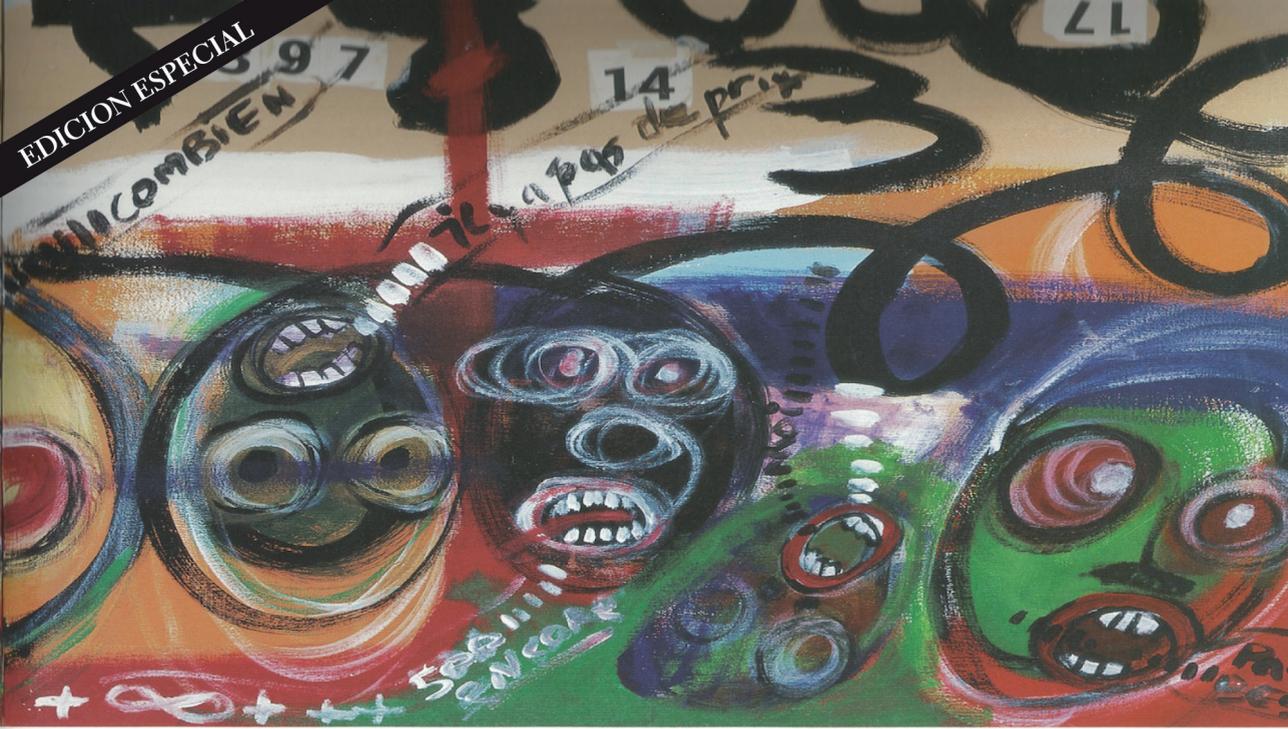


EDICION ESPECIAL



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La arquitectura de gobernanza regional en América Latina:
Condicionamientos y limitaciones

Editor invitado: Wolf Grabendorff

Colaboradores:

Gabriel Aguilera Peralta, Eduardo Pastrana Buelvas,
Raúl Benítez Manaut, Antonio Romero, Tullo Vigevani,
Juliano A.S. Aragusuku, José Briceño Ruiz, Elsa Llenderrozas,
Bruno Ayllón y Martha Ardila

42

JULIO-DICIEMBRE 2015 / AÑO 20

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 está 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

**La arquitectura de gobernanza regional en América Latina:
Condicionamientos y limitaciones**

Editor invitado Wolf Grabendorff

42

JULIO-DICIEMBRE 2015 / AÑO 20

cries 

PENSAMIENTO PROPIO

JULIO-DICIEMBRE 2015 / VOLUMEN 20

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Diseño Gráfico: Laura Toso

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
Universidade 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
raulmanaut@hotmail.com

Dra. Laneydi Martínez
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
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) 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

MSc. Andrei Serbin Pont
Director de Investigaciones
andrei@cries.org

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@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.
Dra. Manuela Mesa, CEIPAZ.
Prof. Eric Hershberg, CLALS, American University.

PENSAMIENTO PROPIO

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

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.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 Análise e Prevenção 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 Econômicos 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 Estudios 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 Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- 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.

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 Responsibility 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 Peralta, Embajador de Guatemala en el Reino de Holanda.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, Secretaría General de FLACSO, Costa Rica.

José Briceño, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagao, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

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

Alberto Cortés, 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 Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

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

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

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

Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merx, Duke University, EEUU.

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

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) 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 do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, 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

Índice / Contents



Mensaje del Director / 7

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Introducción

La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones
WOLF GRABENDORFF / 9

Perspectivas regionales

Centroamérica: Cómo integrarse en un mundo globalizado
GABRIEL AGUILERA PERALTA / 33

Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas
EDUARDO PASTRANA BUELVAS / 55

Perspectivas nacionales

México: La trampa diplomática entre Estados Unidos y América Latina:
“Soft Power” sin “Hard Power”
RAÚL BENÍTEZ MANAUT / 79

Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe
ANTONIO ROMERO / 107

A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas
TULLO VIGEVANI E JULIANO A. S. ARAGUSUKU / 135

Perspectivas institucionales

¿Gobernanza regional o *soft balancing* de “Estados Revolucionarios”?:

El discurso y la práctica del ALBA

JOSÉ BRICEÑO RUIZ / 167

Unasur: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior

ELSA LLENDERROZAS / 195

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC):

Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza regional

BRUNO AYLLÓN / 215

La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica

MARTHA ARDILA / 243

DOCUMENTO

Better Than You Think: Reframing Inter-American Relations

RICHARD FEINBERG, EMILY MILLER AND HAROLD TRINKUNAS / 263

RESEÑAS

La Unión Europea en las relaciones internacionales

JORGE JOSÉ HERNÁNDEZ MORENO / 297

Política exterior al fin del mundo

FEDERICO MERKE / 309

Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e integración en América Latina

IXHEL SOLANO MERCADO / 315

PULSO BIBLIOGRAFICO / 323

REVISTA DE REVISTAS / 337

COLABORADORES / 345

NORMATIVAS / 349

En portada / Cover: Fragmento de Sin título, acrílico y collage sobre tela, 89 x 89 cm. de Pathy Tshindele, 2006.



Apreciad@s amig@s:

Nuevamente Pensamiento Propio retoma la línea de publicar ediciones especiales dedicadas a temas relevantes de la agenda regional. En esta ocasión hemos invitado al Profesor Wolf Grabendorff, actualmente Profesor invitado de la Cátedra de Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) en Quito a organizar y editar un volumen especial sobre gobernanza regional, sus condicionamientos y limitaciones, con la idea de generar una reflexión y un debate sobre este relevante tema en momentos en que el entorno internacional sufre profundas transformaciones y abre numerosas incertidumbres. Por otra parte, el tema ha sido abundantemente analizado en una serie de talleres y seminarios organizados por CRIES en diferentes ciudades de la región y en Quito con la colaboración de la UASB. De manera tal que hemos podido reunir a un conjunto de reconocidos investigadores y analistas miembros de la red CRIES –algunos de los cuales son miembros de su Consejo Editorial y habitualmente participan en las actividades y proyectos de nuestro *think tank* regional– para contribuir con sus capítulos a este volumen. De hecho éste de manera similar a otros anteriores, refleja un debate regional en curso en el seno de CRIES.

En tanto número especial, este volumen ha sido estructurado en una sección de **Investigación y Análisis** que incluye una introducción del

Profesor Grabendorff, y una serie de contribuciones sobre perspectivas regionales, nacionales e institucionales sobre el tema central, que cubren una amplia gama de aportes sustanciales cuya lógica el editor invitado explica en su capítulo introductorio. A continuación se incluye una sección de **Documentos** que incorpora un *policy brief* sobre las relaciones inter-americanas inicialmente publicado por el *Foreign Policy Latin America Initiative* de la Brookings Institution de Washington D.C. en marzo de este año. Asimismo en este número incorporamos, en la sección **Reseñas**, tres interesantes comentarios sobre algunas publicaciones recientes sobre relaciones internacionales y regionalismo. Finalmente, como es habitual, el número se cierra con **Pulso Bibliográfico** y **Revista de Revistas** con el propósito de mantener informados a nuestros lectores sobre las recientes publicaciones que, en nuestro campo, han salido a la luz tanto en América Latina y el Caribe, como en otras regiones y países del mundo.

Finalmente, quiero agradecer al Profesor Wolf Grabendorff por la eficaz y selecta convocatoria y por el sostenido y responsable trabajo de edición realizado, a los colaboradores de este número y a los evaluadores externos, al equipo de la Secretaría General de CRIES en Buenos Aires que se ocupó de ultimar los detalles editoriales, a la Cátedra de Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar por su hospitalidad y apoyo y a la Brookings Institution por su generosa cesión de los derechos del documento publicado.

Hasta el próximo número,

Andrés Serbin



La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones

Wolf Grabendorff

El presente número de Pensamiento Propio da continuidad a la discusión académica y política sobre el carácter y funcionamiento de los diferentes procesos de la gobernanza regional en América Latina. Un volumen anterior de la revista, el número 39, con el muy apropiado título de “*El hemisferio en transformación: regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*” (Hershberg, Serbin, Vigevani, 2014), se concentró especialmente sobre las necesidades de adaptación de las instituciones regionales, y de los países más importantes, a los cambios internos y externos de la última década en la región. El número actual, por su parte, tiene por propósito realizar una evaluación del funcionamiento de los distintos organismos de gobernanza regional, en función no sólo de sus logros y fracasos sino también de su capacidad de interactuar entre ellos mismos, con la in-

tención de demostrar de forma fehaciente que existe una gobernanza regional en América Latina y el Caribe.

Debido a la gran heterogeneidad de América Latina (Tokatlian, 2012: 490), se han ido desarrollando múltiples formas de regionalismo, que los analistas han intentado clasificar bajo diversos nombres. Los términos empleados, como “regionalismo post-liberal” (Sanahuja, 2010; Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012), “regionalismo post-hegemónico” (Riggiozzi y Tussie 2012; Legler, 2013; Briceño-Ruiz y Ribeiro Hoffmann 2015), “regionalismo de tercera generación”, “regionalismo de *spaghetti bowl*”, o también “regionalismo modular”¹ reflejan la expresión de los distintos criterios empleados para su evaluación. El problema principal para llevar a cabo clasificaciones más precisas es la corta vida que, en algunos casos, han tenido las instituciones de la gobernanza regional en América Latina y los acelerados cambios nacionales e internacionales a los que ha estado expuesta la región. Adicionalmente, la implícita comparación con las experiencias de gobernanza en otras regiones complica la evaluación e impide el entendimiento de la originalidad de algunos de los esfuerzos en este sentido de esta región, como son los de Unasur, ALBA y CELAC (Sanahuja, 2014), que están orientados principalmente a la nueva dinámica de las relaciones Sur-Sur en el sistema internacional (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2015). No hay ninguna duda de que todos estos esfuerzos tienen un carácter mucho más político que económico y están más enfocados en la cooperación interestatal que los procesos de integración tradicionales, habitualmente mucho más dominados por temas económicos y de la integración de los mercados. Este cambio de enfoque refleja principalmente las distintas orientaciones políticas de los estados miembros, que en muchos casos también utilizan los instrumentos de gobernanza regional para la propia estabilidad y legitimidad política de sus gobiernos.

Todos estos cambios responden a las transformaciones tectónicas sufridas por el sistema internacional, el cual impone condiciones más limitadas y extremadamente coyunturales a cualquier esfuerzo actual de gobernanza regional. Las mismas son, además, interpretadas de forma muy distinta por los diferentes gobiernos de los países miembros, debilitando la continuidad de cualquier esfuerzo regional de reacción conjunta frente a los condicionamientos internacionales. La perspectiva de cambios en la orientación política interna de algunos

países miembros de las instituciones de gobernanza regional hace más difícil el consenso sobre posibles acciones conjuntas e, incluso, debilita el desarrollo institucional de los organismos regionales fundados durante la última década.

La evaluación de las diferentes instituciones de gobernanza regional que se realiza en este número por un conjunto de calificados especialistas, así como su visión sobre los principales actores nacionales y subregionales refleja de una manera muy acertada la coyuntura actual. Sin embargo, el amplio y diferenciado panorama expuesto por los expertos no puede ofrecer una perspectiva - ni a mediano ni a largo plazo - sobre el éxito o fracaso de la gobernanza regional, dado que las condiciones políticas nacionales e internacionales aparentemente no se prestan para un escenario de estabilidad regional.

Problemas conceptuales y estructurales

Un requisito esencial para entender las posibilidades y limitaciones de la gobernanza regional, es la claridad en la fijación de los conceptos que definen el funcionamiento del actual sistema internacional. Hasta ahora, no hay una interpretación académica o política universalmente compartida sobre su estado actual, sobre sus actores determinantes y sobre los acelerados cambios estructurales en curso. Sí se puede hablar, sin embargo, de la existencia de un amplio consenso sobre la notable reducción del impacto del occidentalismo sobre el funcionamiento de la gobernanza global (Tussie y Riggiozzi, 2015), que se ha hecho especialmente visible en las reiteradas crisis económicas, sociales y militares que vienen impactando el *status quo* internacional desde comienzos de este siglo (Serbin; Martínez; Ramanzini Júnior, 2015). El concepto de la universalidad de los valores y normas occidentales pierde relevancia por la reconfiguración del poder económico y político entre los países, como consecuencia del fortalecimiento de los actores emergentes que sólo en parte pueden identificarse con estos valores, pese a que se han venido imponiendo en el sistema internacional durante muchas décadas. Para muchos de estos actores emergentes, sus formas de regionalismo constituyen más bien una extensión de sus propias políticas internas y no son consideradas un efecto de la política global (Tussie y Riggiozzi, 2015: 1060).

Al mismo tiempo, el concepto de multipolaridad, que procuran propulsar los poderes emergentes no proporciona un cuadro preciso de la realidad del sistema internacional actual, por la inestabilidad en las formas de cooperación entre los nuevos actores y los ya establecidos, debido a que existe una falta de visión compartida sobre las necesidades y mecanismos que la gobernanza global requiere. Por ello no existe un concepto de gobernanza global en el ámbito de la multipolaridad, pues la primera no es posible sin la presencia de un fuerte liderazgo, aunque sea compartido. Parece que más bien habría que caracterizar la época actual como un tiempo intermedio entre dos sistemas de bipolaridad: el mantenido durante casi toda la mitad del siglo pasado entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y el que se vislumbra como posible en un futuro, quizá aún no tan próximo, entre los Estados Unidos y China.

En los momentos actuales, tal vez se pueden tomar en cuenta dos factores del sistema internacional que están experimentando un fuerte reajuste y que afectan gravemente a la región. Uno sería el cambio lento, pero ya iniciado, de la importancia geopolítica y geoeconómica del tan poderoso “eje transatlántico”, hasta ahora dominante del sistema internacional (Serbin, 2014), hacia un nuevo y muy dinámico “eje transpacífico”. Este proceso implicaría, por una parte, la continuidad de la posición destacada de los Estados Unidos y el reposicionamiento de algunos de los países de América Latina con otros actores emergentes asiáticos (Pastrana, 2015), pero, a su vez, un desplazamiento de la importancia de los anteriormente poderosos países del Atlántico europeo, que ven muy menguada la influencia sostenida durante décadas, tanto en el terreno económico como en sus modelos de desarrollo e integración.

El otro elemento -que pocos cuestionan- es la enorme pérdida de protagonismo de las relaciones Norte-Sur, tanto en su importancia económica, como en sus configuraciones institucionales, tales como el sistema interamericano y las relaciones de los países europeos con los países en desarrollo. Así, aparece una nueva dinámica de cooperación Sur-Sur, que, aunque todavía en construcción y con instituciones embrionarias, ya apunta a aplicar reglas muy distintas a las tradicionalmente mantenidas en las relaciones Norte-Sur, y contribuye, de esta manera, a un cambio progresivo y dinámico en todo el sistema internacional.

Condiciones y limitaciones para la gobernanza regional

Posiblemente la mejor fórmula para entender las dificultades que enfrenta cualquier esfuerzo de gobernanza regional en América Latina es identificar algunas características generales de la política internacional en el siglo XXI que condicionan el desarrollo de consensos regionales y que se hacen muy evidentes en América Latina. De esta manera se podrían identificar seis importantes factores:

Pérdida de autonomía nacional

Uno de los efectos quizás más notables de la globalización, podría calificarse como la “pérdida de la autonomía nacional” que afecta no sólo a países pequeños, sino que, aunque de manera diferente, también a los actores principales del sistema internacional. Lo más evidente es el fin de una economía nacional por la fuerte dependencia que se crea con la economía global; así como la disminución de la influencia de los propios Estados sobre el desarrollo de la economía global en favor de otros actores transnacionales, especialmente las empresas multinacionales cuyos capitales a veces exceden el producto nacional bruto de algunos países.

Además, puede afirmarse que ha finalizado la vinculación entre el desarrollo económico y el desarrollo social en muchos países, por la falta de capacidad del Estado para determinar su propio modelo de desarrollo debido al conflicto entre los propios intereses nacionales y los intereses sistémicos que, actualmente, son un reflejo de las reglas transnacionales que impone el mercado globalizado y que se hace notar en las normas que rigen los acuerdos de libre comercio.

Por otra parte, algunos Estados incluso se ven obligados a ceder su capacidad de manejo de su propia moneda nacional, como consecuencia del extraordinario poder de los mercados financieros globales.

Algunos de los esfuerzos regionales para construir mecanismos comunes, como se ha intentado dentro de la Unasur, manifiestan un cierto carácter defensivo por parte de los Estados miembros, que pretenden enfrentar las amenazas provenientes de normas y críticas externas que chocan con las propias definiciones de la autonomía nacional. El

concepto de soberanía, siempre tan presente en la cultura política de la región, se ve automáticamente menguado, en dichas circunstancias. Sin embargo, al mismo tiempo, también es la justificación para que estos países sean renuentes a conceder poderes de decisión a esas mismas instituciones regionales, a pesar de que éstas podrían incrementar la capacidad de negociación común frente a los desafíos de la globalización en el contexto internacional.

En consecuencia, hay que señalar que los esfuerzos regionales no han conseguido, hasta ahora, frenar las pérdidas de la autonomía nacional y tampoco han logrado establecer una autonomía regional más consolidada.

Pérdida por parte del Estado de su capacidad de control interno

El Estado no sólo ha perdido control sobre su propio modelo de desarrollo, en parte por su aceptación de las reglas bilaterales y multilaterales de libre comercio, que pocas veces tiene efectos positivos para el conjunto de la población², sino que también ha perdido la capacidad de controlar otras áreas no estrictamente económicas. Así, por ejemplo, ha visto reducida su capacidad para garantizar la seguridad pública. La gran expansión del crimen organizado transnacional y el incremento de la privatización de la seguridad pública sólo son los dos indicadores más visibles de una pérdida del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, que afecta directamente a su función de garante de la seguridad pública y humana.

Otra distorsión de su capacidad de control es la falta de presencia estatal en partes de su territorio y del manejo efectivo de sus fronteras que algunos países están padeciendo, tanto como consecuencia de movimientos migratorios no controlados (y, muchas veces, difícilmente controlables), como por la presencia de actores paraestatales que se apresuran a ocupar esos espacios vacíos. Esto genera una espiral que contribuye a su vez al incremento de actividades ilegales que tienen efectos muy significativos sobre la economía y la cohesión social que el Estado debe garantizar.

Indudablemente estos factores que se están dando en el ámbito nacional implican, a su vez, que los gobiernos se vean inclinados, con

preocupante frecuencia, a la adopción de políticas más autoritarias que, en general, no favorecen los esfuerzos para buscar una gobernanza regional y afectan negativamente a su propia legitimidad. Por otra parte, también el querer combatir estos factores que debilitan el control estatal es un acicate para que los Estados intenten encontrar soluciones comunes a través de los mecanismos regionales que les apoyen para fortalecer y legitimar la gobernabilidad en sus territorios.

