláusula democrática'; en cambio, 'la OEA también tiene una cláusula democrática, pero es un poco más elástica.' La crítica, sin duda, estaba dirigida a Estados Unidos. Siendo quizás la última en hacerlo, la Argentina sólo terminó de restablecer sus relaciones con Honduras en enero de 2012. La elección institucional argentina para el caso de Honduras mostró, primero, la selección de la OEA como punto focal para, luego, anclar la postura en la UNASUR.

Ante el ataque al Presidente ecuatoriano, Rafael Correa, por parte de la policía en 2010, la OEA expresó su apoyo al gobierno y la UNASUR condenó el intento de alterar el orden constitucional, además de emitir una resolución. La postura de la Argentina fue fuerte en términos discursivos. El Canciller Héctor Timerman afirmó que la revuelta en Ecuador fue 'una amenaza para la democracia y no lo vamos a dejar pasar' y pidió que 'las democracias de América Latina no permitan que ocurra en Ecuador lo que ocurrió en Honduras'. Ya en carácter de Secretario General de la UNASUR, Néstor Kirchner expresó en un comunicado 'el firme compromiso y la más absoluta solidaridad' del bloque con Correa y agregó que 'Sudamérica no puede tolerar bajo ningún aspecto que los gobiernos elegidos democráticamente se vean presionados y amenazados por sectores que no quieren perder privilegios y prebendas.' La crisis ecuatoriana disparó la idea de que la UNASUR contara con su propia carta democrática, idea que quedó plasmada en la Declaración de Buenos Aires, impulsada

por la Argentina y, luego, en el Protocolo Adicional al Tratado de la UNASUR aprobado el mismo año. No sólo hubo una selección a favor de la UNASUR sino que también se impulsó una modificación para dotar a la UNASUR de un instrumento más apropiado para enfrentar crisis democráticas.

El último episodio para comentar es el juicio político contra el Presidente de Paraguay, Fernando Lugo, auspiciado en junio de 2011 por la oposición y por su Vicepresidente, Federico Franco. Nuevamente la Argentina y la OEA tomaron distintos caminos. La postura de la OEA comenzó siendo más dura de lo que finalmente fue. El Mercosur, una semana después de la destitución de Lugo, decidió suspender a Paraguay del bloque. La Argentina, junto a los países del Mercosur, encuadró la situación en Paraguay en el Protocolo de Ushuaia del Mercosur y el Protocolo Adicional de la UNASUR. En esta ocasión, Cristina Kirchner afirmó que la Argentina no convalidaría al gobierno de Franco. En sus palabras: 'lo que pasó en Paraguay es algo inaceptable para una región que había superado definitivamente este tipo de situaciones antidemocráticas y contra las instituciones.' Cuando la Presidenta invocó cláusulas democráticas en su discurso, omitió la de la OEA: 'Es imprescindible que las autoridades paraguayas cumplan con pleno respeto las cláusulas democráticas de la UNASUR, el MERCOSUR y la CELAC.' Además, habló de la UNASUR en concreto: 'las acciones en curso podrían ser comprendidas en los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre el compromiso con la democracia, configurando una amenaza de ruptura al orden democrático al no respetar el debido proceso al Presidente.'

Un caso de selección institucional

Hasta la creación de la UNASUR, la Argentina *usó* los instrumentos de la OEA. Con la creación de la UNSUR, la Argentina *seleccionó* la UNASUR, la OEA y el Mercosur en función del rol jugado por Estados Unidos y de las crecientes preferencias argentinas por constituir a la UNASUR en institución focal de Sudamérica para la defensa y promoción de la democracia. En este sentido, que la OEA siga siendo la institución focal en materia democrática a nivel hemisférico no parece ejercer una influencia sustantiva en las preferencias de la

Argentina. Descendiendo al nivel doméstico, no existen actores de veto para este comportamiento, dentro y fuera del estado. Lo que sí existe, sin embargo, son actores más proclives a proteger la democracia como bien público regional privilegiando el rol de la UNASUR y no tanto el de la OEA. Contra la hipótesis institucionalista, el motivo no tiene tanto que ver con la efectividad de una y de otra sino más bien con el mayor margen de maniobra que existe al no estar presente Estados Unidos.

El régimen interamericano de derechos humanos y la elección institucional de la Argentina

A diferencia del régimen de seguridad, el régimen interamericano de derechos humanos no respondió a una oferta hegemónica de Estados Unidos sino a una demanda colectiva de los estados del hemisferio. De hecho, hasta la fecha, Estados Unidos no ratificó ningún tratado regional de derechos humanos. A pesar de esta ausencia, el régimen de derechos humanos es el más institucionalizado de los tres y es el punto focal por excelencia para tratar la violación de los derechos humanos ya sea a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El impacto de ambas agencias ha sido notable, incluyendo visitas y denuncias en tiempos de dictadura; derogación de leyes de desacato; aprobación de leyes de acceso a la información; reformas de la justicia militar y entrega de tierras a colectivos indígenas entre otros. La delegación por parte de los estados a estas agencias, sin embargo, ha sido heterogénea y por lo tanto existen distintos tipos de 'usuarios' del sistema, con distintos tipos de protección según la delegación aceptada por cada estado[7].

La institucionalización de este régimen no sólo se vio favorecida por la convergencia de las preferencias de los estados de la región sino también por el activo rol de una amplia red de actores sociales interesados en profundizar el rol de la Comisión y la Corte. En un estudio cuantitativo sobre la efectividad del SIDH Basch *et al* encuentran que entre 2001 y 2006 en el 34% de los casos relevados litigó una organización no gubernamental nacional y en otro 30% litigó una combinación de al menos una ong internacional y una

ong nacional. Finalmente, en el 12% de los casos litigó una ong internacional (Bach, *et al* 2010, 26).

Aunque las discusiones en torno al estado y futuro del régimen abundan (Dulitzky, 2011), es seguro afirmar que en términos relativos, el régimen interamericano goza de legitimidad, es el más autónomo de los tres y su legalización ha ido en aumento. Dicho esto, hay que dar cuenta de la existencia de un conjunto de estados crecientemente crítico del régimen. Estos estados, representados por Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua, desearían modificar sustantivamente el régimen. La expresión más acabada fue la de Evo Morales cuando, en 2012, manifestó que la Comisión tenía dos opciones: 'o muere como un sirviente del imperio o revive para servir a todas las naciones de América' (citado en Rivera Juaristi 2012, 19). Aunque esta discusión estuvo en el centro de la Comisión durante 2012 y hasta mediados de 2013, la postura final que terminó prevaleciendo fue la postura de la mayoría, cuya preferencia está en la defensa de la Comisión para aumentar su efectividad.

La centralidad de la Comisión y su contestación por parte de Bolivia, Ecuador y Venezuela quizás explique por qué la UNASUR carece de un Consejo de Derechos Humanos. A diferencia de la UNASUR, el Mercosur ha venido dando pocos pero importantes pasos en materia de derechos humanos. La instancia máxima en materia de derechos humanos en el Mercosur es la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos. Esta instancia delegó en el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur el diseño e implementación de políticas en derechos humanos. En 2012, los cuatro miembros plenos del Mercosur solicitaron conjuntamente una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa a la niñez migrante. Se trata de la primera vez en la historia del régimen en donde varios estados realizan un pedido conjunto. El Instituto del Mercosur jugó un rol central en los detalles técnicos para articular el pedido cuadripartito.

Las preferencias argentinas

Aunque el usuario por excelencia de este régimen no es el estado (aunque puede serlo) sino los ciudadanos, son los gobiernos los que

definen las prácticas y normas centrales del régimen, en particular sus reglas de acción y la posibilidad de delegar nuevas funciones o procedimientos. En este sentido, el apoyo de la Argentina a la Comisión y a la Corte ha sido notable. Primero, las preferencias argentinas hacia el régimen están ancladas constitucionalmente ya que el país ratificó la Convención y aceptó el rol de la Corte.