Debilitamiento de la capacidad de asociación

Uno de los obstáculos principales para el éxito del regionalismo de nueva generación en América Latina se atribuye al debilitamiento de la capacidad de asociación por parte de muchos Estados de la región. Las experiencias con los modelos de integración abierta, creados o reformados en los años noventa del siglo pasado, como la Comunidad Andina (CAN), el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) no han servido para fortalecer suficientemente la cooperación regional. Esto se debe, en parte a la resistencia para hacer concesiones de soberanía a estos modelos de integración³. Esta falta de voluntad política, sin duda, tiene mucho que ver con las deficiencias que en la construcción del propio Estado y de la misma integración nacional padecen muchos de los países de América Latina.

La desilusión por la falta de éxito de dicha etapa de la integración, motivó que los gobiernos posteriores buscaran otras formas de gobernanza regional que fueran más apropiadas a las características y necesidades de los Estados de América Latina y sus sociedades, que se enfrentaron a procesos rápidos de transformación, con notables implicaciones políticas.

Existe una discrepancia obvia entre el debilitamiento de la capacidad de asociación, por una parte, y la multiplicación de los esfuerzos por lograr una gobernanza regional, que pone de manifiesto que para los Estados de la región es aparentemente más fácil, y políticamente más atractivo, crear nuevos organismos que ir avanzando en la institucionalidad de los ya creados. Pero, la experiencia con la nueva generación de esquemas regionales parece que sigue repitiéndose el mismo proceso y se continúa incurriendo en los mismos errores, pues permanece ausente la voluntad política para establecer consensos

regionales que proporcione la capacidad institucional que requiere una gobernanza efectiva.

Esta falta de compromiso demuestra la poca predisposición de los gobiernos para aceptar los inevitables costos políticos y económicos a nivel nacional que supone alcanzar una gobernanza regional efectiva.

Desgaste de la legitimidad de organismos internacionales

La contribución de las instituciones internacionales, tanto de carácter multilateral como regional, como Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial (BM), Unión Europea (UE), Unión Africana (UA), Organización de Estados Americanos (OEA), etc., a la gobernanza global ha declinado en muchos frentes de una forma notoria en la última década. Esto demuestra que se ha producido una merma del control de la agenda global por parte de los “viejos poderes establecidos” del Occidente, fundadores e impulsores de la expansión del mandato de unas instituciones cuya legitimidad respaldaban, aunque en general reflejaban sus propios intereses, tanto económicos como políticos, pero especialmente normativos.

Hoy en día, pareciera que no existe ya un actor legítimo entre los organismos internacionales que sea capaz de actuar con amplio respaldo en los casos de conflicto en el sistema internacional, o en el caso de la aparición de estados fallidos, que, por otra parte, se están multiplicando, ya que falta el consenso tanto a nivel mundial como regional sobre la legitimidad del mandato y de la intervención de estos organismos. Un buen ejemplo de esta pérdida de legitimidad se observa no sólo en el caso de la OEA, sino también, más recientemente, en la Unasur⁴, que fuera visto por algunos de sus miembros fundadores como un posible reemplazo a la misma organización interamericana, pero que ha sido incapaz de lograr un consenso que le permitiera intervenir en algunos conflictos importantes para la región. Los casos del conflicto fronterizo entre Colombia y Venezuela, y de la violación de derechos humanos en Venezuela, constituyen claros ejemplos de las limitaciones de los esfuerzos de gobernanza regional, especialmente por fallar en lograr un consenso sobre la interpretación de los mandatos atribuidos a estos organismos regionales. La sensibilidad política de los países miembros sobre los posibles impactos de las políticas regionales para

la gobernabilidad nacional o, más bien, para la estabilidad del régimen vigente en cada Estado, dificulta muchas veces la posibilidad de una actuación conjunta para evitar o, como mínimo, atenuar los conflictos.

La esperanza compartida también en otras regiones de que el papel de estos organismos internacionales pudiera facilitar una reducción en el número de conflictos o, incluso, una prevención y desactivación de los mismos, se ha visto sólo parcialmente cumplida, ya que tanto en el caso de la ONU como de la OEA o de la Unasur, por ejemplo, han funcionado con eficacia en algunos casos concretos, pero fracasado muy notoriamente en otros muchos, especialmente cuando se ha tratado de conflictos de origen nacional con implicaciones regionales o internacionales, como el caso actual de Venezuela.

No obstante, precisamente algunos de los fundadores de los nuevos organismos regionales que han sido tan críticos con las falta de legitimidad de las “viejas” instituciones regionales, no han sido capaces de dotar hasta ahora a las nuevas instituciones de América Latina con un nivel de legitimidad aceptado por todos los actores regionales e internacionales⁵.

Debilidad de los liderazgos

En el sistema internacional se aprecia una grave ausencia de liderazgo en la mayoría de los sistemas políticos nacionales. Uno de los efectos de la globalización, quizá insuficientemente analizado, es la repercusión interna que tienen los costes económicos y políticos de actuaciones concretas en el entorno internacional sobre los líderes de cualquier sistema democrático.

Los temores ante las posibles reacciones políticas internas de cualquier iniciativa en política internacional limitan, en gran medida, el liderazgo internacional de muchos líderes democráticos, hasta el punto de que el miedo a los efectos “intermésticos” impide llevar a cabo muchas actividades necesarias para la construcción de una gobernanza regional o global. Un buen ejemplo de los costes domésticos que la actuación internacional, tanto a nivel regional como global, puede llegar a tener sobre el liderazgo, se pudo observar en la pérdida de apoyo interno y la presión internacional que soportó el entonces presidente Lula da Silva en Brasil (Gardini 2010: 28).

En este aspecto, son especialmente sensibles las políticas que impactan sobre las relaciones de vecindad, pues éstas constituyen el núcleo central de las relaciones intrarregionales. Por esa misma razón la temática de las fronteras, con sus múltiples facetas, siempre se ha considerado un punto neurálgico para suscitar conflictos. La cooperación política a nivel regional no puede funcionar cuando no hay suficiente apoyo por parte de los países vecinos que se encuentra enfrentados entre sí por cualquier tipo de disputa. En las relaciones de vecindad, los actores internos, como partidos políticos, sectores empresariales, medios de comunicación, fuerzas armadas o la sociedad civil, tienen intereses concretos y particulares que intentarán que se tomen en cuenta a la hora de definir políticas determinadas con los países vecinos, y cualquier toma de decisión en contra de ellos puede implicar costos internos tan altos que frenarán iniciativas de liderazgo que podrían, por otra parte, ayudar a la resolución de conflictos, y a la gobernanza regional. Ejemplos de ello son los problemas recurrentes en las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela, o entre Bolivia y Brasil o entre Bolivia, Chile y Perú.

Por este motivo, muchos analistas critican, con bastante razón, que, por un lado, se acuda a grandes discursos retóricos presidenciales sobre la necesidad de buscar soluciones en los organismos regionales y que, por otro lado, exista escasa voluntad política de los países miembros para implementar esas decisiones, si acarrearán costos internos.

De esta manera, la falta de liderazgo de los presidentes a nivel nacional, que, sin embargo, prefieren muchas veces acudir a la diplomacia de cumbres presidenciales a nivel internacional, provoca automáticamente también una falta de liderazgo de las instituciones de gobernanza regional (Malamud 2015:122).

Multiplicación de actores internacionales

El carácter casi exclusivamente intergubernamental de las instituciones de la gobernanza regional constituye, sin duda, un serio obstáculo para que se tomen en consideración los intereses de otros actores internacionales, como las empresas nacionales y multinacionales, los medios de comunicación con sus conexiones transnacionales y la sociedad civil, que también actualmente cuenta con múltiples redes a distintos

niveles. El creciente impacto de estos actores sobre los problemas de gobernanza regional es frecuentemente subestimado por los países miembros y no existen suficientes iniciativas que intenten promover el diálogo entre éstos y los organismos regionales. Esta actitud tiene incluso una mayor transcendencia ahora que, como ya se ha expuesto anteriormente, los propios Estados se encuentran en una situación en que su capacidad de actuación en un mundo globalizado se ve coartada en el ámbito internacional y mucho más centrada en los propios problemas internos.

Algunos de los actores no estatales, como principalmente las empresas transnacionales, han ganado tanta influencia internacional que, gracias a su capacidad económica y financiera, tienen, en algunos casos, más peso e influencia que los propios gobiernos para forzar ciertas políticas internacionales en su propio beneficio que, con frecuencia, pueden perjudicar a los propios intereses nacionales.

Otros actores internacionales, como las instituciones globales en el campo financiero, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el BM, ciertamente han ido perdiendo legitimidad y peso en América Latina, pero todavía tienen una influencia notable en situaciones específicas dentro de algunos países. Para ciertos organismos regionales, la influencia de estas instituciones es percibida como negativa, pero los esfuerzos para establecer organizaciones competidoras que lleguen a sustituir a las mismas, como, por ejemplo, el Banco del Sur, todavía no han sido suficientemente institucionalizadas y dotadas de efectividad. Otros intentos de la cooperación Sur-Sur, como los organismos creados por los BRICS, quizás puedan tener un mayor éxito en el futuro, al incorporar a otros actores del Sur global que cuentan con mayor peso económico y capacidad financiera.

Perspectivas posibles

Estos seis elementos condicionantes posiblemente pueden ayudar a encontrar una explicación parcial, pero en todo caso insuficiente, del por qué los nuevos organismos de la gobernanza regional en América Latina no han producido los resultados que de ellos se esperaban. En cierta forma se está repitiendo con estos nuevos procesos de gobernanza

regional el sentimiento de desilusión que ya se tuvo con las experiencias regionales de los procesos de integración emprendidos a partir de los años noventa del pasado siglo.

La heterogeneidad de todos estos esfuerzos ha producido varias interpretaciones intelectuales tanto sobre la “crisis de la integración” (Malamud 2015), como sobre la necesidad de encontrar una “convergencia en diversidad” (Peña, 2015). Está por verse hasta qué punto se podría lograr esta convergencia en una realidad donde hay tantos países con percepciones políticas y modelos de desarrollo tan diferentes.

Para algunos analistas, esta es una incógnita que se despejaría en el momento en el que algunos de los cambios políticos internos, que se espera que se produzcan en varios de los países de la región en un futuro cercano, permitieran llegar más fácilmente a un consenso regional. Consideran que el inicio de este nuevo ciclo, en la segunda parte de esta década, podría abrir caminos para lograr nuevas alianzas que facilitarían también nuevos acuerdos de libre comercio, tanto intra- como interregionales, y conseguir una ampliación de la Alianza del Pacífico, que, en la actualidad, está considerada por esta línea de pensamiento como la “nueva” forma de gobernanza regional, pero con el viejo enfoque centrado sobre la primacía de los temas económicos sobre los políticos (Ardila, 2012). Precisamente, la coyuntura internacional, que presenta un escenario en el que se acabaría la bonanza económica, originada principalmente por las importantes exportaciones de bienes primarios, que caracterizó a la región en los últimos años, está vista como el elemento clave que obligaría a los países de la región a buscar nuevos mecanismos de cooperación intra e interregional para América Latina.

En el escenario geopolítico, el “regreso” de Estados Unidos como actor muy influyente en la región, a partir del proceso de normalización de las relaciones con Cuba, podría ser visto como otro elemento impulsor para esta reconfiguración de los esfuerzos en pos de la gobernanza regional.

Desde estas premisas, quizá podría concluirse que los esfuerzos para construir nuevos mecanismos de gobernanza regional durante la última década más bien sólo hayan sido una expresión de los deseos de autonomía regional⁶, que la mayoría de los gobiernos progresistas de este último período propugnaban, y no una reacción regional concertada

para enfrentar los cambios tectónicos producidos en el sistema internacional mediante una coherente contribución de América Latina a las nuevas relaciones Sur-Sur.

La continuidad de este tipo de gobernanza regional no se puede considerar necesariamente garantizada⁷. En principio, cualquier tipo de regionalismo resultante de los cambios, tanto internos como externos, que se puedan producir en un futuro cercano en los países de América Latina, no puede ser más fuerte que el papel mismo que sus países miembros estén dispuestos a asumir en el sistema internacional. Si los propios países, tras producirse esos posibles cambios, tienen como prioridad la reconfiguración interna de su poder político y de su modelo de desarrollo, no es muy previsible que se produzca una continuación de los mismos esfuerzos de gobernanza regional que se llevaron a cabo por los organismos creados al amparo de los anteriores regímenes progresistas, como fueron el ALBA, Unasur o la CELAC.

Perspectivas regionales

En la estructura de este número de Pensamiento Propio, se pretende interpretar el funcionamiento y desarrollo de la nueva arquitectura de gobernanza regional desde un punto de vista regional, nacional e institucional, enfocándose en los intereses de la política exterior, en las relaciones económicas y en las perspectivas geopolíticas.

Desde el punto de vista regional, Gabriel Aguilera Peralta y Eduardo Pastrana Buelvas en sus respectivos artículos sobre una visión desde América Central y desde América del Sur, enfocaron sus planteamientos tomando en cuenta los intereses permanentes y las políticas específicas de los Estados Unidos en América Latina.

Aguilera Peralta caracteriza el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como especialmente enfocado hacia el concepto de “integración abierta”, sin voluntad alguna para asumir posiciones del “regionalismo post-liberal” debido a su propia cercanía geográfica con los Estados Unidos, y también a su estrecha vinculación económica a través del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA). El otro elemento importante que caracteriza su

posición frente a la gobernanza regional son los graves problemas de la violencia criminal transnacional, para cuyo control los países centroamericanos se ven obligados a solicitar la colaboración tanto de los Estados Unidos como de otros países latinoamericanos.

Para Pastrana Buelvas existiría ya una nueva coyuntura continental como consecuencia del impulso dado al restablecimiento de las relaciones Cuba-Estados Unidos. Al mismo tiempo seguirían las posiciones muy distintas e incluso opuestas de los países de la región frente a los temas de la lucha contra la droga y la criminalidad organizada, las sanciones en contra de Venezuela y el papel del Centro Interamericano de Derechos Humanos (CIDH) ante el debilitamiento de las libertades democráticas en algunos países de la región. Adicionalmente los esfuerzos de acercamiento entre la Alianza Pacífico y el Mercosur y el debilitamiento del papel de China en la región podrían tener efectos notables, no sólo sobre las transformaciones hemisféricas, sino especialmente sobre la capacidad de gobernanza regional en América del Sur.

Perspectivas nacionales

Los tres artículos que más han tratado este tema desde la perspectiva nacional, han sido los de Raúl Benítez Manaut, para México; de Antonio Romero, para Cuba; y de Tullo Vigevani y Juliano Aragusuku, para Brasil. Estos autores principalmente han logrado enfocar su análisis no sólo en caracterizar las políticas regionales de sus respectivos países, sino también especificar la situación coyuntural por la que atraviesan, y de esta manera establecer el vínculo fundamental entre la política interna y la capacidad de cada Estado para influir en la construcción de la gobernanza regional.

Benítez Manaut concentra su visión sobre el peso del nacionalismo y la desubicación geopolítica de México, así como la larga ausencia del país en el contexto regional como consecuencia tanto de sus muy importantes problemas internos, como de su estrecha vinculación con los Estados Unidos. El autor insiste sobre la necesidad que tiene México de desarrollar un “*soft and hard power*” y sus oportunidades para instrumentalizar organismos regionales, como la Alianza del Pacífico y

la CELAC, para mejorar su perfil internacional. Analiza especialmente la profunda crisis de liderazgo en América Latina en general y prevé una serie de cambios profundos de las alianzas intrarregionales para el futuro próximo.

Por su parte, Antonio Romero, al caracterizar los desafíos para la diplomacia cubana en esta nueva fase, pone énfasis en la necesidad de mantener cierto protagonismo en la arquitectura de la gobernanza regional, como hasta ahora tuvo. También describe el importante papel que Cuba ha mantenido hasta el momento en la cooperación al desarrollo en la región e intenta profundizar en los posibles efectos del proceso de normalización de las relaciones con los Estados Unidos para las relaciones intrarregionales de Cuba.

Vigevani y Aragusuku se focalizan en cómo la política interna del Brasil durante los mandatos de Dilma Rousseff ha afectado la política externa para llevar a cabo una integración regional y, especialmente, en cómo ha influido en las relaciones con los Estados Unidos. Estos autores afirman que la crisis económica y política no ha afectado a los pilares de la política externa brasileña, pero sí está influyendo en la orientación hacia otros actores internacionales fuera de la región, especialmente los otros poderes emergentes que con Brasil constituyen los BRICS y particularmente con China.

Perspectivas institucionales

Los cuatro autores que en este número están evaluando más detalladamente las posiciones institucionales de los actuales mecanismos de integración y/o de la gobernanza regional -como José Briceño Ruiz para el caso de ALBA, Elsa Llenderozas para Unasur, Bruno Ayllón para la CELAC y Martha Ardila para la Alianza del Pacífico- intentan explicar no sólo los logros y las frustraciones de cada uno de estos organismos internacionales, sino también sus posiciones frente a los otros organismos regionales.

Briceño Ruiz se concentra sobre la interpretación de la narrativa de la integración regional promovida por ALBA, tomando en cuenta que ALBA se define a sí misma como elemento de contención frente a

los elementos impulsores de una gobernanza global. El autor analiza el impacto que dicho esquema produce en la región como modelo de integración “alternativo”, pero al mismo tiempo señala la gran vulnerabilidad de este modelo, que no sólo depende del financiamiento de un solo país, sino que además sufre las consecuencias de la pérdida de liderazgo de ese mismo Estado en la región, por lo que su futuro queda en una situación de gran incertidumbre.

Por su parte, Elsa Llenderozas intenta explicar la manera en la cual la Unasur está modificando su propia identidad regional y su trayectoria. Argumenta la autora que esta organización ha demostrado muy poca capacidad para proyectar una acción externa común. Al mismo tiempo, la situación económica de los países sudamericanos, según Llenderozas, afectará el funcionamiento de la institucionalidad regional y creará nuevos obstáculos para que esta arquitectura institucional pueda funcionar suficientemente bien ante un escenario de proyectos nacionales muy heterogéneos.

Ayllón enfatiza en su artículo los avances en el diálogo político y en la concertación diplomática regional como logros del organismo de gobernanza regional más completo y más nuevo de la región como es la CELAC. Las propuestas para la Agenda 2020 y las posiciones comunes alcanzadas en el ámbito de la cooperación Sur-Sur pueden considerarse como logros muy notables de este organismo, que también ha contribuido a alcanzar algunos progresos en la construcción de mecanismos para la gobernanza regional, con la clara intención de que los países miembros deben ser los protagonistas de su propio desarrollo.

El artículo de Ardila se concentra específicamente sobre el interés geoestratégico de América Latina en mejorar sus relaciones Asia-Pacífico. La autora alude a las distintas capacidades de los países miembros de la Alianza del Pacífico, a los que une una fuerte afinidad ideológica acompañada de un decidido pragmatismo y un liderazgo compartido, para que puedan convertirse en un puente entre América Latina y la dinámica región del Asia-Pacífico, al mismo tiempo que busca fortalecer los vínculos de cooperación con los otros países de la región y propugna un acercamiento de esta institución con el Mercosur, como base de un nuevo esfuerzo de gobernanza regional.

Adicionalmente en este número se incluye como documento el estudio de *Brookings Institution*, escrito por Richard Feinberg, Emily Miller y Harold Trinkunas sobre las relaciones interamericanas desde la perspectiva de Washington. Este muy elaborado trabajo identifica las líneas centrales de las políticas de los Estados Unidos para su “reencuentro” con América Latina tras los acontecimientos de la última Cumbre de las Américas en Panamá.

Como balance de todos estos trabajos, producidos por autores con enfoques y opiniones bien diversas, posiblemente se puede concluir que el regionalismo en América Latina todavía se encuentra en una fase de construcción, muy dependiente de los cambios en el sistema internacional en general y de los constantes cambios en la política interna de los países más comprometidos con la gobernanza regional, como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela. La concentración de estos países sobre sus propios y decisivos desarrollos internos deja en el aire el avance de la construcción de la gobernanza regional. La coyuntura económica internacional, por su parte, tampoco favorece el desarrollo de un regionalismo específico para América Latina, como es el que vienen buscando una mayoría de los países latinoamericanos. Esto se debe a que las relaciones económicas con socios externos exigen un esfuerzo político adicional que deja poco espacio para las instituciones de la gobernanza regional y que obliga a concentrarse más en relaciones bilaterales extra regionales y en la conformación de nuevas alianzas económicas, tanto regionales como interregionales, con especial incidencia en comercio e inversión. No se puede excluir la posibilidad de que el “mercado” pueda llegar a triunfar sobre la “autonomía”, tan necesaria para cualquier construcción de una gobernanza regional.