Segundo, la Argentina colabora con distintas iniciativas de la Comisión, como la apertura en 2011 de los archivos de denuncias recibidos por la OEA, proceso impulsado por el entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión, el argentino Santiago Cantón. Otro ejemplo es la participación argentina en la conformación de un Grupo de Trabajo (AG/RES 2372 de 2010) para revisar las normas sobre desastres naturales y asistencia humanitaria.

Tercero, la Argentina jugó un papel constructivo en los debates dados entre 2012 y 2013 por el futuro de la Comisión, actuando de moderador entre posturas difíciles de reconciliar. En síntesis, como lo expresó el entonces Canciller Jorge Taiana, para la Argentina el régimen cumplió 'un rol de enorme importancia en las Américas, tanto en el marco de la lucha por la recuperación del estado de derecho, como en la actualidad, como mecanismo de alerta temprana y de mejoramiento institucional a partir de la resolución de casos individuales' (2009). Taiana afirmó que la visita de la Comisión en 1979 fue 'un hito para la recuperación de la democracia en la Argentina' y se refirió a 'los esfuerzos que se llevan a cabo en los estados de la región para fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, al que tanto le deben las sociedades Latinoamericanas que padecieron la crueldad de las dictaduras militares' (2009).

La segunda preferencia que asoma en la política exterior argentina consiste en invertir institucionalmente en el Mercosur en materia de derechos humanos. Esto se observa, como se vio más arriba, en la creación de la Reunión de Altas Autoridades, primero, y del Instituto, luego. La Argentina fue el impulsor central de la creación de esta agencia especializada y de hecho su Secretario Ejecutivo es un argentino, Víctor Abramovich, quien fue Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Cabe señalar que la sede del Instituto es la única de un órgano permanente

del Mercosur que no está en Montevideo sino en Buenos Aires. Cabe señalar, también, que desde su funcionamiento a fines de 2010 hasta el reconocimiento de su personería jurídica en 2012 la totalidad de su presupuesto estuvo a cargo del gobierno argentino, ejecutado a través de la Secretaría de Derechos Humanos.

La *creación* institucional del Instituto de derechos humanos del Mercosur, en este caso, no debería ser considerada como una elección institucional opuesta al uso del régimen interamericano. La evidencia sugiere, por el contrario, que esta elección institucional está sintonía con el uso del régimen de la OEA y por lo tanto el Instituto no sería una barrera sino un puente normativo entre la OEA y el Mercosur, siendo otro actor más haciendo *uso* del régimen interamericano.

En la base de estas preferencias se encuentra una coalición de actores públicos y privados con extensos lazos, históricos y presentes, hacia la Comisión y la Corte. Algunas organizaciones de la sociedad civil, notablemente el CELS, no sólo monitorean y denuncian políticamente la violación de derechos humanos sino que también peticiona frente a la Comisión. Así lo hizo en 2011 cuando, junto con la Comisión Bonaerense por la Memoria, presentó ante la Comisión imágenes de la Unidad Penal 48 y un diagnóstico muy crítico de las condiciones de detención que sufrían los presos En esta y otras ocasiones, Horacio Verbitsky amparó sus críticas al sistema carcelario y policial en fallos y pronunciamientos críticos de la CIDH y la Corte.

Un caso de uso institucional

Un régimen internacional como punto focal y una coalición doméstica de preferencias favorables al régimen han sido los determinantes del uso institucional del régimen. Estas preferencias se han mantenido incluso en momentos, como el actual, en donde la Comisión ha estado sometida a presiones por parte de países cercanos a la Argentina, como Bolivia, Ecuador y Venezuela. Dado que el régimen no fue una oferta hecha por el hegemón, el papel jugado por Estados Unidos en este espacio ha sido menos visible que el jugado en los temas de defensa, seguridad y democracia. Así, la política exterior argentina se explica menos por la distribución de poder y más por la institucionalización y las preferencias domésticas. La Cancillería (en particular durante

los años de Jorge Taiana, ex Secretario Ejecutivo de la CIDH), el CELS, el Instituto de derechos humanos del Mercosur, la Secretaría de Derechos Humanos y otras organizaciones no-gubernamentales ofrecen una sólida red de expertos, activistas y peticionarios que perciben como positivo seguir usando la OEA.