NOTAS

1. Un panorama general muy completo sobre las distintas formas de clasificación de tipos de regionalismo en América Latina se puede encontrar en Gian Luca Gardini, (2015)
2. Ver Arturo Fournier (2011) que está señalando como ejemplo los efectos principales de la negociación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

3. Para una explicación más exhaustiva sobre una de las razones principales del fracaso del regionalismo en América Latina, ver Eduardo Pastrana Buelvas (2013).
4. El mejor tratamiento del problema de la legitimidad de la gobernanza regional en América del Sur y el rol de Unasur se encuentra en Pía Riggiozzi y Jean Grugel (2015).
5. Este punto de legitimidad cuestionada se ha evidenciado en el caso de CELAC. Ver Wolf Grabendorff (2014), p.184.
6. Ver en este contexto las reflexiones sobre autonomía e integración en América Latina de Raúl Bernal Meza (2015).
7. Un planteamiento muy original sobre el tema del regionalismo post-hegemónico y sus expresiones en Unasur y ALBA se puede encontrar en Diana Tussie (2014), p. 130.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ardila, Martha (ed.) (2012). *El Pacífico Latinoamericano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bernal-Meza, Raúl (2015). “La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia.” en Briceño-Ruiz, José y Simonoff, Alejandro (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina*. Buenos Aires: Byblos: 95-120.
- Briceño-Ruiz, José and Ribeiro Hoffmann, Andrea (2015). “Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 40 (1): 48-62.
- Diamint, Rut (2013). “Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n° 101: 55-79.
- Fournier, Arturo (2011). “Consecuencias de los tratados de libre comercio sobre los derechos internos de cada nación y sus sistema jurídico” en Rivadeneira J., Hernán (ed.) *Justicia, soberanía, democracia e integración en América*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

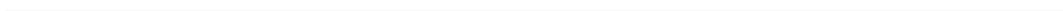
- Gardini, Gian Luca (2010). "Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional". *Relaciones Internacionales* n° 15: 11-31.
- Gardini, Gian Luca (2015). "Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation". *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (1): 210-229.
- Grabendorff, Wolf (2014). "Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea" en Bonilla Soria, Adrián y Jaramillo, Grace (eds.) *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: FLACSO-CAF: 175-192.
- Hershberg, Eric; Serbin, Andrés y Vigevani, Tullo (eds.) (2014). *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores*. *Pensamiento Propio* n° 39. Buenos Aires, CRIES.
- Legler, Thomas (2013). "Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda". *Contexto Internacional* vol. 35, (2): 325-352.
- Llenderozas, Elsa (2012). "Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales". *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 10. Buenos Aires. CRIES: 153-173.
- Malamud, Andrés (2015). "Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy. Examples from Regional Integration Processes", in Domínguez, Jorge I. and Covarrubias, Ana (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge: 112-123.
- Malamud, Carlos (2015). "Regional Integration in Latin America: A Diagnosis of the Crisis" in Roy, Joaquín (ed.) *A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America*. Miami: European Union Center: 199-208.
- Pastrana Buelvas, Eduardo (2013). "Why Regionalism Has Failed in Latin America: Lack of Stateness as an Important Factor for Failure of Sovereignty Transfer in Integration Projects". *Contexto Internacional*, vol. 35 (2): 443-468.
- Pastrana Buelvas, Eduardo (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá: KAS.

- Peña, Félix (2015). “Regional Integration in Latin America: The Strategy of “Convergence in Diversity” and the Relations between Mercosur and the Pacific Alliance” in Roy, Joaquín (ed.) *A New Atlantic Community: The European Union, the US and Latin America*. Miami: European Union Center: 189-198.
- Riggirozzi, Pía and Grugel, Jean (2015). “Regional Governance and Legitimacy in South America: The Meaning of UNASUR”. *International Affairs*, vol. 91 (4): 781-795.
- Riggirozzi, Pía and Tussie, Diana (eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. New York: Springer.
- Sanahuja, José Antonio (2010) “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración latinoamericana”. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe* n° 7. Buenos Aires. CRIES: 11-53.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de Unasur y CELAC”. *Pensamiento Propio*, n° 39: 75-108.
- Serbin, Andrés (2014). “Squaring the Circle? Transatlantic Relations and New Latin American Regionalism in a Changing Global Environment”. *Atlántic Currents*. Washington: German Marshall Fund of the United States: 61-80.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (eds.) (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*, n° 9. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (eds.) (2014). “¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 10. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (eds.) (2015). “América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: Miradas desde el Sur”. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 11. Buenos Aires: CRIES.

- Tokatlian, Juan Gabriel (2012). “Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate”. *Desarrollo Económico*, vol. 51 (204): 475-491.
- Tussie, Diana (2014). “Reshaping Regionalism and Regional Cooperation in South America”. *Pensamiento Propio*, n° 39: 109-135.
- Tussie, Diana and Riggiozzi, Pía (2015). “A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios”. *Contexto Internacional*, vol. 37 (3): 1041-1068.



Perspectivas regionales





Centroamérica: Cómo integrarse en un mundo globalizado

Gabriel Aguilera Peralta

La utopía inicial

El proceso centroamericano se inició casi paralelamente al europeo, y por lo tanto, es una de las experiencias de integración más antiguas. Es muy conocido el marco en que se da ese inicio. Por una parte, una nueva versión, modernizada, de los diversos intentos por restaurar la integración centroamericana que se habían sucedido a lo largo del siglo XIX y primera parte del XX en el imaginario de volver a la unidad de los países que integraron el Reino de Guatemala y posteriormente las efímeras Provincias Unidas del Centro de América y luego la República Federal de Centroamérica, que comprendía la actual Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Por otra parte, en las circunstancias del reordenamiento global después de la II Guerra Mundial y debido al influjo de las propuestas cepalinas de vinculación

de pequeñas economías para lograr escalas y de sustitución de importaciones mediante la ampliación de mercados internos que sustentaran industrias sustitutivas. La dimensión económica cobró particular relevancia, ya que diversas lecturas de los fracasos unionistas del siglo XIX señalaban como una de las causas principales la falta de una base económica común que uniera a los países de la región.

Esas dos ideas estuvieron en la base del proyecto que surgió a mediados del siglo pasado. La motivación política dio origen a la fundación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) mediante la Carta de San Salvador de 1951, y la económica, al Mercado Común Centroamericano (MCCA) que se inició con el Protocolo de Managua de 1960, mediante el Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Las dos iniciativas tuvieron un decurso diferente. La ODECA, cuya carta fue reformada en 1962, definió como su objetivo la creación de una comunidad económico-política que aspiraba a la integración de Centroamérica, estableciendo una serie de estructuras regionales que debían ir dando forma a la institucionalidad supranacional, no solamente con referencia al organismo ejecutivo sino también al legislativo y el judicial, abarcando los ámbitos educativos, culturales, socioeconómicos y de la defensa.

La organización se vio tempranamente afectada por el impacto de la Guerra Fría en la región. La revolución guatemalteca desarrollada entre 1945 y 1954, con una orientación de izquierda y no alineamiento, chocó con los regímenes de derecha y aliados de Estados Unidos de varios otros países centroamericanos. Esa situación hizo crisis en 1954 cuando desde Honduras, El Salvador y Nicaragua se organizó la invasión impulsada por el gobierno norteamericano para derrocar al presidente guatemalteco Jacobo Arbenz Guzmán¹.

Después de que tuvo lugar el cambio de régimen en Guatemala, se restableció el decurso de la ODECA con gobiernos mayoritariamente de derecha. En los años subsiguientes, la institución propició facilidades de tránsito de personas, de intercambios culturales, y lo más significativo, a través de su Consejo Económico y Social, dio origen al Tratado de Integración Económica Centroamericano y al MCCA.

Por su parte, el tratado de integración económica se basaba en dos ejes centrales: una zona centroamericana de libre comercio y un arancel centroamericano uniforme. El modelo económico que buscaba impulsar estaba basado en las tesis cepalinas de promover la industrialización para no depender de la exportación de materias primas, y de la creación de espacios protegidos para lograr la sustitución de importaciones. La creación del mancomún fue decisiva para el avance de la integración. El resultado fue un avance sustancial del comercio intercentroamericano y el fortalecimiento de la capacidad productiva, así como el inicio de la industrialización de las economías regionales. Ello coincidió con un sostenido período de demanda para los *commodities* y varios años de crecimiento económico. Así, el comercio intrarregional se elevó de 30.30 millones de dólares en 1960 a 1,129 millones en 1980 (SIECA, 2014).

Sin embargo, el curso político de la región no favoreció la maduración del proyecto. Con excepción de Costa Rica, en los países del área, los regímenes políticos tomaron un cariz autoritario, con gobiernos de predominio militar enmarcados en la ideología anticomunista propia de la época. Esos gobiernos eran con frecuencia producto de fraudes electorales y en Nicaragua se mantuvo la dinastía de los Somoza. En la lógica de la guerra fría, los Estados Unidos privilegiaron las lealtades del alineamiento y dieron respaldo a los gobiernos dictatoriales, si los mismos mantenían la orientación anticomunista. De las estructuras de la ODECA cobró importancia el Consejo de Defensa Centroamericano –CONDECA– que sirvió para coordinar acciones de las fuerzas armadas de la región ante el desarrollo de guerrillas de izquierda en varios países del Istmo.

Aparte de ello, el proceso integracionista sufrió un retroceso importante con la llamada “Guerra de las 100 horas” entre El Salvador y Honduras en 1969, a raíz de disputas migratorias. Ese conflicto afectó profundamente las dimensiones política y económica de la integración.

Ya no hubo recuperación inmediata de esa situación de detención del proceso. En las dos décadas siguientes, la de 1970 y 1980, la dinámica regional estuvo dominada por un complejo mosaico de situaciones bélicas: la revolución sandinista en Nicaragua y la posterior guerra Contra en el mismo país, así como las tensiones bélicas con Honduras y Costa Rica, las guerras revolucionarias en El Salvador y Guatemala, la intervención norteamericana y de los países socialistas. Esos con-

flictos provocaron decenas de miles de víctimas, desplazamientos de población, severas violaciones a los derechos humanos, enormes daños económicos y, desde luego, desgarraron el tejido del proyecto integracionista. Sin embargo, debe destacarse que el comercio inter-centroamericano continuo alcanzando cifras positivas.

Entre finales de los años 80 y principios de los 90, se inició una nueva época internacional con el fin de la guerra fría y la desintegración de la Unión Soviética (URSS). Esas circunstancias abrieron un espacio propio para la transición a la democracia y decursos de pacificación que se concretaron a partir de las reuniones de Esquipulas I y II en 1986 y 1987, en Guatemala. A partir de allí, tanto en El Salvador como en Guatemala, las negociaciones de paz pusieron fin a las guerras internas, y permitieron procesos de democratización. En Nicaragua, elecciones libres y competitivas, tuvieron el mismo efecto.

Renacer en el SICA

En la reunión de Esquipulas I los presidentes centroamericanos acordaron la creación de un Parlamento Centroamericano (PARLACEN) como primer paso para reactivar el proceso. Posteriormente, en la XI cumbre presidencial del año 1991, se suscribió el “Protocolo de Tegucigalpa” que reformo la Carta de la ODECA para crear el “Sistema de Integración Centroamericano” (SICA), una nueva estructura regional, conformada por los cinco países originales, más Panamá.

Esa estructura estableció los siguientes órganos:

- la Reunión de Presidentes
- la Reunión de Vicepresidentes
- el Parlamento Centroamericano
- la Corte Centroamericana de Justicia
- el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
- el Comité Ejecutivo del SICA
- la Secretaría General del SICA
- el Comité Consultivo del SICA

Sin embargo, no todos los países han aceptado la jurisdicción de la Corte Centroamericana o se han incorporado al PARLACEN. Esto es manifestación de una política que permite a los países miembros no adherirse a los instrumentos que no coincidan con sus políticas nacionales, lo que hace que el proceso integracionista tenga en su seno diversas velocidades, algunos países avanzando más que otros.

Un elemento novedoso dentro de la estructura es el Comité Consultivo, ya que en el mismo participan representaciones de la sociedad civil que interactúan con los gobiernos sobre temas de integración.

El SICA definió como objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Entre sus propósitos, el Protocolo incluye la democracia; la seguridad regional; la procura del bienestar y la justicia económica y social; la unión económica y la conformación de la región como bloque económico; la promoción del desarrollo económico, social, cultural y político; y la defensa del medio ambiente.

El nombre de “sistema” que se dio al nuevo emprendimiento respondía al concepto sistémico con que se pensó actualizar el esfuerzo integracionista. Originalmente se diseñaron cinco subsistemas, cada uno con su propia normativa, ellos fueron: el político, el económico, el social, el ambiental; y el cultural y educativo. Posteriormente se añadió el subsistema de seguridad.

En 1994 la cumbre de Managua adoptó la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” (ALIDES), definición conceptual de la nueva integración que plantea introducir en el modelo regional en base a la democracia, el desarrollo sociocultural y económico, el manejo sostenible de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental, y el equilibrio ecológico. Ese instrumento es la base del subsistema ambiental.

En 1995 en la cumbre de San Salvador los presidentes centroamericanos firmaron el Tratado de Integración Social Centroamericano, que establece como meta la integración social de Centroamérica, y que establece el subsistema social.

En 1995, en la Cumbre Presidencial de San Pedro Sula, Honduras, se abordó el tema de la seguridad regional mediante la suscripción

del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA), que actuaría por medio de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. El Tratado se basa en el concepto de Seguridad Democrática, entonces en boga en contraposición al de Seguridad Nacional que primó durante la Guerra Fría. La Seguridad Democrática vincula la seguridad con la democracia, el respeto a los Derechos Humanos, el fortalecimiento del poder civil e introdujo el entendimiento de la seguridad multidimensional, que años después adoptó la OEA en la Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México, en el 2003.

Igualmente se remozó la dimensión de integración económica. El 29 de octubre de 1993 se firmó el “Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana” estableciendo el subsistema de integración económica, para adaptarlo a la nueva institucionalidad del SICA. Se definió como su objetivo, alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que debería traducirse en el bienestar de sus pueblos y en el crecimiento de los países miembros, mediante un proceso que permitiera la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas; elevara la competitividad; y lograra una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional. Su ente ejecutor es la Secretaria de Integración Centroamericana (SIECA). Forma parte importante del subsistema el Banco Centroamericano de Integración (BCIE).

En los años posteriores, se fue ampliando y reproduciendo la normativa y la estructura del SICA mediante la suscripción de una multitud de acuerdos que fueron estableciendo otros subsistemas, llegando a sumar 10 secretarías y 25 instituciones.

El mundo no es como era

Sin embargo, el contexto internacional en el cual se revitalizó el SICA, era muy diferente del que existía en la época de su inicio. La revolución tecnológica y de las comunicaciones potenció la globalización, en tanto que el fin de la guerra fría y la desaparición de la URSS parecieron consolidar el imaginario neoliberal exaltado por Fukuyama. El nuevo orden en América Latina paso a ser regido por los conceptos del “Consenso de Washington”, cuyos principios, en general, eran contradictorios con

el pensamiento que había orientado la inicial integración económica centroamericana.

En efecto, en tanto que originalmente ésta partía de la recomendación cepalina de la sustitución de importaciones y la industrialización, mediante la creación de espacios económicos protegidos que hicieran crecer el mercado interno con un rol direccional importante del Estado, basado en un entorno conceptual latinoamericano influido por la “Teoría de la Dependencia”; el “Consenso”, como expresión de la hegemonía del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Reserva Federal de Estados Unidos, incluía entre sus principios la liberalización del comercio, de las inversiones, la desregulación y la privatización de las empresas estatales, y la potenciación de las exportaciones.

La CEPAL, intentó una respuesta a ese desafío introduciendo el concepto de “regionalismo abierto”, que busca hacer compatibles las políticas de integración regional (acuerdos preferenciales) con las de apertura (libre flujo de bienes, servicios y capitales) para aumentar la competitividad. Ese se convirtió en el nuevo modelo para la integración centroamericana. En los hechos, en los años subsiguientes, todos los países del SICA buscaron por medio de tratados de librecomercio mejorar su inserción en el mercado mundial. Entonces, el paradigma básico original de que la industrialización en mercados regionales integrados y protegidos era la vía para el desarrollo, fue sustituido por la idea de que el aumento de exportaciones y el flujo de inversiones serían la base del crecimiento económico, todo lo cual se lograría con la máxima liberalización del comercio. En esa época Estados Unidos impulsó por medio de la OEA el proyecto del “Área de Libre Comercio de las Américas” (ALCA) que buscaba convertir a todo el continente en un enorme mercado común.

Empero, en las décadas posteriores, se dio un progresivo alejamiento en varios países -principalmente sudamericanos- de la concepción de que los ajustes estructurales y las fuerzas del mercado constituirían un instrumento suficiente de crecimiento y desarrollo económico y de superación de la pobreza, retornándose a revigorizar el papel del Estado y la búsqueda no solamente del desarrollo sino también de la superación de la pobreza y la desigualdad. La llegada al poder de partidos de izquierda en Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Uruguay,

y especialmente en Venezuela, fue la base para la conformación de un discurso y de proyectos contestatarios en diverso grado de la hegemonía neoliberal, lo que ha dado origen a configuraciones regionales que buscan impulsar diversas modalidades de integración alternativa, así como de autonomía frente al modelo propiciado por Estados Unidos.

El paradigma que ha surgido de esta posición, denominado “regionalismo post-liberal” reivindica el papel del Estado como impulsor de procesos de integración que no se consumen en el comercio, sino que aspiran a cubrir lo político, social, económico, ambiental, y la infraestructura, y que defienden la soberanía y la toma de posiciones propias en la arena internacional.

Con diversas características se reconoce ese imaginario en la UNASUR, CELAC y especialmente en el ALBA (Serbin, 2011).

Empero, en el SICA no se ha dado ese proceso; ello pese a que Nicaragua forma parte del ALBA y también lo hizo brevemente Honduras, hasta que el golpe de Estado de junio del 2009, que derrocó al presidente Manuel Zelaya, revirtió la decisión de incorporación a la Alianza. Entonces, el SICA mantiene la alineación con Estados Unidos, aunque en el caso de El Salvador se han sucedido dos gobiernos del FMLN, la antigua guerrilla.

Esa política se debe a la centralidad de las relaciones con Estados Unidos tanto en términos económicos, como políticos y migratorios. En efecto, Estados Unidos es el principal interlocutor comercial de Centroamérica. Para el 2013, el 40% del comercio de la región era con la potencia del norte. Igualmente, en cuanto a bloques económicos, el comercio de Centroamérica con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el más importante (SIECA, op.cit.). Por otra parte, Estados Unidos es el principal destino para los migrantes centroamericanos, los cuales según el censo norteamericano del 2010 llegaban a 3,998,280 de personas. De ese contingente los principales países emisores eran El Salvador con 1,648,268 y Guatemala con 1,044,209 (Dávila, 2011). Una parte considerable de esos migrantes se encuentran en condiciones irregulares, sus rutas de ingreso ilegal a la unión americana les expone a graves violaciones de los derechos humanos, están expuestos a deportaciones, y un tema de la relación con Estados Unidos es la gestión que realizan los países centroamericanos

emisores de migrantes para que se legalice la situación de sus ciudadanos. La potencia del Norte igualmente proporciona cooperación para el desarrollo, y para seguridad.

Ello explica la divergencia de las políticas de integración de Centroamérica en comparación con América del Sur. Es una decisión determinada por el tamaño reducido de sus poblaciones, su territorio y economía, así como por la importancia de sus vínculos con Estados Unidos lo que condiciona su modelo de desarrollo y sus relaciones internacionales.

Un lugar en la nueva arquitectura internacional

El SICA surgió en una época caracterizada por el multilateralismo en el campo internacional, en el cual han proliferado los mecanismos de integración y cooperación económica en el continente, como característica de la globalización. Así, SICA comparte espacios con el MERCOSUR, CARICOM, la Comunidad Andina (CAN), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), y con espacios en formación, tal como la Alianza del Pacífico. El sistema de cumbres, principalmente las Iberoamericanas, las de Las Américas, Unión Europea-CELAC, en el cual toman parte los países del SICA individualmente, establecen igualmente compromisos en muchos de los temas que incluye la agenda del SICA.