Conclusión

La elección institucional de la Argentina en el plano de la defensa y la seguridad se sitúa en torno a la *modificación* (de la OEA) y la *creación* (del CSD) institucional. La elección institucional en el plano de la democracia se sitúa en la *selección* institucional, optando a veces por la OEA, a veces por el Mercosur y la UNASUR. Finalmente, la elección institucional en materia de derechos humanos se sitúa en el *uso* de la OEA. ¿Cómo se explica esta variación en la elección institucional? En el plano de la defensa y la seguridad, el rol jugado por Estados Unidos, la pérdida de centralidad del régimen y las preferencias argentinas por cooperar más a nivel Sudamericano que hemisférico llevan a la Argentina a elegir modificar el *status quo* y construir algo nuevo. En este sentido, el poder y las preferencias domésticas explican una buena parte de la elección institucional de la Argentina. Dicho de otro modo, la Argentina percibe como negativa la influencia de Estados Unidos en este asunto. Percibe, también, que la ausencia de una institución focal hemisférica reduce los costos de no cooperar en este nivel geográfico. Finalmente, los actores domésticos apuestan a la construcción de arreglos de cooperación en América del Sur como el espacio más relevante para la defensa y seguridad del país.

En materia de promoción y defensa de la democracia, la existencia de un punto focal hemisférico (la Carta Democrática de la OEA) y la preferencia argentina por la democracia la llevan a cooperar con el régimen. La influencia proyectada por Estados Unidos, sin embargo, la alejan del régimen y por lo tanto su elección institucional se ubica en un punto medio, la selección institucional. En este sentido, tanto el poder como las instituciones influyen en las preferencias, aunque en direcciones opuestas. Por un lado, la Argentina percibe como negativa la influencia de Estados Unidos en el régimen democrático. Percibe, sin embargo, que la presencia de una institución focal hemisférica,

a la que la Argentina contribuyó a desarrollar, eleva los costos de no cooperar y puede dañar la reputación del país. Finalmente, la ausencia de actores de veto en un sentido (contra la OEA) u otro (contra la UNASUR) conducen a una elección intermedia que consiste en seleccionar el arreglo normativo de acuerdo a las circunstancias.

Por último, en materia de derechos humanos, la menor presencia de Estados Unidos, la presencia de una institución focal hemisférica (Comisión y Corte) y las preferencias domésticas llevan a la Argentina a elegir el *uso* de la OEA. En este sentido, el poder y las instituciones, a diferencia del régimen democrático, influyen en la misma dirección, esto es a favor del régimen. Por un lado, la Argentina percibe como positiva la menor influencia de Estados Unidos. Percibe, también, que la presencia de una institución focal hemisférica eleva los costos de no cooperar y puede dañar la reputación del país. Finalmente, la presencia de una sólida red de actores públicos y privados a favor del régimen conduce a la ausencia de veto interno y al apoyo al régimen.

La explicación presentada en este trabajo ofrece conclusiones específicas para el caso argentino y más generales para el análisis de política exterior. Del examen de la elección institucional de la Argentina surge que el país no tiene *una* política exterior hacia la OEA y que resulta más acertado analizar la relación con la OEA a partir de asuntos específicos, como la seguridad, la democracia y los derechos humanos. El estudio revela que, además de la variación funcional, existe una variación inter-temporal, por ejemplo del uso a la modificación, como en el caso de la defensa, o del uso a la selección, como en el caso de la democracia, y que estas variaciones están en función de las cambiantes dinámicas del poder, las instituciones internacionales y las preferencias domésticas.

Al menos el caso argentino revela que la elección institucional está sensiblemente influida por las preferencias domésticas. Esta observación, que parece extremadamente obvia, sugiere, sin embargo, que los estados no necesariamente hacen lo que pueden en función de la distribución de poder (como afirma el realismo) ni lo que saben en función de la distribución de la información (como afirma el institucionalismo) sino lo que quieren en función de la distribución de preferencias (como afirma la teoría de formación doméstica de

las preferencias). Como sostiene Andrew Moravcsik (1997, 522) la variación en los fines, no en los medios, importa más.

Sostener que las preferencias dan forma a la elección institucional no significa eliminar la importancia de las variables sistémicas, como el poder y las instituciones. Las preferencias están en interdependencia con las preferencias de otros estados y la interacción estratégica entre ellas opera en un contexto material e institucional específico. Así, las preferencias bien pueden inclinar la política exterior en una dirección, pero si las restricciones externas materiales e institucionales son altas, es de esperar que esas preferencias se vean moderadas o neutralizadas por este contexto. Por el contrario, si las preferencias se forman en un contexto de bajas restricciones materiales e institucionales, probablemente sean la fuente de la política exterior.

De lo anterior se deduce que el debate entre fuentes de explicación sistémicas y domésticas no debería ser un debate ontológico sino empírico. En contextos altamente institucionalizados o con restricciones materiales sustantivas es más probable que las fuentes externas den forma a la política exterior. Por el contrario, en contextos de baja institucionalización y de ausencia de restricciones materiales, las preferencias domésticas ejercerán mayor influencia sobre el comportamiento del estado. Típicamente, los realistas y los institucionalistas mantienen constante la política doméstica para luego ver cómo los cambios a nivel del sistema afectan el comportamiento de las unidades. Los liberales, por su parte, teorizan desde el nivel doméstico y mantienen constante el nivel sistémico. Asumen continuidad del espacio internacional y analizan de qué modo las variaciones internas afectan la política exterior de los estados (Gourevitch, 2006). Como muestra el caso argentino en el contexto hemisférico, cuando la variación ocurre tanto en el nivel sistémico como en el doméstico, resulta imprescindible examinar la interacción entre ambos niveles para comprender de un modo más preciso la elección institucional.

NOTAS

1. Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de Silvana Elizondo. Soledad Altrudi y Luciana Ramírez me asistieron eficientemente en la investigación. El trabajo se vio enriquecido por las discusiones e intercambios realizados en el marco del Proyecto de Investigación sobre el Sistema Interamericano de Defensa, financiado por el Ministerio de Defensa de la Argentina. Agradezco en particular a Ricardo Alessandrini, Silvana Elizondo, Virginia Iribarne y Silvana Pascucci, investigadores del proyecto, y a los comentarios de los tres revisores anónimos.

2. Usar una institución ya conocida y aceptada implica un bajo nivel de costos de transacción y un bajo nivel de incertidumbre. Una institución es focal cuando provee una solución relativamente satisfactoria al problema de cooperación. En esta circunstancia, el paisaje institucional no es problematizado sino más bien tomado como algo dado.

3. Bajo estas circunstancias es probable que distintas organizaciones internacionales compitan por resolver el problema de cooperación. El problema de la selección surge cuando aumentan los problemas distributivos. Surge, también, cuando hay más intereses en juego. En este contexto, los estados buscarán solucionar el problema en la institución de mayor conveniencia.

4. En procesos de cambio institucional los intereses serán mayores. También se elevan los costos de transacción y la incertidumbre, lo que implica que el cambio es más probable cuando los horizontes temporales son más amplios. Por último, los cambios pueden implicar mayores gastos (de personal, de logística, de infraestructura, etc.) lo que sugiere que el cambio es más probable cuando uno o más estados poderosos están dispuestos a pagar más que el resto de los estados.

5. Dado que el costo, el riesgo y la incertidumbre aumentan a medida que nos desplazamos "hacia abajo" de la diagonal, si los actores tienen aversión al riesgo entonces prevalecerá el uso y la selección por encima del cambio y la creación.