La formación del SICA potenció la importancia e influencia de los pequeños países centroamericanos. Su atractivo se evidenció en su ampliación. Belice se incorporó en diciembre del 2000, y la República Dominicana, que originalmente era un Estado asociado, se convirtió en miembro pleno en junio del 2013. Esta última adhesión es significativa, ya que Belice, si bien es un país cercano por cultura y sistema político más bien a los pequeños Estados del Caribe, está geográficamente situado en Centroamérica. Sin embargo, ese no es el caso de República Dominicana, ya que es un país de las grandes Antillas y que no tiene historia común con Centroamérica. Se trata de una opción por las ventajas mutuas que implican para el país caribeño unirse a un espacio político y económico de significancia regional y para Centroamérica de expansión hacia el Caribe. Igualmente significativa es la adhesión

de Panamá al Sistema de Integración Económica, en mayo del 2013. Ese país era miembro del SICA pero no de su subsistema económico, dadas las diferencias entre su sistema económico y el del SICA. Empero, convino un proceso de adaptación para pertenecer a la SIECA.

La reestructuración del SICA y de su subsistema económico se reflejó nuevamente en la recuperación del avance del comercio intrarregional que alcanzó los 21,496 millones de dólares estadounidenses (USD) en el 2013, con un crecimiento promedio del 11.0 por ciento. Por otro lado, el intercambio comercial con el mundo creció a una tasa promedio del 8.2 por ciento entre 2005 y el 2013, pasando de 46,018 millones de USD a 86,371 millones de USD (SIECA, op.cit.).

Por otra parte todos los países del SICA adhirieron a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y su política económica internacional, en consonancia con la concepción del regionalismo abierto, busca acceso a nuevos mercados mediante la suscripción de los TLC. Ahora bien, el Regionalismo Abierto es un planteamiento de compleja realización, ya que debe alcanzar un equilibrio entre el acercamiento de mercados regionales con similitudes estructurales, culturales, sociales y políticas; y a la vez mantener una agenda comercial abierta para terceros actores.

Esa situación ha afectado una de las metas de la integración económica, el paso a la Unión Aduanera, que era una de los objetivos originales del proceso de integración económica desde 1960, que se reiteró cuando se formó el SICA, y que a partir del 2007 se convino en el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, a fin de llegarse a la libre circulación de mercancías y la aplicación de un arancel común. Ese proyecto se ha tornado muy difícil dado que la serie de TLCs suscritos individualmente por países del SICA, implica que en cada instrumento se han acordado categorías y plazos para desgravaciones arancelarias diferentes. El resultado es que, de acuerdo al criterio de especialistas, la Unión Aduanera sólo sería posible cuando se hayan cumplido todos los plazos de desgravación de los diversos TLC en cerca de una década (Pellandra y Fuentes, 2011).

Aunque los TLC han sido negociados individualmente, como se indicó, la excepción fue primero el TLC con Estados Unidos, que se condujo colectivamente aunque con negociaciones individuales por

país, el DR-CAFTA. La otra negociación que los países del SICA sí asumieron en conjunto fue el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que consiste en un TLC y dos pilares, uno de cooperación y otro de diálogo político. Ese Acuerdo es un sucesor de una larga relación entre la Unión Europea y Centroamérica que data de la influencia europea en los procesos de pacificación de la región. El antecedente fueron las conferencias ministeriales del “Diálogo de San José” entre las entonces Comunidad Europea y los países centroamericanos, que se llevaron a cabo entre 1984 y el 2002, así como el Acuerdo Marco de Cooperación entre ambos actores, firmado en 1993. El interés de Europa en la región se inició a nivel político, apoyando los esfuerzos de pacificación y democratización en la década de los años 80 y fue evolucionando hacia un esfuerzo sostenido de cooperación para el desarrollo y para el fortalecimiento del proceso de integración.

Ello explica una diferencia entre los diversos TLC suscritos por los Estados centroamericanos y el Acuerdo de Asociación. Este puso como precondition que la negociación por parte de Centroamérica fuera en conjunto, e incluyó otras estipulaciones que impulsaron espacios del proceso integrador, como el que Panamá se incorporara al subsistema de la integración económica y que se diera impulso a la Unión Aduanera, la cual efectivamente empezó a materializarse, hasta donde es posible, en negociaciones entre Guatemala, El Salvador y Honduras.

Políticamente el SICA se ha consolidado como un actor regional reconocido en la arena internacional, interactuando regularmente con otros organismos internacionales y con multitud de países. Así durante el primer semestre del 2015 tuvieron lugar encuentros y negociaciones de SICA con Estados Unidos, México, Rusia, España, India, Japón, Israel, Taiwán, Turquía, Corea, varios Estados latinoamericanos y con organismos internacionales: CARICOM, CELAC, OEA, y la AEC.

El atractivo de la organización se refleja asimismo en que 9 países americanos se han incorporado como observadores regionales y 18 naciones de Europa, Asia y Oceanía lo han hecho como observadores extrarregionales, habiendo varias solicitudes pendientes de resolución.

Los retos del presente

Tras 50 años de existencia y de diversas experiencias, el ya maduro proyecto de integración, ahora portado por el SICA, confronta diversos retos. Dos son los principales: articular una respuesta a la violencia que afecta a sus Estados miembros, y llevar a efecto sus planes de reforma y actualización, proceso conocido como el relanzamiento de la integración.

Violencia

En la subregión centroamericana, en los países originales del SICA, tienen lugar algunas de las situaciones más graves de seguridad ciudadana del continente americano. Ese problema se concentra en los tres países del llamado “Triángulo Norte” comprendido por Honduras, El Salvador y Guatemala. Sin embargo, también en otros Estados de la subregión, que hasta hace algunos años se distinguían marcadamente del área norte por sus muy bajos niveles de violencia criminal, la tendencia es al deterioro de la seguridad.

Por ello se ha llegado a afirmar que “Centroamérica resultaría ser la región más violenta del planeta, si se exceptúan aquellas que están siendo afectadas por una intensa violencia política” (PNUD, 2010).

En efecto, los datos indican que la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes asciende, para el 2012, a 8.8 para Costa Rica, 41.5 para El Salvador, 34.3 para Guatemala, 85.5 para Honduras, 11 para Nicaragua y 17.6 para Panamá (RESDAL, 2013). La tasa promedio mundial para el 2010 fue de 6.9 homicidios por cada 100,000 habitantes.

Tal nivel de violencia tiene diversas consecuencias. Afecta la calidad de vida y la vida cotidiana tornando a la falta de seguridad en una de las dos preocupaciones principales de los ciudadanos de la subregión. La amenaza real y percibida acaba en algunos casos por obsesionar la conciencia colectiva.

Igualmente importantes son los costos económicos de la violencia, que en el 2006 alcanzaron 6500 millones de dólares, el equivalente al 7.7% del PIB de la subregión. En los países del Triángulo Norte

el impacto económico fue mayor, alcanzando el 11% del PIB en El Salvador, 9.6% en Honduras y 7.7% en Guatemala². A ello hay que agregar la disminución del atractivo de la subregión como destino de inversiones por el costo agregado de los gastos de seguridad. En tanto que el presupuesto de las agencias estatales de seguridad fue de 1137 millones de dólares, el de la seguridad privada alcanzó 1238 millones, lo que indica que los sectores empresariales y sociales gastan más en seguridad que el Estado (PNUD, op.cit.: 92). En otra estimación se calcula que el monto aproximado del gasto regional en seguridad es de 4000 millones de dólares³.

Cuál es la causa de un nivel tan alto de violencia en esa parte de Centroamérica? Se suelen argumentar las siguientes:

Expansión de los cárteles mexicanos del narcotráfico hacia Centroamérica. En especial los cárteles del Golfo y su derivado, Los Zetas. Ello obedece a la importancia del Istmo centroamericano para el transporte de las drogas producidas en Sudamérica. Así, se estima que el 88% de la cocaína que llega al mercado norteamericano transita por Centroamérica⁴.

Otras manifestaciones del crimen organizado, tales como la trata de personas, el robo de automóviles, el tráfico ilegal de armas y otras, generalmente vinculadas a la narcoactividad con lo que se forman mega complejos criminales.

Los efectos de los países que atravesaron por guerras internas debido a las dificultades de reintegración de participantes con experiencias violentas en la guerra de los diversos bandos, la abundancia de armas sobrantes de los conflictos, la cultura de violencia generalizada durante los largos períodos de enfrentamiento, y la supervivencia y metamorfosis a entes criminales de estructuras de contrainsurgencia. Aunque esta causa debe ralentizarse por el progresivo alejamiento cronológico desde que concluyeron las guerras y que en el caso de Nicaragua, el efecto no se ha dado como en El Salvador y Guatemala.

Globalización del pandillaje juvenil, las denominadas Maras, que se originan del trasplante de las experiencias de las pandillas juveniles de Estados Unidos a Centroamérica, donde aumentan en letalidad. Debido a su expansión numérica, sus manifestaciones transnacionales,

su impacto inmediato en la calidad de vida de los sectores populares, el reclutamiento de algunos de sus integrantes por el crimen organizado y la extrema dificultad en desarrollar políticas de prevención y control por tratarse de un hecho social complejo, las Maras constituyen un problema de seguridad central.

Debilidad del Estado. Los Estados más afectados por la violencia manifiestan debilidades y carencias en sus aparatos de seguridad y justicia, lo que genera altos grados de impunidad. Por ejemplo, en Guatemala en el año 2008, solamente el 3.7% de los casos penales que llegaron a los tribunales de justicia concluyeron en sentencia⁵. Ello explica la penetración del crimen organizado en las estructuras estatales, tanto a nivel local como a nivel nacional. En el caso de Guatemala, la acción de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), un ente de Naciones Unidas que apoya al Estado en la administración de justicia, logró desarticular redes criminales enquistadas en los tres poderes del Estado.

Carencias sociales. Los índices de pobreza y de desigual distribución del ingreso son elevados, lo que puede explicar condiciones sociales que facilitan la incorporación de jóvenes a las Maras y al crimen organizado.

Las cumbres de presidentes centroamericanos adoptan al más alto nivel los acuerdos que se convierten en políticas de seguridad. Los acuerdos iniciales sobre seguridad emanaron del TMSDCA y la institucionalidad que creó en particular la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Posteriormente se aprobaron la “Declaración sobre Seguridad” adoptada en la Cumbre de Bosques de Zambrano en Honduras, en octubre de 2006; la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en la XXI cumbre en Guatemala en diciembre del 2007; y la declaración de la XXXVI Cumbre de San Pedro, Cayo Ambergris, Belice de diciembre del 2010. De esas reuniones y de las que sobre la temática mantienen las reuniones intersectoriales de ministros, y de la Comisión de Seguridad de Centroamérica emanan las agendas de seguridad. La más reciente, es la presentada durante la Conferencia de Seguridad en Centroamérica que tuvo lugar en el 2011.

Las visiones regionales sobre los riesgos y amenazas han ido variando desde el relanzamiento de la integración. La Conferencia de Seguridad del 2011, convino en que los principales temas de seguridad son: el

crimen organizado, especialmente narcoactividad, maras y pandillas; la trata y tráfico ilícito de personas; tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; desastres naturales; calentamiento global; el terrorismo; y la corrupción (SICA, 2011).

En la actualidad el tema central de la gestión del SICA, es la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en soporte a la cual se convocó a la Conferencia de Seguridad de Centroamérica que se llevó a cabo los días 22 y 23 de junio del 2011. Como parte de los preparativos se redefinió la Estrategia de Seguridad regional en mayo de 2011, la cual quedó integrada sobre los ejes de combate al delito; prevención social; rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y fortalecimiento de la institucionalidad (SICA, op.cit.).

A la Conferencia asistieron los Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica, México, Colombia, la Secretario de Estado de Estados Unidos, el Secretario General de la OEA, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y delegaciones de alto nivel de las Naciones Unidas, del Grupo de los países amigos de la seguridad en Centroamérica, Canadá, España, Estados Unidos, la UE, así como de Corea del Sur, Finlandia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Australia, como parte de los 40 países que se hicieron representar.

El objeto de la reunión fue dar a conocer la estrategia regional y concertar apoyo político y de cooperación para el mismo. Se recibieron ofertas de cooperación financiera cercanas a los 2000 millones de dólares.

En los hechos, el nivel de respaldo internacional a la estrategia de seguridad recuerda el que décadas atrás se había logrado para las iniciativas de paz y democratización. Aparte de cooperar entre sí, los países del SICA mantienen espacios de consulta y apoyo mutuo en seguridad con Estados Unidos, México, la Unión Europea, varios países latinoamericanos, europeos y asiáticos e instituciones tales como la ONU, la OEA el BCIE, y el Banco Mundial.

Los principales espacios de cooperación en la materia son la Iniciativa Regional de Seguridad en Centroamérica (CARSI, por su sigla en inglés) con Estados Unidos; el Grupo de Alto Nivel de Seguridad y Justicia (GANSEJ), integrado por Guatemala, México, Honduras y

El Salvador; el componente de seguridad en la cooperación regional con la Unión Europea y la cooperación en seguridad proveído por Colombia, tanto en cuanto a cooperación Sur-Sur así como parte de la triangulación de apoyo a la seguridad con Estados Unidos.

Con este último país uno de los temas actuales más importantes se refiere al control de la migración irregular, especialmente de niños y niñas no acompañados, de los cuales llegaron 60 mil en el 2014. Estados Unidos define actualmente a Centroamérica como una de las cinco prioridades de su política exterior junto a temas como el Estados Islámico, Irán, Rusia y China. Aparte de haber aportado 700 millones de dólares para el CARSI, el gobierno norteamericano gestiona una suma de mil millones destinados al plan “Alianza para la Prosperidad” que busca generar polos de desarrollo en las regiones de los países del Triángulo Norte que emiten más migrantes⁶.

La estructura del SICA para atender el tema consiste en la comisión de seguridad de Centroamérica, compuesta por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Defensa y seguridad pública o gobernación y que dispone de cuatro sub comisiones técnicas: jurídica, seguridad, defensa y prevención de la violencia. Posteriormente se creó la Dirección de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA con el carácter de ente especializado en seguridad y que actúa como secretariado de la Comisión.

Aparte de ello funciona la Comisión de Jefes(as) y Directores(as) de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia, teniendo a la oficina regional de Interpol como secretaría técnica.

Relanzamiento

Pese a sus éxitos, el desarrollo del proceso integracionista adolece de problemas que se quieren superar mediante un proceso de reforma. El actual presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, definía esa problemática así: “los desafíos de la integración regional son tanto sustantivos como procedimentales. Entre los primeros sobresale la ausencia de voluntad política en algunos Estados centroamericanos para dotar al sistema regional de capacidad supranacional real (...) en materia administrativa y procedimental, el sistema de integración

carece de los recursos financieros y humanos necesarios para un funcionamiento eficaz” (Solís Rivera, 2000).

Ha sido frecuente, igualmente, en las evaluaciones del proceso, el comentario de que la multiplicación de instituciones y el enorme número de resoluciones adoptadas por las numerosas cumbres presidenciales se traducen poco en políticas y ejecuciones reales. Por otra parte el Parlamento Centroamericano es un foro de debate y recomendaciones, pero carece de potestad legislativa comunitaria y la jurisdicción de la Corte Centroamericana ha sido reconocida solamente por cuatro de los Estados del SICA.

Han tenido lugar a lo largo del tiempo varios intentos de reforma del sistema. El actual es producto de la cumbre de San Salvador de julio del 2010, en la que se acordó el “relanzamiento del proceso de integración centroamericana” con concentración en cinco “pilares” que son: 1) seguridad democrática, 2) prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, 3) integración social, 4) integración económica y 5) el fortalecimiento de la institucionalidad regional. También se adoptó el compromiso de trabajar sobre un plan de acción medible en el tiempo. Otras disposiciones del conjunto de acuerdos comprometen a avanzar en la realización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, la Estrategia Regional de Cambio Climático, una Agenda Estratégica Social, y la Unión Aduanera. El Plan de Acción que también aprobó la cumbre contiene compromisos específicos para realizar el plan⁷.

El SICA tiene una dinámica de presidencias pro tempore, por lo que depende de las iniciativas y liderazgos de los países de turno, el manejo del relanzamiento. Las presidencias pro tempore suelen tener distintas prioridades por lo que el énfasis en los temas del plan tienen diverso desarrollo. Así la Presidencia Pro Tempore de Guatemala en el primer semestre del 2015 tuvo como primera prioridad impulsar la Unión Aduanera, teniéndose logros en relación a Honduras. El Salvador que tendrá la Pro Tempore en el segundo semestre de ese mismo año pondrá énfasis en la Estrategia de Seguridad. Uno de los asuntos de seguridad pendientes es la revisión y actualización del Tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana, ya que los supuestos de seguridad de la década de los años 90 del siglo pasado se han modificado sustancialmente.

Es aún temprano para evaluar el resultado de este relanzamiento. Como se señaló, no es el primer intento de esa naturaleza, pero es posible que las condicionantes internacionales actuales permitan que tenga más éxito que los esfuerzos anteriores.

Conclusiones

El mayor logro del medio siglo de la experiencia integradora centroamericana es que se ha mantenido, que se ha adaptado al cambio de los tiempos, y que ubicó a la región como un actor reconocido. También ha conservado el imaginario de la integración sobre las diferencias que han seguido manifestándose entre Estados miembros, en particular las interminables disputas fronterizas, marítimas y territoriales que atañen a Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Pero pese a espacios de retórica nacionalista al respecto, en los hechos los países han tendido a buscar soluciones bilaterales o bien a llevar los diferendos a la Corte Internacional de Justicia.

Sin embargo pareciera que el proceso tiene un cierto estancamiento. Las Cumbres y sus resoluciones tienen un eco de *deja vú*, la institucionalidad del SICA funciona bien, pero le cuesta alcanzar cambios sustanciales, si se tiene en cuenta que el objetivo final no sería mantener el status actual sino ir avanzando hacia realizaciones comunitarias con la idea de una integración no sólo económica, sino política y social profunda.

Es posible que lo que se requiere, vaya más allá de un nuevo plan de acción. Pedro Caldentey sugiere que el discurso de Esquipulas como paradigma del desarrollo centroamericano se ha agotado, y que debe concebirse una nueva estrategia que adapte mejor al mundo globalizado (Caldentey, 2014).

Otros autores sostienen que el proceso debe avanzar en temas sustantivos tales como la introducción de una moneda única, la ampliación de la participación de la sociedad civil y de nuevos actores en el proceso, así como la reforma institucional, y el establecimiento de mayores vínculos entre las acciones a niveles nacional, regional y local (Bulmer-Thomas y Kincaid, 2000).

Esas recomendaciones tienen el sentido de postular que el proceso solamente avanzará si se convierte en un proyecto de las sociedades centroamericanas, de manera que lentamente el imaginario comunitario vaya sustituyendo al nacionalista. En el fondo esa era la idea original. Se avanzó hasta cierto punto, luego del cual no parece haber más profundización. Pero es posible que el proceso de globalización, que probablemente seguirá desarrollándose y profundizando y que deja a los pequeños actores en la arena internacional sin más alternativa que integrarse, impulse esa idea.

NOTAS

1. El análisis del período en: Edelberto Torres Rivas (2012). *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayo sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: FyG Editores.
2. Violencia en Centroamérica deja miles de muertes al año y costos millonarios. Despacho de la AFP, El Salvador, 28 de julio de 2008. http://mx.news.yahoo.com/afp/080729/latinoamerica/centroam_salvador_crimen&pr... recuperado el 29 de julio de 2008.
3. Haroldo Rodas, Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, discurso inaugural de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Guatemala, 22 de junio de 2011. <http://www.minex.gob.gt/noticias/Noticias.aspx?id=1161>. Recuperado 30 de junio del 2015
4. Dato extraído de United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, UNDCCP, World Drug Report 2007, Nueva York, 2007, p. 14, citado en: Raúl Benítez Manaut (Editor) (2010), *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: CASEDE, pág. 15.
5. Prensa Libre: “Sólo el 3.75% de los procesos acaba en sentencia”, Guatemala, 18 de noviembre de 2010.
6. Consejero del Departamento de Estados de EEUU cree que Centroamérica es una prioridad. Agencia EFE, Madrid, 22 de julio del 2015.

www.efe.com/efe/politica/el-consejero-del-departamento-de-estado-de-eeuu-cree-que-centroamerica-es-una-prioridad/20000035/2670781.