6. Resulta por lo menos curioso observar que la Decisión 26/2012 de la UNASUR que suspendió a Paraguay de la UNASUR en junio de 2012

invocó los compromisos de la UNASUR, el Mercosur y la CELAC con los principios democráticos omitiendo nombrar la Carta Interamericana, suscripta por Paraguay.

7. Por un lado están aquellos ciudadanos que pueden acceder al amparo judicial porque sus estados ratificaron la Convención y reconocieron a la Corte. Luego están aquellos ciudadanos que pueden acceder al amparo cuasi-judicial porque sus estados ratificaron la Convención pero no reconocieron a la Corte. Finalmente están aquellos ciudadanos que apenas puedan acceder a un amparo declarativo judicial porque sus estados no ratificaron la Convención ni aceptaron el rol de la Corte.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Argentina (2013). *Aportes de la República Argentina para la Reunión de Debate sobre el Futuro de la Misión y Funciones de los Instrumentos y Componentes del Sistema Interamericano de Defensa*, Organización de los Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, CP/CSH-1478/13, 8 de marzo.

Forti, Alfredo (2012). 'El objetivo de buscar coherencia a nivel continental', *Tiempo Argentino*, 8 de abril de 2012, http://tiempo.infonews.com/2012/04/08/editorial-72560-el-objetivo-de-buscar-coherencia-a-nivel-continental.php [Accedido el 3 de octubre de 2012].

Gourevitch, Peter (2006). 'Domestic Politics and International Relations', en Walter Carlnaess, Thomas Risse y Beth Simmons, eds., *Handbook of International Relations*, London, Sage, 309-328.

Hofmann, Stephanie C. y Frédéric Mérand (2012). 'Regional Organizations á la carte: the effects of institutional elasticity', en T. V. Paul, ed., *International Relations Theory and Regional Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 133-157.

Katzenstein, Peter y Rudra Sil (2010). *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics*, New York, Palgrave Macmillan.

Keohane, Robert (1993). *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Buenos Aires, GEL.

Jupille, Joseph y Duncan Snidal (2005). The Choice of International Institutions: Cooperation, Alternatives and Strategies. Mimeo.

Moravcsik, Andrew (1997). 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization*, 51 (4): 513-553.

Ramírez, Lautaro (2011). 'Principales Instrumentos Jurídicos que Resguardan la Democracia en las Américas', Americas, 63(4), http://www.oas.org/es/americas/article.asp?df_sCodigo=6368 [Accedido el 1 de octubre de 2012].

Verbistky, Horacio (2012). 'Las cartas sobre la mesa', *Página 12*, 30 de septiembre de 2012, http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-204541-2012-09-30.html [Accedido el 2 de octubre de 2012].

Resumen

Política exterior argentina y elección institucional: La OEA en el espejo de la UNASUR y el Mercosur

Este trabajo examina los determinantes de la elección institucional de la Argentina para la provisión de tres bienes públicos regionales: la seguridad interestatal, la democracia y los derechos humanos. A partir de un enfoque inspirado en el eclecticismo analítico, el trabajo considera, en primer lugar, la naturaleza del poder y las instituciones vinculadas a cada uno de estos tres bienes públicos. En segundo lugar, analiza las preferencias domésticas para cada bien y evalúa de qué modo se acomodaron a la naturaleza material e institucional de cada ámbito de cooperación o régimen internacional. El argumento principal es que la variación en la elección institucional responde a variaciones específicas en cada una de estas tres dimensiones.

Abstract

Argentina's Foreign Policy and Institutional Choice: The OAS in the Mirror of UNASUR and Mercosur

This article examines the determinants of institutional choice of Argentina for the supply of three regional public goods: interstate security, democracy and human rights. From an analytical eclecticism inspired approach, the article considers, first, the nature of power and the institutions involved in each of these three public goods. Second, it considers domestic preferences for each public good and assesses how they accommodated to the material and institutional venues of cooperation. The main argument is that the variation in institutional choice is a function of specific variations of each of these three dimensions.

Summario

Política exterior argentina e preferência institucional: a OEA no espelho da Unasul e do Mercosul

Este trabalho examina os fatores determinantes da preferência institucional da Argentina para a provisão de três bens públicos regionais: a segurança interestatal, a democracia e os direitos humanos. Partindo de um enfoque inspirado no ecletismo analítico, o autor considera, em primeiro lugar, a natureza do poder e as instituições vinculadas a cada um destes três bens públicos. Em segundo lugar, analisa as preferências domésticas para cada bem e avalia de que modo se acomodaram à natureza material e institucional de cada âmbito de cooperação ou regime internacional. O argumento principal é o de que a variação na escolha institucional responde a variações específicas em cada uma destas três dimensões.

COLABORADORES

Juliano A. S. Aragusuku. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, UNICAMP e PUC-SP e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos dos Estados Unidos (INCT-INEU).
e-mail: julianoakira@gmail.com

Sandra Borda G. es Profesora Asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes. Es Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Minnesota, Máster en Ciencia Política de la Universidad de Wisconsin, Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Chicago y Politóloga de la Universidad de Los Andes. Su publicación más reciente es el libro *La internacionalización del conflicto armado colombiano durante las administraciones Pastrana y Uribe*, publicado por Ediciones Uniandes. Fue uno de los siete miembros de la Misión de Política Exterior convocada por el gobierno nacional y que sesionó entre el 2009 y el 2010. Ha sido ganadora de la beca Colciencias-IEPRI para Investigadores Junior y la Tickner-Nave Summer Fellowship; ha sido investigadora invitada en el ITAM de México, la Universidad de Toronto en Canadá y la Universidad de Groningen en Holanda.
e-mail: sandrabordag@gmail.com

Philip Brenner is Professor of International Relations and Affiliate Professor of History at American University. He is the co-author of *Cuba's Quest for Sovereignty: A 500-Year History* (Rowman and

Littlefield: forthcoming) and *Sad and Luminous Days: Cuba's Struggle with the Superpowers after the Missile Crisis* (Rowman and Littlefield, 2002). He is also co-editor of A *Contemporary Cuba Reader: The Revolution Under Raúl* (Rowman and Littlefield, 2014), A *Contemporary Cuba Reader: Reinventing the Revolution* (Rowman and Littlefield, 2007), and *The Cuba Reader: The Making of a Revolutionary Society* (Grove, 1988). Included among his numerous articles on U.S. foreign policy is "The Missile Crisis Fifty Years Later: What We Should Have Learned," in *Pensamiento Propio*, No. 34. Dr. Brenner is a member of the board of directors of the Center for International Policy, and the advisory boards of the National Security Archive and Center for Democracy in the Americas.
e-mail: pbrenne@american.edu

Eric Hershberg is Director of the Center for Latin American and Latino Studies and Professor of Government at American University. He received his Ph.D from the University of Wisconsin-Madison, and has taught at Simon Fraser University, New York University, Southern Illinois University, Columbia, Princeton and the New School. From 1991 to 2005 he served as a Program Director at the Social Science Research Council in New York City. Hershberg is Past-President of the Latin American Studies Association (2007-2009).
e-mail: hershber@american.edu

Federico Merke. Profesor Adjunto de la Universidad de San Andrés e Investigador del CONICET.
e-mail: federico.merke@gmail.com

Carlos Portales es el Director del Programa Organismos Internacionales, Derecho y Diplomacia en la Washington College of Law de American University desde 2010. Fue Embajador de Chile ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales en Ginebra (2008-2010), ante la Organización de Estados Americanos (1997-2000) y en México (1994-1997). Se desempeñó como Director General; de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (1990-1994 y 2002-2008), Director de planificación (2001-2002) y Director de la Academia Diplomática "Andrés Bello" (2000-2001). Fue Profesor-Investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales (FLACSO) en Chile (1976-1990), Profesor Invitado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill, (1987-1988) y enseñó en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Es Licenciado en Ciencia Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile, 1971) y Magister en Ciencia Política de la Universidad de Stanford (1977), donde hizo estudios doctorales (1974-1976).
e-mail: portales@wcl.american.edu