Recuperado el 2 de julio del 2015.

7. Véase: Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana, San Salvador, 20 de julio de 2010 y Plan de Acción. Centro de Documentación del SICA. www.SICA.int/consulta/documento.aspx?idn=51219. Recuperado el 1 de julio 2015.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera Peralta, Gabriel (2013). “La seguridad ciudadana en Centroamérica”, en Fernández de Soto, Guillermo y Pedro Pérez Herrero (coordinadores) *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. Madrid: CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Benítez Manuat, Raúl (Editor) (2010). *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: CASEDE: 15.
- Bulmer Thomas, Victor y Kincaid, Douglas (2000). *Central America 2020: towards a new regional development model*. Hamburg: Institut fuer Iberoamerikan-Kunde.
- Caldentey, Pedro (2014). “Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana”, *Estudios y perspectivas*, 156. México: CEPAL.
- Pellandra, Andrea y Fuentes, Juan Alberto (2011). “El estado actual de la integración en Centroamérica”, *Estudios y perspectivas* 129. México: CEPAL.
- PNUD (2010) *Informe sobre el desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Colombia: DHAC.
- RESDAL (2013). *Public Security Index: Central America, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá*. Buenos Aires: RESDAL.

- SELA (2014). *Evolución del sistema de integración Centroamericano SICA*. Secretaría Permanente, SPDI No.13-14. Caracas: SELA.
- Serbin, Andrés (2011). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Lecciones aprendidas y nuevos desafíos”, en Mesa, Manuel *El mundo a la deriva, crisis y pugnas de poder. Anuario 2011-2012*. Madrid: CEIPAZ.
- SIECA, (2014). *Estado de situación de la integración económica centroamericana*. Guatemala: SIECA.
- SICA (2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica revisada. y Marco Conceptual de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Guatemala, 22 y 23 de junio de 2011. El Salvador: Secretaría General del SICA.
- Solís Rivera, Luis Guillermo (2000). *Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas, Documento de trabajo Centroamérica 2020 #3*. Hamburgo: Instituto de Estudios Iberoamericanos.
- Torres Rivas, Edelberto (2012). *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayo sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: FyG Editores.

RESUMEN

Centroamérica: Cómo integrarse en un mundo globalizado

Este trabajo analiza la situación actual del proceso de integración centroamericano, a más de 50 años de su inicio. Dado que las relaciones internacionales de nuestro tiempo son muy diferentes a las que existían al inicio del proceso, los gobernantes centroamericanos han planteado un “relanzamiento” de la integración para reencausarla en el marco del mundo globalizado actual. Se discuten las posibilidades de éxito de esa iniciativa y las perspectivas generales del proceso.

ABSTRACT

Central America: How to Integrate in a Globalized World

This work analyzes the present situation of the Central American Integration System (SICA, for its acronym in Spanish), 50 years after its

foundation. Since the international relations of our time are different from those that existed at the outset of the process, Central American governments have decided the re-launching of the integration scheme, in order to adapt it to the context of today's globalized world.

The chances of success of this initiative and the overall outlook of the process are discussed in this article.

SUMMARIO

América Central: Como integrar-se em um mundo globalizado

Este trabalho analisa a situação atual do processo de integração centro-americano, passados mais de 50 anos de seu início. Dado que as relações internacionais do nosso tempo são muito diferentes das que existiam no início do processo, os governantes centro-americanos propuseram um “relançamento” da integração para adaptá-la ao marco do mundo globalizado atual. O artigo discute as possibilidades de êxito dessa iniciativa e as perspectivas gerais do processo.



Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas

Eduardo Pastrana Buelvas

Los factores sistémico-globales

El derrumbamiento de la Unión Soviética produjo un cambio significativo en la distribución del poder mundial: el paso de un sistema internacional marcado por la bipolaridad a uno de carácter unipolar. Es evidente que desde el punto de vista militar existe una unipolaridad. Por tal motivo, Estados Unidos (EE.UU.) se mantiene como la única superpotencia (Nolte 2012: 46). Sin embargo, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente durante la última década,

generando que la estructura unipolar del orden mundial se vaya transformando en una multipolar. De esta manera, se comienzan a delinear paulatinamente los contornos del nuevo orden, que ocupará el lugar del que emergió luego del derrumbamiento del sistema bipolar (Cooper y Flandes 2013: 946-948). Así las cosas, la multipolaridad del siglo XXI se caracteriza por los cambios e innovaciones que han sido introducidos a través del establecimiento de una política exterior intergubernamental de estructura reticular. Las nuevas potencias emergentes, como Brasil, China e India han ganado un peso relativo en su estatus internacional, actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de coaliciones. Por tal motivo, son relevantes las redes de política exterior que se han ido conformado, tales como los BRICS (Flandes 2013: 1016). En dicho entramado se están entretrejiendo nuevas coaliciones, conformadas por las llamadas nuevas potencias regionales emergentes —*new emerging regional powers* (Flandes y Nolte 2010: 5).

En este orden de ideas, la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares. Primero, su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización económica, el nuevo orden es mucho más global, cuyos polos se extienden a África, Asia y América Latina. Segundo, los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado dramáticamente. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios. Se han producido, en las décadas pasadas, transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación, tanto formal como informal, así como también mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental. Tercero, la cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo cual el orden mundial reticular se caracteriza por un *multilateralismo informal*, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales (Flandes, op.cit: 1017). En dicho escenario, las potencias líderes regionales vienen implementando estrategias en materia de política exterior que tienden a algunas convergencias en medio de las diferencias. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de los EE.UU. a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, abordando de forma

multilateral la búsqueda de soluciones para los problemas globales (Nolte, 2012: 26-27; Pastrana y Vera, 2012^a: 614-617). Dos ejemplos concretos de esta convergencia son la constitución en 2014 del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y del Fondo de Garantías Mutuas por parte de los BRICS, que se interpretan como contrapesos institucionales al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Fondo Monetario Internacional (FMI).

A su vez, la concentración de la política exterior estadounidense pos-9/11, en términos de seguridad en Oriente Medio y en cuestiones económicas prevalentemente en Asia y Europa, fue acompañada de una cierta ausencia en el hemisferio americano, la cual generó un vacío estratégico. Dado el contexto global descrito previamente, tal repliegue relativo permitió que otros jugadores globales se acercaran más a los países americanos, entre los que es necesario subrayar: a China y Rusia.

Así pues, China se ha venido transformando en un importante prestamista, inversor y socio comercial de los Estados latinoamericanos, e incluso ha diversificado su relacionamiento hacia temas como los aeroespaciales. A su vez, Rusia se ha convertido en el proveedor de armamento y en un inversor clave en el sector energético, en especial en aquellos países que sostienen una retórica anti-imperialista, tales como Venezuela, Ecuador y Bolivia. En atención a lo anterior, para frenar el creciente debilitamiento de su preponderancia en el hemisferio americano, los EE.UU empiezan a desplegar una estrategia de contención a la expansión de la influencia de estos jugadores, la cual estaría orientada a que no se relativice su predominio regional.

Dicha estrategia de contención no se proyecta tan sólo para América Latina, sino que se ha desplegado también hacia la esfera de influencia de China en Asia y a la de Rusia en Europa del Este. En ese sentido, se puede interpretar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) como parte de ese intento de contrapesar al mismo tiempo la búsqueda de China de incrementar su importancia en la gobernanza regional asiática y de contrarrestar su influencia en los países latinoamericanos que hacen parte de las negociaciones del TPP. En el caso de Rusia, un ejemplo de contención es el aumento de la presencia militar de los EE.UU en Europa del Este, que pone en jaque la pretensión rusa de reconstruir su identidad imperial a través de la restauración de su esfera de influencia tradicional.

Los factores sistémico-regionales

Aunque en la década de 1990 parecía que tras el triunfo de EE.UU en la Guerra Fría, el desafío que le quedaba a la hegemonía estadounidense era profundizarse, y la mayoría de los países realizaron reformas neoliberales y se inclinaron por democracias liberales, la aceptación de la hegemonía estadounidense tuvo varios matices. Hubo Estados como Venezuela, Ecuador y Bolivia en los que proliferaron las actitudes críticas hacia el neoliberalismo y a la injerencia estadounidense. Hubo otros como Brasil en los que, si bien se acogieron ciertas reformas neoliberales, se cuestionaron ciertos rasgos del relacionamiento de la superpotencia con el resto del continente. Y hubo también un tercer grupo conformado por países como Colombia, Chile, México y Perú más dispuestos a aceptar la voluntad de la potencia del norte.

En medio de estos matices, surgieron arquitecturas de gobernanza regional como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), originalmente liderada por Brasil, que expresaba la voluntad de construir una región suramericana autónoma y capaz de gestionar y resolver sus propios problemas. También emerge la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como producto del proyecto rupturista venezolano, desafiante de la superpotencia. El ALBA llegó a tener algún éxito, fomentado por el peso del liderazgo venezolano y la gran capacidad financiera con que contaba en un momento en el que los precios de los hidrocarburos alcanzaban picos históricos, aunque su sesgo ideológico impidió que ganara más adeptos. Por otro lado, la UNASUR se constituyó como una institución ideológicamente más pluralista, que logró congregarse a los Estados suramericanos más críticos de la hegemonía de los EE.UU., así como aquellos que mantienen una relación más cercana con esta potencia. Dicha convergencia, como se destacó, nace con el objetivo de construir una región suramericana más autónoma en la gestión de sus problemas, pero sin desplegar un discurso abiertamente anti-hegemónico. En ese sentido, se puede mencionar que la UNASUR ha coincidido con algunos intereses de los EE.UU. para la región, por ejemplo, la búsqueda de que Suramérica se constituya como una zona libre de armas de destrucción masiva, donde se fomentan las medidas de construcción de confianza y una cultura de resolución pacífica de conflictos.

En ese orden de ideas, la UNASUR se convirtió en emblema de un modelo de regionalismo al que se le denominó post-hegemónico, que en términos generales aceptaba la hegemonía estadounidense, pero defendía formas autónomas de relacionamiento con dicha potencia y de gestión de los asuntos regionales.

El buen momento económico que vivían los países suramericanos, determinado por unos elevados precios internacionales de las materias primas, ayudó a financiar las iniciativas suramericanas impulsadas a través de la UNASUR, que se anotó éxitos en temas, tales como el desarrollo de infraestructura de interconexión, en la gobernanza multinivel en seguridad regional, entre otros asuntos. También ganó legitimidad conforme tuvo buenos resultados gestionando crisis como el intento de golpe de Estado a Evo Morales y la que tuvieron Colombia y Ecuador en 2008.

Paralelamente, la intransigencia estadounidense en los escenarios interamericanos en los que los países latinoamericanos empezaron a tener nuevas demandas, terminó restándole legitimidad a estas instituciones. Desde el sur del continente se pedía menos unilateralismo estadounidense, otros términos de intercambio comercial, trato digno a los migrantes que viven en el país del norte, y el fin de la exclusión de Cuba.

Con la llegada al poder de Obama en 2009 se especuló sobre una posible reaproximación a la región, pero el nivel de involucramiento en otras áreas del mundo, la ausencia de una proyección clara hacia América Latina en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la poca importancia dada a Brasil, la insuficiente consideración de las necesidades de la población latina radicada en los EE.UU, entre otros factores, llevaron a interpretar que, con respecto a la política externa para el continente, su primer período presidencial fue “decepcionante”.

Ahora bien, en la medida en que el regionalismo post-hegemónico ganó terreno frente al sistema interamericano, fortaleció los propósitos autonomistas, incentivó las alianzas de países suramericanos con potencias extra-regionales, y por lo tanto, terminó por convertirse en tema de preocupación de EE.UU. Por eso, este país se siente presionado a reaccionar y a buscar formas que le permitan acercarse al sur del continente y a reconstruir el interamericanismo.

Seguir excluyendo a Cuba, además de ser anacrónico, era contraproducente porque fortalecía el regionalismo post-hegemónico en detrimento del interamericanismo. Por eso, resultaba crucial impulsar medidas que evitaran que Cuba siguiera siendo un tema de discordia en los diálogos continentales. El regreso de Cuba fue una jugada estratégica de los EE.UU. Dado que se puede interpretar dentro del panorama regional y global planteado, que tener en cuenta las demandas latinoamericanas y demostrar que está abierto al diálogo, es parte de la estrategia estadounidense para reactivar sus relaciones con el continente y renovar los escenarios interamericanos.

El factor económico también constituye una de las motivaciones de EE.UU para buscar una reaproximación a Latinoamérica. Después de varios años de crisis económica, el país del norte, que viene en pleno proceso de recuperación, requiere nutrirse de las materia primas que producen sus pares del sur, y de mercados en la región para sus exportaciones. Además, el intercambio se facilita por los once TLC que EE.UU tiene con muchos países Latinoamericanos.

Si bien hasta 2013 las economías latinoamericanas pasaban por un muy buen momento, recientemente se han desacelerado. El mercado estadounidense resulta entonces particularmente atractivo, ya que tras una década de autonomismo, en este momento es prioritario para muchos tener socios económicos de peso.

Los factores domésticos

Es posible encontrar factores domésticos que también inciden en su actual enfoque de relacionamiento. En primera instancia, las ideas y acciones del presidente Obama en torno a la construcción de un mundo más multilateral y de una gobernanza global más consensuada. Si bien el presidente Obama ha tenido algunos obstáculos domésticos institucionales para aplicar sus ideas en las relaciones hemisféricas, es relevante revisar algunas ideas, dado el importante rol del ejecutivo, que pueden contribuir a explicar el tono más dialógico y multilateral de su política exterior:

a) la mejor estrategia para defender los intereses estadounidenses y de seguridad nacional es mantener su liderazgo, pero basado en las normas internacionales y los derechos humanos; b) EE.UU., ante amenazas graves de sus intereses, podrá actuar unilateralmente, pero preferirá movilizar o participar de acciones colectivas y usar la fuerza como “último recurso”, c) el compromiso y la diplomacia serán los instrumentos prioritarios, entendiendo por compromiso no solo la búsqueda de apoyo de amigos y aliados sino también la de “centros de influencia” como Brasil, Rusia, India o Suráfrica, e incluso de países “hostiles” como Irán y Corea del Norte, y d) es necesario combinar la represión a las organizaciones criminales con los llamados instrumentos del “poder inteligente” (*smart power*).

Un segundo factor doméstico es la reelección del presidente Obama, que le ha permitido tomar decisiones que implican transformaciones más profundas de la política exterior estadounidense, en comparación con las de su primer mandato, al no estar limitado por la necesidad de mantener su capital político para las siguientes elecciones.

Un tercer factor es el mejoramiento de las condiciones económicas internas tras la crisis de 2008, elemento que le significó en su momento una mayor concentración en la política doméstica con respecto a la política exterior. Cuarto, el cambio generacional de los cubano-americanos, que ha significado, a su vez, un cambio de posición con respecto a las relaciones bilaterales, que promueve el fin de las sanciones económicas y que favorece mayoritariamente un vínculo más profundo entre ese país y Cuba. Ellos han hecho parte de un cambio demográfico causado por las oleadas migratorias sur y centroamericanas y por la tendencia de que las comunidades latinas tienen más hijos que los ciudadanos endógenos. En términos políticos esto ha significado que entre 1996 y 2012 el voto latino, asiático e insular (islas del Pacífico) aumentara en unos 9,8 millones de votos.

No obstante los cuatro factores mencionados, se debe mantener presente que Obama ha visto reducido, en cierta medida, su margen de maniobra interno y externo ante una doble mayoría republicana en Senado y Cámara. Sin embargo, al mismo tiempo se ha beneficiado de la actuación de fracciones de republicanos y demócratas que trabajan conjuntamente, promoviendo posturas más pragmáticas en temas de política externa. Como sucede con la coalición bipartidista llamada *Engage Cuba*.

La nueva estrategia de aproximación de los EE.UU al hemisferio Americano

Teniendo en cuenta los factores señalados en los tres acápites anteriores, se considera que es posible interpretar que hay un buen número de factores que han impulsado a los EE.UU a redefinir su relación con el sur del continente. En ese orden de ideas, el hecho que marca de manera decisiva el comienzo de una nueva estrategia de relacionamiento con la región, es el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba y el encuentro de los presidentes Obama y Castro en la Cumbre de las Américas en Panamá.

A continuación se destacarán tres dimensiones fundamentales en esa nueva estrategia:

a) En primer lugar, se nota un mayor acercamiento a Latinoamérica. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015, se realiza una mención mucho más amplia de los países latinoamericanos y de las intenciones de trabajar conjuntamente y de manera práctica con aquellos que tengan la voluntad de hacerlo. En particular, se plantea que la Casa Blanca procurará profundizar la cooperación económica y de seguridad en las Américas, reconociendo además que el hemisferio puede jugar un rol global mayor y que es un lugar clave de recursos energéticos.

Con Chile, Perú, México y Canadá, se habla del desarrollo de nuevos estándares para el comercio global, incluyendo la búsqueda de nuevos socios en la región para ampliar el TPP, lo cual se hace viable a partir del “puente” que puede tender la Alianza del Pacífico (AP) en la medida en que ingresen nuevos miembros. Con Brasil se plantea aumentar las relaciones económicas, así como trabajar conjuntamente para reducir la pobreza y lograr que en la región se cumplan estándares más altos de servicios públicos. Con Colombia se afirma que Washington apoyará la conclusión del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

También se proyecta fortalecer el sistema interamericano en cuanto a la promoción de DDHH y a la aplicación de las normas internacionales, incluyendo buscar una mayor colaboración para la consolidación de las democracias, para aumentar las alianzas público-privadas en edu-

cación, promover el desarrollo sostenible, el acceso a la electricidad, el cuidado climático, y contrarrestar el crimen organizado transnacional.

b) En relación con el segundo punto, se nota una actitud más proclive a la negociación y a la concertación. Desde hace varios años el regreso de Cuba al sistema interamericano venía siendo una de las demandas más importantes de los países latinoamericanos. El restablecimiento de las relaciones y la participación de Cuba en la Cumbre de las Américas de Panamá se convirtieron en puntos de importancia crítica para mejorar las relaciones con América Latina. De esta manera, muestra un mayor respeto por el principio de no intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos, y puede ser un primer paso hacia la construcción de unas relaciones de cooperación hemisféricas basadas más en la reciprocidad que en la imposición.

c) En tercera instancia, también se observa una mayor tolerancia a discutir temas como cuál es el enfoque más apropiado para enfrentar el problema de las drogas y el narcotráfico, o sobre cuál es el trato que se les da a los gobiernos críticos de los EE.UU. En ese sentido, aunque el decreto que declara a Venezuela como una amenaza a la seguridad de los estadounidenses puede ser interpretado como un paso atrás en términos de las relaciones diplomáticas con el hemisferio, también muestra un enfoque distinto al intervencionismo más directo de la Guerra Fría y al distanciamiento de la década anterior.

Impactos de la reaproximación en las estructuras de Gobernanza Regional y Hemisférica

El sistema interamericano se construyó sobre la base de unas ideas y valores promovidos por los EE.UU, que dieron forma a unos regímenes en los que se promovían sus intereses. La Organización de Estados Americanos (OEA) en el ámbito político, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID) en cuestiones de seguridad y defensa, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en asuntos económicos, formaron por décadas la arquitectura que institucionalizó la hegemonía estadounidense.

Ante su exclusión de las demás instituciones de gobernanza regional del continente, para los EE.UU es fundamental hacer una reingeniería del sistema interamericano para convertirlo nuevamente en el cuerpo institucional más importante de la gobernanza hemisférica. En ese sentido, la administración Obama ha identificado cinco temas clave que se deben trabajar con los países latinoamericanos, a saber: la relación bilateral con Cuba, las relaciones bilaterales con Venezuela y los demás países bolivarianos, el narcotráfico y la seguridad ciudadana, las migraciones, y finalmente, la economía. Definida por estos ejes, la nueva estrategia de relacionamiento de EE.UU con los países latinoamericanos está compuesta por temas que se trabajan bilateralmente dependiendo de cada socio, y otros en los que lo multilateral es clave. En el tratamiento de estas cinco problemáticas, un sistema interamericano renovado puede ser un escenario complementario para abordarlas, siempre que se llegue a consensos mínimos. Esto ya se ha notado en el abordaje que se le ha dado a la cuestión cubana, dado que la Cumbre de las Américas de Panamá fue considerada el espacio idóneo para ratificar el restablecimiento de relaciones y una nueva dinámica de aproximamiento al continente.