Natalia Saltalamacchia Ziccardi es profesora e investigadora en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
e-mail: nsaltala@itam.mx

José Antonio Sanahuja. Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

Andrei Serbin Pont. Licenciado en Humanidades con orientación en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martin (Programa CLUC), egresado del Curso Superior de Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional, completando estudios de maestría en Relaciones Internacionales con especialización en Paz, Defensa y Seguridad Internacional en el programa San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP) en Sao Paulo, Brasil. Actualmente se desempeña como Coordinador de Investigaciones de CRIES, Regional Liaison Officer para América Latina y el Caribe del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), asesor global del Nexus Fund, miembro del ICRtoP(International Coalition for the Responsibility to Protect) Steering Committee, investigador de GEDES (Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional) y columnista de defensa y seguridad en SUR1810.
e-mail: andrei@cries.org

Andrés Serbin. Licenciado en Antropología Cultural, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente Presidente

de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Chair de la International Coalition for the Responsability to Protect (ICRtoP), Chair del Dialogue and Mediation Working Group de GPPAC; Secretario General de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (PLAcPaz), y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). Es Profesor Titular jubilado de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), y actualmente Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido Asesor Especial de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y asesor, en varias ocasiones, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diversos organismos internacionales. Ha sido consultor del SELA, del PNUD y de la AEC, en temas vinculados al área del Caribe, entre otros. Asimismo, ha sido profesor e investigador invitado en universidades de los EEUU, Gran Bretaña y Francia (donde asumió la Cátedra Simón Bolívar en Sorbonne III); y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha publicado más de 200 artículos especializados en español, inglés, portugués y francés, y es autor y compilador de más de 30 libros publicados en español y en inglés. Su más reciente libro es *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2011).
e-mail: aserbin@cries.org

Maria Regina Soares de Lima é pesquisadora sênior do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Uerj e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (Opsa). Sua publicação mais recente é *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
e-mail: mrslima@iesp.uerj.br

Diana Tussie es Investigadora Principal del CONICET. Dirige el Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO/Argentina. Es la fundadora y directora de la Red LATN (Latin American Trade Network) Dentro del campo de la economía política internacional ha publicado sobre temas de comercio, negociaciones comerciales, organismos económicos internacionales, medio ambiente, multilateralismo y regionalismo. Ha

dictado cursos de su especialidad en varias universidades nacionales y en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Fue investigadora visitante en las Universidades de Manchester y Oxford. Su libro más reciente es *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (con Maria Pia Riggirozzi). Recientemente con un equipo de colegas de México, Australia y Canada ganó el concurso para dirigir *Global Governance*, revista dedicada a temas multilaterales por excelencia.
e-mail: dtussie@flacso.org.ar

Tullo Vigevani. Professor titular de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Publicou inúmeros artigos em periódicos especializados no Brasil e outros países. Possui 14 livros publicados. É pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos dos Estados Unidos (INCT-INEU). Entre seus livros recentes, publicou em coautoria com Gabriel Cepaluni, *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula* (Lexington Books, 2012).
e-mail: vigevanit@uol.com.br

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 consi-derar 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.

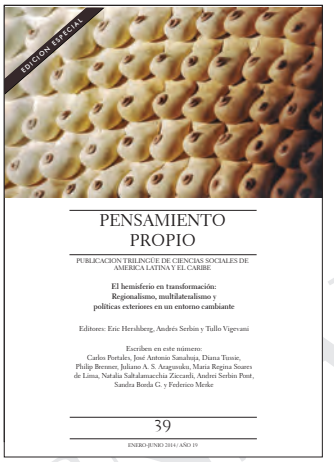
6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.

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



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 ENVIELO A
CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

☐ Renovación ☐ Nueva A partir de _____

Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque Nº _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.
El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.
En la actualidad CRIES cuenta con más de 35 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.
CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.
CRIES at present has more than 35 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.
O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.
Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 35 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social eqüitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.

Icaria editorial

cries

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org
WWW.CRIES.ORG