Las cuestiones del narcotráfico y la seguridad ciudadana pueden tener a la OEA como uno de los escenarios de concertación más importantes si se logra construir multilateralmente una estrategia que no sea percibida como impositiva por parte de los países latinoamericanos. Lo cual es considerado como algo deseable especialmente por parte de México, Perú, Colombia, Chile y varios países de América Central y del Caribe. De momento, ya existe la propuesta de construir la Comisión Interamericana contra el Delito Organizado Transnacional (CIDOT), para el establecimiento del esquema hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional.

En cuanto a lo económico, el BID sigue promoviendo un modelo de relación mercado-Estado acorde con patrones liberales, aunque han sido desafiados por algunos países. Al menos en cuanto a competitividad, buen gobierno, cambio climático e infraestructura, algunos jugadores regionales como Chile, Colombia, Perú, Paraguay y México han intensificado sus vínculos con el BID, con apoyo de la cooperación de EE.UU, Canadá y España. Paralelamente, ALBA y UNASUR intentaron edificarse como alternativas más simétricas de diálogo y

cooperación, excluyendo explícitamente a los países del NAFTA y presentando algunas diferencias de principio frente a OEA. No obstante, hay que tener en cuenta que las recientes crisis económicas y políticas que viven Venezuela y Brasil han llevado a que el ALBA y la UNASUR sufran un cierto debilitamiento. Aunque se debe reconocer que el impacto negativo ha sido más notorio para el primer bloque, dado que el mayor peso financiero lo ha llevado Caracas, mientras los costos de la coordinación en UNASUR se encuentran más distribuidos.

Curiosamente, pese a que ambas organizaciones abogaron por el regreso de Cuba al hemisferio, la concreción de este acontecimiento las ha puesto en aprietos. La UNASUR y el ALBA se pronunciaron a favor de la participación de Cuba en el sistema interamericano y rechazaron el bloqueo impuesto por EE.UU. Pero aunque en primera instancia pareciera que el regreso de Cuba no hace más que darle la razón a UNASUR y parece estar acorde con los intereses allí representados, la realidad es mucho más compleja.

Primero, el discurso liderado por Brasil consistía en mostrar que la institucionalidad regional que defendía significaba un cambio en el relacionamiento de Suramérica con EE.UU, y lo volvía cordial pero autónomo. El éxito de este discurso radicó en que aunque la mayoría de países no estaban interesados en confrontar a EE.UU, sí consideraban que en el contexto actual el diálogo se debía privilegiar sobre la imposición. Una superpotencia más abierta al diálogo, que sigue estando en el primer renglón de prioridades de la política exterior de la mayoría de países, y con la que se pueden encontrar en la OEA y en las Cumbres de las Américas, puede generar cierta competencia en términos de concertación política regional a la UNASUR. Segundo, Brasil había delimitado geopolíticamente a Suramérica para construir su propuesta de gobernanza regional, lo que le permitía excluir intereses como los de México y, principalmente, de EE.UU. El incremento en las relaciones de cooperación entre los países suramericanos de la AP y la administración Obama, tiene el potencial de relativizar esa delimitación de región.

Algo similar ocurre en el caso del ALBA, ya que el argumento de oposición al aislamiento cubano pierde fuerza. Es un espacio en el que Cuba ha participado activamente y en él se consolidó una estrecha relación con Venezuela, Ecuador, Nicaragua y Bolivia. Una de las caracte-

terísticas distintivas del ALBA –además de su énfasis en lo social- ha sido su fuerte retórica anti EE.UU, y aunque por mucho tiempo la fuente de financiación fue Venezuela, la experiencia revolucionaria y anti-hegemónica cubana era una de sus principales inspiraciones. Las nuevas relaciones Cuba-EE.UU sacuden uno de los principales símbolos del ALBA, pues implican que pese a las enormes diferencias, el diálogo con el hegemón es importante y puede ser cordial.

Adicionalmente, la AP puede salir ganadora tanto en su calidad de organismo regional como en lo que implica para sus Estados miembros. Pese a la insistencia de los países de la Alianza en afirmar que no están compitiendo contra UNASUR y que su carácter comercial no choca con la proyección más política del organismo liderado por Brasil, el hecho de proponer otro tipo de regionalismo –abierto- ciertamente es un desafío frente a la noción de regionalismo –post-hegemónico- de la potencia líder regional. En un contexto en el que se debilita UNASUR, la Alianza se entrona como una alternativa, que además de sus cuatro miembros fundadores, despierta interés de otros países interesados en estrechar sus relaciones con EE.UU. Sus cuatro integrantes han reafirmado la intención de tener una relación estrecha con EE.UU, lo que concuerda con lo que la superpotencia está buscando en Suramérica. Esto los coloca en una posición ventajosa como interlocutores y aliados del país del norte en un contexto en el que el interés en estrechar los lazos, los ayuda a posicionarse como actores regionales relevantes.

Además, es necesario adicionar a lo anterior que, si bien la UNASUR y el ALBA se encuentran en un momento de relativo estancamiento o crisis, la identidad colectiva autonomista que han construido se mantiene vigente. Es decir, la idea de que ni los EE.UU ni ninguna otra potencia extra-regional, deben intervenir en los asuntos internos de los países suramericanos, la cual se encuentra interiorizada y se ha ratificado por medio de estos foros. Un ejemplo en este sentido son las declaraciones unánimes de los miembros de estas instituciones en contra del decreto que estableció las sanciones de los EE.UU contra algunos funcionarios públicos venezolanos. Considerando que con dicha acción se está vulnerando el derecho a la soberanía y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, entre otras disposiciones del derecho internacional que gozan de mucho arraigo en la región.

Las respuestas de los países suramericanos ante la reaproximación

La reaproximación de los EE.UU ha generado diversas reacciones en la política exterior de jugadores clave de la región, mayoritariamente positivas, aunque con distinto grado de priorización de la proximidad con Washington.

a) En el caso de Brasil, las administraciones da Silva y Rousseff se han apartado totalmente de actitudes estadounidenses hacia un “desequilibrio unipolar” (como Irak y Afganistán) y, por ello, sus decisores buscan que la UNASUR contribuya al tránsito hacia un mundo multipolar. Pero aún con las distancias existentes entre los EE.UU y Brasil, cabe añadir que la cooperación en múltiples temas entre ambos no ha cesado. La presión creciente del empresariado brasileño, sobre todo paulista, contra el acentuado proteccionismo del PT, la presión ciudadana contra el alza inflacionaria y el desgaste político de Dilma al inicio de su segundo mandato con una caída de su popularidad al 13%, por asuntos como los escándalos de Mensalão y de Petrobras, y dos años seguidos de déficit comercial -2013 y 2014-, parecen estar incidiendo en un leve “giro pragmático” de la presidenta en política exterior. Expresado, por ejemplo, en la superación de las quejas por el espionaje de la NSA y en la realización del encuentro Obama-Rousseff pospuesto por más de dos años. Con respecto a los EE.UU, Dilma busca el “relanzamiento” de las relaciones, la duplicación del comercio bilateral, trabajar conjuntamente para finalizar las negociaciones en la OMC y aumentar las metas sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para la conferencia COP 21 de finales de 2015 en París. Movimientos de Washington como las decisiones positivas sobre Cuba, las declaraciones de Obama sobre renunciar al espionaje y el impulso a reformas internas en sectores como el algodón y ganadero para resolver disputas comerciales anquilosadas con Brasil, hacen parte de las percepciones positivas de las élites brasileñas para respaldar una reaproximación bilateral.

b) En el caso de Venezuela, su política exterior rupturista frente a Washington y su liderazgo en el ALBA, a través de Petrocaribe, resultan en balance deficitario a pesar de las relativas victorias de Nicolás Maduro en la OEA y en UNASUR para evitar un “acorralamiento diplomático”, en concordancia con las denuncias de la oposición

venezolana sobre el maltrato del régimen a las movilizaciones y la detención arbitraria de líderes como Leopoldo López y Antonio Ledezma, alcalde de Caracas. La triple crisis política, económica y de seguridad ciudadana que experimenta el régimen bolivariano no logra ser sorteada con la búsqueda de mayor cooperación y préstamos por parte de jugadores como Rusia y China, pero le han dado algo de oxígeno momentáneo al país bolivariano. Ahora bien, las posturas que viene adoptando Obama frente a Cuba y la presencia de Raúl Castro en la Cumbre de las Américas en Panamá son movimientos de EE.UU que en cierta medida le quitan argumentos al discurso anti-imperialista bolivariano, a pesar de las acciones contradictorias con esta estrategia emprendida por los EE.UU, como el precitado decreto sancionatorio.

En perspectiva, es posible que, con el regreso de Cuba al escenario interamericano, se dé una mediación por parte de dicho Estado, para que el gobierno de Venezuela tenga una mayor participación en las instituciones interamericanas. Lo anterior debido también al reducido margen de maniobra que le presenta su situación interna y a la posición favorable de algunos de sus principales socios con respecto a un mayor relacionamiento con los EE.UU.

c) El gobierno colombiano, por su parte, consecuente con su cercanía histórica a los EE.UU es partidario de un mayor aproximamiento de Washington a la región, así como de una revitalización de las instituciones del sistema interamericano, para lo que ha propuesto, entre otros puntos, la creación de un sistema interamericano de educación. A su vez, dado que una de sus estrategias de política exterior es la de proyectarse como un ‘país puente’ entre diversas geografías, ideologías e intereses, está dispuesto a servir como mediador en escenarios que faciliten el acercamiento de los estadounidenses con los países y las instituciones suramericanas. Tal como lo declaró mientras fue organizador de la Cumbre de las Américas de Cartagena en 2012. Asimismo, para Colombia es importante que los EE.UU se involucren más en la región, puesto que tal situación puede favorecer el interés que mantiene el país de insertarse en las negociaciones de los mega-bloques comerciales como el TPP.

Todo lo anterior, hace posible afirmar que jugadores clave de la región suramericana como Brasil, Venezuela y Colombia, se encuentran en un contexto en el que podrían identificar oportunidades hacia una cierta actualización de las instituciones interamericanas y de la presencia es-

tadounidense en la región, si bien para cada uno es preferible un grado mayor o menor de cercanía dependiendo de las ideas, identidades y valores propios de su política exterior.

Conclusiones

Los elementos anteriormente discutidos representan tendencias regionales abiertas y no necesariamente definitivas, ya que dependen de los procesos políticos propios y situaciones económicas de algunos países que podrían, entre otras cosas, moderar el tono rupturista de algunos discursos. Como ejemplo, se encuentran los casos de las elecciones legislativas en Venezuela donde puede ampliarse el anti-oficialismo, las elecciones presidenciales en Argentina en medio de un kirchnerismo debilitado, el avance de la oposición en Ecuador contra una nueva reelección de Correa en 2017, y los esfuerzos de concertación entre el PT y la oposición política y empresarial en Brasil.

Un factor para formular futuros escenarios de evolución de las dinámicas regionales suramericanas y entrever si se afirmará o no en el mediano plazo esta “nueva” aproximación con EE.UU, será el resultado de las próximas elecciones presidenciales en ese país. Es pertinente considerando que un presidente republicano podría revertir o endurecer algunas posturas en temas sensibles como la migración, el fin del embargo contra Cuba, la discusión sobre el enfoque antidrogas predominante, las sanciones moderadas contra Venezuela por su panorama interno de DDHH y el papel que hoy juega la CIDH frente al debilitamiento de las libertades democráticas en países como Ecuador y Bolivia.

Un segundo aspecto a considerar es el próximo desarrollo de los acercamientos entre la AP y el Mercosur. Dependiendo de los puentes políticos y comerciales que encuentren, podría menguarse el relativo tono competitivo entre ambos bloques, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de dinamización exportadora que tienen las economías del Cono Sur. De hecho, en el Mercosur ya se oyen voces internas que solicitan a los mandatarios reticentes a considerar la posibilidad de un TLC con EE.UU, buscar mecanismos para acelerar las negociaciones con la UE y estimar qué tan conveniente es marginarse de los megabloques comerciales como el TTP y el TTIP.

Un tercer factor, de índole global con efectos regionales es la desaceleración de China en cuanto a crecimiento económico y demanda de bienes primarios, esencialmente suramericanos. Es decir, el contexto macroeconómico y comercial que les dio confianza y margen de maniobra a los mayores escépticos de propuestas “hegemónicas” como el ALCA a mediados de la década pasada, no es el contexto actual. Además, con una OMC bloqueada, y una Rusia con grandes restricciones para comprar o continuar en el rol de prestamista de los países contestatarios frente al “Primer Mundo”, el TPP y el TTIP pueden ir apareciendo como opciones menos descartables de multilateralización comercial e inserción internacional. Empero, para matizar este punto es necesario considerar qué repercusiones pueden tener los movimientos de China anti-TPP tales como las negociaciones en curso que lidera para construir el *Regional Comprehensive Economic Partnership*, con el que busca atraer a los 10 miembros de ASEAN y a Australia, India, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur. Así, tal alternativa china podría funcionar como “tabla de salvación” en América del Sur para la inserción de las economías críticas de los estándares de EE.UU.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arévalo, Alejandro (2014). “Crimen organizado y nuevas perspectivas en el diseño de políticas de cooperación en las Américas”, *Estudios de Seguridad y Defensa* No. 4: 17-43.
- Arroyave, Mario (2012). “La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil”, en Pastrana, Eduardo, Stefan Jost y Daniel Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana: 239-282.
- Betancourt, Ricardo (2014). “¿El ocaso de la Doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado”, *Papel Político* vol.19 No.2: 691-719.
- Betz, Joachim (2012). “Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt”, en Flandes, Daniel, Dirk Nabers y Detlef Nolte, *Macht, Führung und Regionale Ordnung*. Baden-Baden: Nomos: 209-235.

- Cervo, Amado (2010). "Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World" en *Revista Brasileira de Política Internacional, Special Edition*: 7-32.
- Cooper, Andrew y Daniel Flemes (2013). "Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: and Introductory Review", en *Third World Quarterly*, vol. 34 No.6: 943-962.
- Pfeifer, Alberto (2012). "Nova confirmação de poder", en *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: 57-66.
- Díaz, Elaine. "Cumbre de las Américas: El impacto de las relaciones Cuba-EE.UU en las dinámicas hemisféricas". 6 de abril de 2015. <https://medium.com/@elainediaz2003/el-impacto-de-las-relaciones-cuba-estados-unidos-en-las-din%C3%A1micas-hemisf%C3%A9ricas-d757cd5135cd> (último acceso: 17 de julio de 2015).
- Ewing, Walter, y Guillermo Cantor (2014). "New Americans in the Voting Booth: The Growing Electoral Power of Immigrant Communities". http://www.immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/new_americans_in_the_voting_booth_the_growing_electoral_power_of_immigrant_communities_final.pdf (último acceso: 15 de Mayo de 2015).
- Flemes, Daniel (2013). "Network Powers: Strategies of Change in the Multipolar System", *Third World Quarterly* 34, n° 6: 1016-1036.
- Flemes, Daniel, y Michael Radseck (2012). "Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur", *Papel Político* vol 17: 203-238.
- Flemes, Daniel y Detlef Nolte (2010). "Introduction", en Flemes, Daniel, *Regional leadership in the global system: ideas, interests, and strategies of regional powers*. Surrey: Ashgate Publishing Limited: 1-14.
- Förig, Albert (2007). "Resistencias y equilibrios regionales", en Tokatlián, Juan, *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal: 35-54.
- Gray, Christine (2011). "President Obama's 2010 United States National Security Strategy and International Law on the Use of Force", en *Chinese Journal of International Law* 10, n° 1: 35-53.
- Hernández, Jorge, Antonio Romero; Andrés Serbin, y Michael Shifter (2015). "Después de Panamá ¿comienza una nueva política estadounidense hacia la región?" *Cuba Posible*. 23 de Junio. <http://www>

cries.org/wp-content/uploads/2015/06/Dossier-Cumbre-de-Panama.pdf (último acceso: 25 de Junio de 2015).

Hershberg, Eric; Andrés Serbin, y Tullo Vigevani (2014). “La Nueva Dinámica Hemisférica: Desafíos y Potencialidades”, en *Pensamiento Propio* 39 (Enero-Junio): 11-31. Buenos Aires: CRIES.

Kotkin, Joel (2010). “The Changing Demographics of America”. <http://www.smithsonianmag.com/40th-anniversary/the-changing-demographics-of-america-538284/?no-ist> (último acceso: 30 de Marzo de 2015).

Malamud, Carlos (2013). <http://www.realinstitutoelcano.org/>. 17 de enero. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Comentario_Malamud_America-Latina_Barack-Obama_segundo_mandato (último acceso: 17 de julio de 2015).

Nolte, Detlef (2012). “Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen”, en Flandes, Daniel, Dirk Nabers y Detlef Nolte *Ma-
cht, Führung und Regionales Ordnung*. Baden-Baden: Nomos: 17-52.

Nolte, Detlef, y Laurence Whitehead (2012). “The Obama Administration and Latin America: a Disappointing First Term?” en *GIGA Focus International*.

Pastrana, Eduardo (2014). “Colombia de cara a una multipolaridad creciente y el auge del Asia Pacífico”, en Tremolada, Eric, *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia: 79-114.

Pastrana, Eduardo, Ricardo Betancourt, y Rafael Castro (2014). “Colombia y la Alianza del Pacífico: un proyecto regional de cara la multipolaridad creciente”, en Pastrana Eduardo y Hubert Gehring, *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades*. Bogotá: Javeriana: 173-205.

Pastrana, Eduardo y Diego Vera (2012). “Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global”, en Jost, Stefan, *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer: 613-642.

Pastrana, Eduardo, y Diego Vera (2015). “La política exterior y el proceso de paz”, en *Foreign Affairs Latinoamérica- Volumen 15, No. 3*.

- Riggirozzi, Pía, y Diana Tussie (2012). “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en Riggirozzi, Pía y Diana Tussie, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Nueva York: Springer Dordrecht: 1-16.
- Serbin, Andrés (2015). “Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China’s Growing Influence In Latin America”, *Forbes*, 16 de Abril.
- Soreanu, Cristina (2013). “O Brasil e as Relações Sino-Americanas: Triangulações e Percepções” en *Global Governance. Crossed Perceptions: Discussion Papers*. Río de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão: 56-71.
- Sullivan, Mark (2015). “Latin America and the Caribbean: key issues for the 114th congress. Congressional research service” 28 de Enero. <http://fas.org/sgp/crs/row/R43882.pdf> (último acceso: 28 de Junio de 2015).
- The White House. (2010). “National Security Strategy 2010”. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (último acceso: 12 de Marzo de 2015).
- The White House (2015). “National Security Strategy 2015”, en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (último acceso: 20 de Mayo de 2015).

RESUMEN

Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas

Complejas dinámicas políticas, económicas y sociales le van dando contornos a un nuevo contexto hemisférico, en el que los Estados intentan redefinir sus estrategias de política exterior. Una de las claves para interpretar el nuevo contexto continental es el reciente impulso que le ha dado Estados Unidos a su relación con los países latinoamericanos. Para entender dicha reaproximación es indispensable considerar los factores globales, regionales y domésticos de los Estados Unidos, que han incidido en dicho proceso. Asimismo, se hace necesario abordar las reacciones que los actores suramericanos más importantes han tenido de cara a dichas transformaciones.

En ese sentido, el presente artículo interpreta la estrategia de reaproximación de los Estados Unidos a América Latina y el Caribe, tras un período de relativa ausencia. Igualmente, busca comprender las reacciones de los actores suramericanos clave frente a dicha estrategia. En ese orden de ideas, las tres primeras secciones están dedicadas al análisis de los factores sistémico-globales, sistémico-regionales y domésticos, que vienen impulsando un aumento del relacionamiento de los estadounidenses a los países del hemisferio occidental. En cuarto lugar, se interpretan los rasgos característicos de dicha estrategia de reaproximación. En un quinto punto, se proyectan algunos escenarios para las instituciones de gobernanza regional suramericanas, ante el regreso de los Estados Unidos. Para finalizar, frente a la reciente reaproximación de los Estados Unidos, se interpretan las posiciones, de algunos de los países suramericanos más importantes en el impulso de los procesos de regionalización de la última década.

ABSTRACT

The Dilemma of Regional Governance in South America in the Context of Current Hemispheric Transformations

Complex political, economic and social dynamics are shaping a new hemispheric context, in which the States are trying to redefine their foreign policy strategies. One of the keys to interpret the new continental scenario is the recent boost given by the United States to their relationship with Latin American countries. In order to understand this rapprochement, it is critical to take into consideration global, regional and US domestic factors that had an impact in the process. Furthermore, the reactions of the main South American actors to such transformations should be addressed.

In this sense, this article interprets the US strategy of rapprochement with Latin America and the Caribbean after a period of relative absence. Also, it seeks to understand the reactions of the key South American actors to that strategy. In this spirit, the first three sections of the paper analyze the systemic-global, systemic-regional and domestic factors that have contributed to the strengthening of the relations between the United States and the countries of the western

hemisphere. Fourthly, the salient features of this rapprochement strategy are analyzed. Fifthly, some scenarios are envisioned for South American regional governance institutions upon the return of the US. To conclude, in the light of the recent rapprochement of the US, the positions of some of the principal South American countries are interpreted, within the framework of the momentum of regionalization processes in the past decade.

SUMMARIO

Dilemas da governança regional na América do Sul em face das atuais transformações hemisféricas

Um dinamismo político, econômico e social complexo está traçando os contornos de um novo contexto hemisférico, no qual os Estados procuram redefinir suas estratégias de política exterior. Uma das chaves para interpretar o novo contexto continental é o recente impulso que os Estados Unidos (EUA) deram à sua relação com os países latino-americanos. Para entender tal reaproximação, é indispensável considerar os fatores globais, regionais e domésticos dos EUA que incidiram nesse processo. Do mesmo modo, torna-se necessário abordar as reações que os atores sul-americanos mais importantes tiveram em relação a tais transformações.

Nesse sentido, o presente artigo interpreta a estratégia de reaproximação dos EUA com a América Latina e o Caribe, após um período de relativa ausência. Também procura compreender as reações dos atores sul-americanos chave diante dessa estratégia. Nessa ordem de ideias, as três primeiras seções são dedicadas à análise dos fatores sistêmico-globais, sistêmico-regionais e domésticos que vêm impulsionando um maior relacionamento dos norte-americanos com os países do hemisfério ocidental. Em quarto lugar, faz-se uma abordagem dos aspectos característicos da estratégia de reaproximação. Em um quinto ponto, são projetados alguns cenários para as instituições de governança regional sul-americanas em face do regresso dos EUA. Para finalizar, diante da recente reaproximação dos EUA, são interpretadas as posições de alguns dos países sul-americanos mais importantes no avanço dos processos de regionalização da última década.



Perspectivas nacionales



México: La trampa diplomática entre Estados Unidos y América Latina: *Soft Power* sin *Hard Power*

Raúl Benítez Manaut

El peso de la historia en la diplomacia, el nacionalismo y la des-ubicación geopolítica

En la definición de doctrinas de política exterior y defensa, el pensamiento estratégico mexicano le otorga un peso dominante a la historia. En otras palabras, el pasado domina los escenarios de futuro. Esto mantiene en conflicto a las burocracias del Estado, principalmente a las militares y diplomáticas, en tensión con Estados Unidos, por su “natural expansionismo”. Por ello, la doctrina militar es “defensiva”, la diplomacia se sostiene en la no intervención, y el activismo internacional ha tenido momentos muy importantes pero no se logra sostener en el tiempo (Ojeda, 1976: 220). La síntesis de ambas limitantes

doctrinales e ideológicas es la negativa de México a la participación en operaciones de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Cuando la gran mayoría de los países de América Latina, los dos socios comerciales estratégicos, Estados Unidos y Canadá, así como Europa y los futuros socios de la Cuenca del Pacífico tienen décadas respaldando a la ONU, México tardíamente, en septiembre de 2014, anuncia su participación militar en la ONU.

En la burocracia militar y diplomática mexicana predomina un pensamiento de desconfianza hacia Estados Unidos que se expande hacia el exterior en general. Por ello, la doctrina militar no tiene proyección hacia el exterior ni de forma activa ni disuasiva, por lo que el despliegue de las fuerzas armadas es “hacia adentro” (Garciadiego, 2014). Esto se ha reforzado desde la declaratoria de “guerra a las drogas” en 2007. En el pensamiento diplomático el “activismo” se sostiene sólo en una diplomacia basada en lo jurídico y en los principios de la no intervención y resolución pacífica de las controversias. Con ello, la política exterior y la defensa están desvinculadas. Sin embargo, a partir del fin de la guerra fría desde 1990, a la par del desmantelamiento gradual del sistema político mexicano basado en el unipartidismo y el nacionalismo como ideología rectora, entre los empleados del Estado aparecen nuevas generaciones “aperturistas” que poco a poco avanzan. Esto es evidente en el seno de las élites diplomáticas y militares, donde se divide en dos la opinión: los nacionalistas y aislacionistas *versus* los aperturistas y globalizadores. Esto se observa tanto en torno a la forma de llevar la relación con Estados Unidos, como al respaldo a la ONU y otros organismos internacionales. En las relaciones con los países de América Latina, se adicionan las tensiones provenientes de que México abandonó e incluso “traicionó” a la región desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Así fue expresado por diversos líderes latinoamericanos con gran influencia en la región, como Fidel Castro, Hugo Chávez, e incluso líderes más moderados como el presidente brasileño Ignacio Lula da Silva.

Nuestra hipótesis es que México es un país con éxito en la reinserción al mundo globalizado en el nivel económico-comercial, tiene una limitada participación en sistemas multinacionales de concertación política, diplomática o incluso en materia militar. En otras palabras, no están relacionadas la política exterior y la política de defensa, lo

que impide a México desplegar su poder de acuerdo a su “tamaño estratégico” y en concordancia con los requerimientos del sistema internacional de seguridad, encabezado por la ONU. En este sentido la política de defensa se define por la política interna del país, por el rol de las fuerzas armadas en garantizar, de forma disuasiva o activa, la estabilidad. Esto definió un *nacionalismo sui generis*, definido por la vecindad con Estados Unidos (EE.UU.), al mismo tiempo que despliega un discurso de “unidad nacional” donde lo “latinoamericano” ha sido enunciado de forma ocasional sólo en algunos momentos de la historia de la política exterior de México. Respecto al nacionalismo mexicano, el historiador Lorenzo Meyer, lo vincula a la “fatalidad” geográfica determinante del país: “la visión del mundo y el proyecto nacional mexicanos simplemente no pudieron sino ser una reacción frente a la política exterior estadounidense: dar forma a un nacionalismo propio y fundamentalmente defensivo, so pena de abdicar a la pretensión de soberanía e identidad” (Meyer, 2010: 50). Esta fatalidad geográfica sumada al nacionalismo implica la existencia de una trampa que obstaculiza la proyección estratégica del país, tanto en lo global como a nivel de América Latina.

Así, en el multilateralismo latinoamericano de seguridad, México está aislado de las tendencias que apuntalan al liderazgo de un grupo de países de América del Sur, principalmente desde el despliegue de la operación de paz de la ONU en Haití (Minustah), pero a su vez el país está confrontado con bloques diplomáticos de naciones donde lo ubicaron como “no latinoamericano”, por haber desviado la brújula hacia el norte. Es el caso de Venezuela, Cuba y la llamada Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), y con menor intensidad el MERCOSUR y la UNASUR.¹

La concertación hemisférica. El Zig-Zag del liderazgo

Uno de los espacios donde la presencia de México tiene notables altibajos son los foros de concertación hemisféricos. Históricamente, durante la guerra fría, México no respaldó a la Organización de Estados Americanos (OEA) debido entre otras razones, al liderazgo de Estados Unidos en ella, y a que se impulsó en su seno el aislamiento de Cuba y fue también un espacio de acción diplomática de muchos gobiernos

militares. En los años sesenta, en parte derivado de la *Crisis de los Misiles* entre Cuba y Estados Unidos en 1962, México promovió el Tratado de Tlatelolco para configurar una región libre de armas nucleares (Ojeda, 1976: 101-112). El Tratado se fue ratificando lentamente por los diversos gobiernos y es una salvaguarda que ha evitado una carrera armamentista nuclear. Este es uno de los logros más relevantes de la diplomacia mexicana. En los años setenta México inició un activismo “tercermundista”, abriendo su presencia a otros continentes. En América Latina, el gobierno de México rompió relaciones con el de Chile en 1973, y emplazó una política de asilo a opositores a los gobiernos militares. México fue muy cercano a Cuba y al final de la década respaldó al movimiento que derrocó al dictador Anastasio Somoza en Nicaragua en 1979.

Durante los años ochenta la diplomacia mexicana participó en la construcción de foros paralelos de concertación a la OEA, como el Grupo de Contadora (junto a Panamá, Colombia y Venezuela), mismo que se amplió al Grupo de Río. Estos foros se oponían a los despliegues geopolíticos y militares de las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. El momento cúspide del activismo de la diplomacia mexicana en el hemisferio se dio entre 1989 y 1996, al respaldar los procesos de paz de Nicaragua (1990), y principalmente los de El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Esta geopolítica de distensión acercó a México a la ONU y a los países europeos. De igual manera, en aquellos países que transformaban sus regímenes de gobierno en América del Sur, México respaldó los procesos de democratización. Por ello, los años noventa fueron los de mayor proyección de México en el subcontinente, además de que se negoció a la par el TLCAN con Estados Unidos. Así, la acción exterior combinaba el carril diplomático y el económico-comercial (Benítez, 2004).

Entre 1989 y 1994 México vivió tres procesos nacionales e internacionales. La intensidad de la crisis económica fue generando una distancia considerable entre los países Latinoamericanos y México. Cada país buscó su propia fórmula para superar la crisis. La apertura de las economías fue diferente. En América del Sur se optó por la subregionalización comercial y la concertación y distensión política y diplomática (a través del Mercosur y Unasur); en Centroamérica y el Caribe se consolidaron los grupos para lograr las integraciones subregionales (SICA y CARICOM); en México fue a través del TLCAN.

El TLCAN fue uno de los primeros acuerdos de libre comercio a nivel mundial en el período de la posguerra fría, y logró revitalizar y redirigir la economía mexicana a un nuevo modelo. En segundo lugar, en México se procedió a una apertura democrática del Estado, muy diferente a las de América del Sur y Centroamérica (que buscaban transformar los liderazgos militares a civiles), basada en la transformación de un autoritarismo civil unipartidista a un régimen democrático pluripartidista. En lo internacional, de forma lenta, fue cambiando la diplomacia *activa* por una *reactiva*, que se ejemplifica por la ruptura de lazos históricos de identidad, por ejemplo entre el régimen cubano de Fidel Castro y el régimen del PRI mexicano: de una política exterior de “solidaridad revolucionaria”, a una “política exterior de Estado”. Esto aisló a México con muchos gobiernos de América Latina, que consideraban un viraje irreversible: se pasó de optar por América Latina hacia Estados Unidos.

La brecha que separa a México con América Latina se fue ampliando debido a varias razones internas, internacionales y a las dinámicas políticas y diplomáticas en América del Sur. Las razones internas se debieron a la llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN). El viraje a la derecha en el interior del país, se dio a la par con un viraje a la izquierda en muchos países de América del Sur. Este fenómeno distanció a México por una falta de coincidencia con valores e ideologías políticas entre las élites dirigentes. En América del Sur la llegada al poder en Venezuela de Hugo Chávez movió la geopolítica subregional, y en muchos países los gobiernos democráticos moderados o de “centro” (propios de la primera ola de la transición a la democracia de los noventa) fueron poco a poco sustituidos por gobiernos a la izquierda del mapa político, y se profundizó de manera gradual un discurso antiestadounidense, al cual se asimilaban los aliados de Estados Unidos en la región, identificados principalmente con los gobiernos de Colombia (Álvaro Uribe) y México (Vicente Fox y Felipe Calderón). Así, México busca influir en el continente, pero sin poder proyectar liderazgo, a pesar que cuenta con una dosis amplia de *soft power*, desplegado principalmente por elementos económicos privados (la proyección de gran cantidad de corporativos multinacionales mexicanos), cultura, turismo y por ejemplo, políticas de cooperación en educación. Lo anterior, sin embargo, no se logra traducir en liderazgo político o diplomático.

México: *Soft power sin hard power*

El “efecto” del nacionalismo a nivel diplomático deriva en el aislamiento. Esto impacta el nivel de la seguridad, pues a pesar de que la globalización ha afectado negativamente a México y los países de Centroamérica por estar geográficamente ubicados en el corredor del tráfico de cocaína entre Colombia y Estados Unidos, no se construyen multilateralismos en materia de inteligencia o militares para confrontar la amenaza del crimen organizado. Lo anterior ha obligado a un reforzamiento de las políticas de seguridad del Estado, militarización de la seguridad pública y al combate al crimen organizado en México y Centroamérica. En México esto ha afectado al país en lo interno y externo, incluso “securitizando” la diplomacia, al ponerse énfasis en acuerdos con los distintos países sólo para fortalecer el combate a las organizaciones criminales.

Las salidas por las que optó el Estado mexicano, el TLCAN en lo económico-comercial (1990-1994) y la Iniciativa Mérida en el ámbito de la seguridad (2007- a la fecha), han aislado y marginado al gobierno de México con los diversos países y bloques en América Latina a un “mínimo histórico” (Saltalamacchia, 2011: 62). Esto transformó la política exterior mexicana de un activismo latinoamericanista que había logrado muchos éxitos e incluso liderazgo, principalmente durante el período de “guerra fría”, en una política exterior reactiva, con diversos conflictos, principalmente con Brasil, Venezuela, Cuba, y otros casos críticos, que le impiden proyectarse en lo que podría ser un importante área de acción geopolítica y estratégica.

En el caso de la competencia o rivalidad entre México y Brasil si empleamos los parámetros de Joseph Nye de “poder blando” y “poder duro”, que incluye cinco variables principales: 1) negocios e innovación, 2) cultura, 3) calidad y eficiencia del gobierno, 4) diplomacia y 5) educación (Nye, 2004), en América Latina sólo México y Brasil están rankeados en la proyección de poder blando entre los primeros 30 países. En el año 2012 Brasil se ubica en la posición 17 y México en la 27. Los otros países mencionados en la lista son Chile en la posición 32 y Argentina en la 35 (McClory, 2012: 11). En otro análisis de poder blando de seis variables (en 2015 se agrega a las cinco anteriores el “poder digital”), Brasil se ubica en la posición 23 y México en la 29 (Economist, 2015). Entre estos dos países, la dos preguntas son si Brasil

puede efectivamente edificar y encabezar un liderazgo (Soares, 2008: 93), y si México puede sortear con éxito el juego del equilibrio entre América Latina y Estados Unidos. Lo anterior es evidente pues México ha carecido de una política latinoamericana de largo plazo, coherente y consistente, debido a que en momentos ha tenido un muy importante activismo, por ejemplo, en los años ochenta y los primeros años de la década de los noventa en América Central, y en otros períodos se ubica muy aislada de los países del sur (González, 2008: 115). Como sostiene Olga Pellicer:

“Al hacer la comparación con otros países considerados poderes emergentes, como lo es Brasil, México aparece rezagado. Por su dimensión territorial, densidad demográfica o participación en la economía internacional, debería ser un poder emergente; no lo es. Diversas condiciones contribuyen a poner en duda su pertenencia a esa categoría. La primera es la debilidad de su influencia regional. A pesar del discurso que se refiere a la amistad con el resto de América Latina, el hecho es que México no tiene una presencia fuerte en la región; esto es particularmente notorio cuando se piensa en Centroamérica” (Pellicer, 2012).

En el mundo global, tanto las potencias como los países de dimensión intermedia, también despliegan mecanismos multilaterales en materia de seguridad. Es el caso del respaldo a la labor de la ONU en operaciones de paz, es *poder duro* que tiene matices diplomáticos, pero que mediante él se están proyectando las naciones. En el caso de la misión de paz de Haití, desde un inicio en 2004 se vislumbró así por los países latinoamericanos que la integran (Gaspar, 2006: 309). Una rareza de esta misión de paz de la ONU, vista como un esfuerzo multilateral latinoamericano de *hard power*, es que los países de tamaño mediano que circundan el Caribe no participan en ella, como Colombia, Venezuela y México. Estos tres países le “cedieron” el espacio de acción geopolítica del Caribe y Haití a los suramericanos tanto por falta de visión de sus liderazgos de que era una “oportunidad geopolítica” que rápidamente aprovecharon Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en 2004-2005, como la proyección de sus fuerzas armadas al interior, ligada a proyectos político-militares de sus dirigentes Álvaro Uribe, Hugo Chávez y a partir de 2007 Felipe Calderón. Uribe en el empleo intensivo de sus fuerzas armadas para combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y su plan de “seguridad

democrática”; Chávez en la “Revolución Bolivariana” y el “Socialismo del Siglo XXI”; y Calderón en la “Guerra a las Drogas”. El otro país con despliegue geopolítico en el Caribe, Cuba, si bien no se incorporó a la misión de la ONU, sí aprovechó para el despliegue de su “geopolítica de la medicina”, enviando una muy importante misión de médicos a Haití, lo que le aseguraba estar presente con notable influencia debido a las carencias de los servicios de salud haitianos.

La Ruta al aislamiento: De Salinas a Peña Nieto

El presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) captó el punto medular de la situación global al vivir el desplome de la Unión Soviética. Se erigió el unilateralismo estadounidense como la opción y él lo aprovechó para reencauzar la casi destruida economía mexicana, buscando acercarse a la geoeconomía del vencedor. El instrumento fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que no sólo es un mercado ampliado, sino una comunidad trinacional que incluye (de forma indirecta) amplios aspectos sociales (como el impacto económico y político de la población mexicana en Estados Unidos) e incluso políticos, pues muchos analistas relacionan la firma del TLCAN como un factor que influyó en la democratización de México, al aparecer “valores anglosajones” en el pensamiento de las élites mexicanas (Clarkson, 2008: 41). Además, el Congreso de Estados Unidos cuestionó la firma del TLCAN a condicionar la mejoría en los temas de democracia y derechos humanos. Salinas logró lo que pocos líderes: acercar al gobierno mexicano tanto con Estados Unidos como hacia América Latina, pues fue gran amigo de Fidel Castro (Covarrubias, 1994: 664), quien acudió a su toma de posesión en diciembre de 1988, e impulsó los acuerdo de paz de El Salvador (1992), logrando que se firmaran en México, entablando estrechas relaciones con los presidentes de América Latina en los países que tenían democracias recién instauradas. Su gobierno entró en un ocaso en enero de 1994 con el alzamiento indígena en Chiapas encabezado por el Ejército Zapatista de liberación Nacional (EZLN) mostrando las fisuras internas del país.

La distancia entre México y América Latina aparece a fines de los años noventa, en parte por la evolución de la crisis de Chiapas, el desarrollo y la implementación del TLCAN (Fernández de Castro y Domínguez,

2001: 58), y por la evidencia desde 1997 que se acercaba el fin del gobierno de siete décadas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En 1997 el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias. El gobierno de Ernesto Zedillo, considerado como de “transición”, comenzó a deslindarse de América Latina casi desde un inicio cuando en diciembre de 1994 estalló la crisis económica, y por primera vez Estados Unidos señaló que protegería la moneda mexicana con un rescate financiero que integró un paquete de 20,000 millones de dólares del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, 10,000 millones de dólares más del Fondo Monetario Internacional y un préstamo de corto plazo por 10,000 millones de dólares del Banco de Pagos Internacionales. Esta ayuda fue impulsada por el presidente William Clinton y selló la nueva relación con Estados Unidos (Herrera y Santacruz, 2011: 336). En ese mismo periodo, a fines de la década de los noventa, los países latinoamericanos con democracias recién instauradas estaban buscando su ubicación en el sistema internacional de la posguerra fría, buscando ser actores con iniciativas propias (Tulchin y Espach, 2001). Ya se comenzaba a debatir la distancia con Estados Unidos en el continente (Muñoz, 2001: 75).

El acercamiento México-Estados Unidos durante el gobierno de Zedillo provocó la aparición de una activa diplomacia latinoamericana contra México, ejemplificada con declaraciones de Fidel Castro, que en diciembre de 1998 señaló que México se estaba alejando de América Latina, abandonando su política exterior hacia el Tercer Mundo y que estaba más interesado en pertenecer al “club de los países ricos”. En tono irónico, el mandatario cubano destacó que el país se encontraba totalmente invadido por la cultura de Estados Unidos y que “los niños mexicanos conocen más a Mickey Mouse que a sus héroes nacionales” (La Jornada, 1998). Estas tensiones se agravaron notablemente con la llegada del PAN al poder en diciembre de 2000, y el intento de sustituir la política exterior del régimen de la Revolución Mexicana, por una nueva, acorde a la globalización y a las nuevas condiciones políticas de México. Esta nueva política no logró consolidarse y, por el contrario, se fue ampliando el aislamiento, sobre todo en América Latina.

La llegada de Vicente Fox al poder inició con notables discrepancias entre México y Venezuela. Este país decididamente se encontraba a la busca del liderazgo subregional, mientras que México trataba de

encontrar el camino hacia una nueva política exterior (CNN-México, 2013). Las inconsistencias del gobierno de Vicente Fox en esa materia fueron notables, a pesar de su propósito inicial, basado en seis premisas: 1) proyectar una imagen diferente de México en el mundo; 2) promover la democracia y los derechos humanos como valores universales; 3) reenfocar la relación con América del Norte, dándole relevancia al tema migratorio (llamado “Enchilada Completa”); 4) promover los intereses de los mexicanos en Estados Unidos; 5) darle a México un perfil mayor en el sistema de relaciones multilaterales, y; 6) integrar la política exterior a los planes de desarrollo económico (Rozental, 2004: 88-89).

El activismo “nuevo” de Fox rápidamente mostró sus debilidades, tanto por factores externos como internos. En el área natural de influencia geopolítica de México: Estados Unidos, Centroamérica y Caribe, aparecieron los conflictos diplomáticos. La llegada al poder de George W. Bush en enero de 2001 representó el arribo de nueva cuenta de una élite conservadora en ese país. Con Estados Unidos el gobierno de México intentó en 2001 firmar un acuerdo migratorio integral, conocido como “Enchilada Completa”, que nunca tuvo el respaldo político del Congreso en Washington. A su vez, los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, cambiaron los parámetros de la política interna y externa de ese país, afectando las relaciones bilaterales. En los momentos inmediatos posteriores a los ataques, el gobierno de México no se solidarizó rápidamente con el de Estados Unidos, guardando el presidente Fox silencio. Esto fue aprovechado por Brasil, quien a través de su presidente Fernando H. Cardoso, convocó a la Organización de Estados Americanos (OEA) para mostrar solidaridad con el gobierno de Bush. Brasil se adelantaba (una vez más) a México. Así, los ataques y su consecuencia, el viraje de una política comercial liberal de Estados Unidos (sello del gobierno de William Clinton) hacia una política global de ataque al terrorismo, dejaron desubicado a México con su vecino y socio (Covarrubias, 2008: 33). De esta manera, México quedó aislado diplomáticamente tanto de Estados Unidos como de América Latina. Se mostró que la alianza comercial no sería automáticamente una coalición diplomática.

México fue solo un “aliado” parcial de Estados Unidos en lo que respecta a la guerra antiterrorista que emprendía George W. Bush, y

el intento de acercarse a América Latina fue un rotundo fracaso. Esta distancia con América Latina en lo diplomático también se debe a la multiplicidad de foros, la sobre-ideologización del nuevo multilateralismo en América del Sur, y la ausencia de certidumbre en la diplomacia de muchos países del subcontinente, sobre todo con la aparición de ALBA, encabezado por Venezuela (Altmann, 2006: 313).

Durante el gobierno de Fox, México mostró hacia los países de Centroamérica una voluntad de estrechar relaciones por la vía del *soft power*, que fue un rotundo fracaso. Fox planteó desde su campaña electoral que lanzaría un ambicioso programa de cooperación con sus vecinos del sur. Se diseñó el Plan Puebla Panamá (PPP), y en este contexto se “ofrece” la construcción de una refinería de petróleo en el istmo. Finalmente la refinería no se construye, lo que demostró una voluntad ambigua y falta de capacidad para involucrar recursos financieros como forma de ampliar los vínculos, en este caso económicos. A mediados de la primera década del siglo, un factor que comenzó a observarse en el istmo fue el viraje de algunos gobiernos hacia la opción del ALBA (Eguizabal, 2014: 222), sobre todo para ser beneficiados del petróleo venezolano en condiciones muy favorables, lo que aisló aún más a México en la región. Con Honduras, Nicaragua y El Salvador la opción del ALBA se fortaleció de forma destacada, cambiando la geopolítica regional e incluso deteriorándose las relaciones de Estados Unidos con estos países.²

El “apoyo parcial” mexicano a la guerra antiterrorista de Estados Unidos se dio de la siguiente manera: se respaldó intensamente el esfuerzo de Estados Unidos de sellar las fronteras, en otras palabras a México no le quedó opción más que apoyar las medidas de “*Homeland Security*”, aunque muchas de ellas lo afectaban notablemente como el sellamiento de fronteras.³ Así, la migración, como tema fundamental de las relaciones entre los dos países, cambió de ubicación en el espectro de la seguridad de Estados Unidos, y el control de la migración se volvió un tema de conflicto entre ambos países y, a la par, entre México y América Latina, pues México comenzó a endurecer, a su vez, sus políticas migratorias para ciudadanos de América Latina, principalmente guatemaltecos, salvadoreños y hondureños (Armijo, 2011).

El foro de confrontación diplomática entre México y Estados Unidos se dio en la ONU. En los años 2002 y 2003, México y Chile fueron

miembros del Consejo de Seguridad, y en alianza con Francia se opusieron al esfuerzo de Estados Unidos de que la ONU encabezara la misión de ataque a Iraq (Sotomayor, 2008: 242). Esto llevó a un nuevo unipolarismo basado en la guerra al terrorismo que tensó las relaciones de Estados Unidos con muchos países del mundo (Ikenberry, 2006: 46). Otro hecho que es un ejemplo de que el cambio de la tradicional política exterior de México de “no intervención” no fue posible, fue el llamado de la ONU durante los primeros meses de 2004 para configurar la misión de Paz en Haití. Un amplio grupo de países de América Latina se sumaron rápidamente a la ONU para configurar la misión Minustah, sobre todo Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. La negativa a participar, proveniente de las fuerzas armadas mexicanas, principalmente el ejército, dejó aislado a México de una nueva diplomacia multilateral que se construía rápidamente en América Latina y que incluso abarca al sector defensa (Diamint, 2013: 73).

En los países de América Latina, la tendencia de sus políticas internas “hacia la izquierda”, comenzaron a desplegar un multilateralismo de confrontación donde rápidamente se incluyó a México como aliado de Estados Unidos por el tema del libre comercio (Altmann, 2011: 13). En este nuevo bloque “de izquierda” latinoamericano algunos países que habían tenido acercamientos con México se distanciaron, en incluso aparecieron los intentos de construir mecanismos de integración política en América del Sur que explícitamente planteaban excluir a Estados Unidos (y por añadidura a México e incluso Centroamérica) (Grabendorff, 2002). Esto fue relevante en el seno de la OEA. México había trabajado en conjunto con los países latinoamericanos los temas de seguridad para lograr la firma de la “Declaración de Seguridad en las Américas” en 2003, sobre todo que su componente conceptual sostuviera un “Concepto Multidimensional de Seguridad” (Bermúdez, 2003: 89; Rojas Aravena, 2006: 173). Sin embargo, ya hacia el año 2005, México se mostraba notablemente alejado de los países de América del Sur. Esto se demostró cuando se presentó la sucesión del Secretario General de la OEA en 2005, triunfando el candidato chileno, José Miguel Insulza, respaldado por la mayoría de los países de América del Sur y Centroamérica. Esta distancia se agrandó durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), debido a una “hiper concentración” de las relaciones entre México y Estados Unidos, debido a la declaratoria de “guerra a las drogas.”

El presidente Felipe Calderón (2006-2012), decide concentrar todos sus esfuerzos en el combate al narcotráfico y el respaldo de Estados Unidos a éste. A la par, encontró muchas dificultades para establecer una relación multilateral positiva con la mayoría países de América Latina, pues arriba al poder en el momento del auge del ALBA y la UNASUR, ambas coaliciones, con distinta intensidad, mostraban críticas a Estados Unidos y en el caso de UNASUR, excluía directamente a Centroamérica, el Caribe y México. El aliado más cercano de Calderón fue el presidente de Colombia Álvaro Uribe, quien a su vez tenía dificultades similares a las de México con el llamado bloque de izquierda, principalmente por una rivalidad muy intensa con sus dos vecinos, Venezuela y Ecuador.⁴ Estados Unidos decide respaldar la guerra a las drogas, y se diseña la Iniciativa Mérida durante 2007. En la política latinoamericana de Estados Unidos, los programas de cooperación se ubicaron en México, Centroamérica y el Caribe, siendo Colombia el único aliado de la potencia en el sub-continente. En el primer esquema de la Iniciativa Mérida se incluye cooperación para la guerra a las drogas para los países de América Central y el Caribe. Posteriormente se diseña un programa propio para Centroamérica denominado CARSI.⁵ Durante los ocho años que tiene la Iniciativa Mérida, Estados Unidos ha otorgado 2,223 millones de dólares en asistencia a los cuerpos de seguridad, militares de justicia y de inteligencia en México (Seelke y Flinkea, 2015: 7). El único país que en la posguerra fría ha recibido más asistencia en seguridad que México ha sido Colombia, a partir del despliegue del “Plan Colombia”, que abarca casi la cantidad de 10,000 millones de dólares. Para el caso del programa CARSI en Centroamérica este asciende a casi 1,000 millones de dólares.

Hacia América Latina, México desarrolla una amplia política de cooperación (soft power) con todos los países, sin que esto impacte en una influencia política o diplomática. Por ejemplo, un análisis de la responsable de la Secretaría de Relaciones Exteriores señala que sólo en 1998 México impulsó 239 proyectos de cooperación: 122 con América Central, 53 con países del Caribe y 63 con América del Sur, en áreas de medio ambiente y recursos naturales, desarrollo agropecuario, educación, cultura, arte, ciencia y tecnología, turismo, salud, energía, desarrollo social, estadística e informática. Por ejemplo, ese año México otorgó 738 becas a estudiantes de América Latina y el Caribe

(Espinosa, 2010: 416). Uno de los intentos fracasados de Calderón fue en 2008 volver a plantear la revisión del PPP y la construcción de la refinera de petróleo, siendo rechazado el proyecto por los países centroamericanos, quienes ya gozaban los beneficios de la empresa Petro-Caribe y la alianza ALBA. En este caso, a pesar de la gran cantidad de proyectos de cooperación de México, esto no representó para México un aumento de su proyección geopolítica en la región, entre otras razones por la falta de propósitos en ese sentido por el gobierno mexicano, y por la competencia geopolítica en el istmo entre Estados Unidos, Venezuela, y en menor medida Brasil y China. Incluso, lo que es peor para México, es que a pesar de estos esfuerzos cooperativos, la percepción negativa del país en América Latina ha aumentado.⁶

A pesar del acercamiento estratégico entre México y Estados Unidos por la implementación de la Iniciativa Mérida, la relación bilateral tuvo muchos altibajos. La principal crisis bilateral fue provocada por la revelación de documentos secretos de la red *Wikileaks*, donde el embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual, hizo juicios negativos sobre la personalidad del presidente y apreciaciones sobre la guerra a las drogas, criticando al ejército y sus capacidades. De forma repentina, la relación se congeló y fracturó, exigiendo el gobierno mexicano al Departamento de Estado el retiro del embajador, bajo la amenaza de desactivar la Iniciativa Mérida. La crisis estalló los primeros días de diciembre de 2010 (Miguel, 2012: 165). A este enfriamiento con Estados Unidos se agrega el hecho que la Iniciativa Mérida y la guerra a las drogas se diseñaron en un momento de coincidencias estratégicas entre los gobiernos de George W. Bush y Felipe Calderón. Al subir Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, las relaciones con México y América Latina se redefinieron.

Al verse aislado y debido a que no lograba encontrar aliados en América Latina, el gobierno mexicano comienza a explorar acercamientos con distintos gobiernos de América del Sur como el de Chile y el de Perú. Con ello pretende superar el *suramericanismo* prevaleciente. Así, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México encuentra una oportunidad a través de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. Este proyecto de concertación diplomática se superpone a los de ALBA y UNASUR. Aparece cuando comienza a menguar el poder blando de Venezuela e inician las fracturas del

ALBA y del UNASUR. En el caso del ALBA, cuya base son los países de El Caribe y América Central, sólo los unió la necesidad de energía barata, pero no pueden distanciarse de Estados Unidos fácilmente por varias razones: es el destino de la mayoría de sus migrantes, habiendo países que tienen de forma creciente grupos mayoritarios de sus poblaciones residentes en Estados Unidos; este país es el origen de la mayoría de las remesas con lo que sobreviven las economías; y en el caso de los países del Caribe, es el origen de la mayoría de los turistas (Maingot, 2014: 208). Estas razones coinciden con las de los países centroamericanos. Esto explica porque la UNASUR de forma abierta rechazó la alianza con Centroamérica y el Caribe en su origen, pero al mismo tiempo selló sus debilidades: la exclusión geográfica, la limitada representatividad y por ello la temporalidad de sus proyectos de integración. Mediante la CELAC México encontró una puerta de acceso antes vetada a la diplomacia de América del Sur, tratando de rescatar las modalidades diplomáticas de concertación e influencia de los años ochenta e inicios de los noventa que había consolidado con el Grupo de Río.

En América del Sur se ha configurado una institucionalidad de seguridad que se desprende de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) conformada en 2008 y, en su seno, el Consejo de Defensa Suramericano. Este proyecto tiene muchas limitantes además de su carácter geográficamente excluyente, sobre todo por los conflictos fronterizos pendientes de resolución (Maira, 2011: 39). A pesar de los limitados alcances de la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano, esta concertación no se observa en Centroamérica, el Caribe o México, tres regiones y países donde los procesos de creación de bloques subregionales están avanzados en lo económico y comercial, pero se inhiben en los niveles de seguridad y defensa. Esto se da en parte por la presencia hegemónica de Estados Unidos en esos países. En el caso de México y su adhesión al bloque de América del Norte, el peso específico de Estados Unidos es abrumador, lo que impide o inhibe la posibilidad de acercamientos paralelos hacia América del Sur (Guerra, 2015). A ello se agrega en detrimento de las posibilidades geopolíticas de México, la ausencia de interés en proyectar *hard power*. En otras palabras, el *soft power* no es suficiente para que México también pueda ejercer una influencia de acuerdo a su tamaño estratégico.

Con la fundación de la CELAC, el presidente mexicano más proestadounidense, Felipe Calderón, fue el que abrió ora vez la puerta de América Latina. El problema es poder caminar en el pantanoso tejido de instituciones multilaterales de todo tipo, y entre los cambios ideológicos y los intereses nacionales de los diferentes países.

Se puede afirmar que México está descolocado y desubicado en el concierto de las potencias y países emergentes, pues gran cantidad de naciones con un peso específico mucho menor a México en territorio, población o poder económico, son activas del sistema de seguridad internacional. Este límite al multilateralismo mexicano se desprende del “nacionalismo”. En otras palabras, empleando las teorías de Joseph Nye, México sólo proyecta “poder blando” en el mundo, y nada de “poder duro”, mientras que las naciones en el concierto internacional despliegan ambas formas de poder. Parte importante de los países latinoamericanos, por ejemplo en la misión de la ONU en Haití (MINUSTAH), despliegan su “poder duro” en el continente con mucho énfasis desde 2004. Brasil, que compite con México en “poder blando” supera notoriamente a México en capacidades de “poder duro”, al igual que Chile, Argentina o Uruguay, tres naciones con mucho menor peso específico estratégico en el mundo (Resdal, 2012: 99). Además desde los años noventa la evolución en materia de integración entre los países de América del Sur (Cienfuegos y Sanahuja, 2010) tiene un componente importante en materia de defensa (Diamint, 2013) que poco a poco se consolida, incorporando las acciones diplomáticas a las proyecciones militares de los países (Saint-Pierre, 2009).⁷

Conclusiones

México, desde el ingreso al TLCAN en 1994, le otorgó prioridad a un concepto de integración basado en lo económico-comercial, y el potenciar más la presencia y proyección del capital privado en detrimento de las potencialidades estatales (a diferencia de los países de América del Sur), como son las militares o energéticas. Se dirigió hacia el norte sacrificando en parte el sur, casi abandonando por completo su área de influencia natural a la que había dado gran prioridad geopolítica, Centroamérica. A esto se suma el multilateralismo sudamericanista excluyente que se fue consolidando entre los países del sur, además de

su naturaleza estado-céntrica, con lo que México quedó *descolocado* y aislado.

Entre la OEA, el Grupo de Río, el TLCAN, el Mercosur, el SICA, el CARICOM, la Comunidad Andina de Naciones, la UNASUR, el ALBA, las Cumbre Iberoamericana, y otros mecanismos de los años de la guerra fría como el SELA, la ALADI, a los que ahora se agregan los cuatro países que buscan la puerta de Asia a través del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), los países del hemisferio no pueden estar más que confundidos entre a quienes considerar socios, aliados, vecinos o incluso definir claramente quienes pueden ser enemigos. A ello se añaden coaliciones extracontinentales como los llamados BRICS (al cual pertenece Brasil), OCDE (donde México y Chile forman parte y próximamente Colombia), el G20, la APEC y otros.

Por ello, así como México se marginó por diversas razones de América Latina, también los países de América del Sur pensaron que podían construir políticas multilaterales excluyentes y que éstas fueran sustentables en el tiempo, como ALBA y UNASUR. Los países latinoamericanos distan mucho de estar unidos y compartir proyectos integracionistas, geoeconómicos o geopolíticos viables. Ello llevó a la nueva búsqueda del latinoamericanismo de los años noventa como opción: sin exclusiones geográficas y sin conflicto abierto con Estados Unidos. Esto es lo que sintetiza la CELAC a partir de su creación en 2010, como heredera del multilateralismo del Grupo de Río.

A lo anterior también se agregó un cambio radical de la política de Estados Unidos: de una confrontación abierta impulsada principalmente por Venezuela en los años del conflicto Bush-Chávez, a un periodo de transición marcado por la indiferencia y el restablecimiento de buenas relaciones en el nivel bilateral con los diferentes países durante el primer gobierno de Barack Obama (2009-2013). Estados Unidos ha logrado grandes éxitos a partir de diciembre de 2014, construyendo una diplomacia que busca la convergencia hemisférica, desde el restablecimiento de relaciones con Cuba. Con ello, revivió el impulso de los años noventa del proceso de la llamada Cumbre de Las Américas, celebrada la última en abril de 2015 en Panamá, signada por la asistencia tanto de Estados Unidos como de Cuba. Si Cuba se llegara a reincorporar plenamente al llamado sistema interamericano encabezado por la

OEA, culminaría un ciclo de multilateralismo hemisférico excluyente de más de 50 años.

En el caso de México, reubicarse en América Latina y el hemisferio significa transformar muchas de sus políticas que lo han aislado, como por ejemplo la predominancia del nacionalismo y la no-intervención. México busca afanosamente –sin poder lograrlo– el regreso a los momentos estelares de su diplomacia en el siglo XX, como fueron los años previos a la segunda guerra mundial, de solidaridad con la República Española y su política de asilo; los años sesenta evitando el aislamiento total de Cuba; y los años ochenta y noventa, donde se sumó al diseño de fórmulas creativas para la pacificación de los países de América Central.

En la actualidad, México no ha participado en las misiones y operaciones diplomáticas más importantes de América Latina, por ejemplo la misión de paz de Haití; el proceso de paz de Colombia, ni siquiera acompañando a las países que ejercen responsabilidades de veeduría, como Venezuela y Chile; o el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, donde participó Canadá y el Vaticano como mediadores.

La Guerra al narcotráfico ha opacado la imagen de México y sus capacidades para participar en foros de concertación hemisféricos y globales, pues pone de relieve los temas de tensión con Estados Unidos, la ONU, y la OEA, relativos a derechos humanos, y se ha debilitado mucho la imagen ante gobiernos europeos. Mientras México no logre superar sus problemas internos que operan como una gran atadura para su despliegue diplomático multilateral en el hemisferio, es difícil que sea respetado de acuerdo al tamaño estratégico que posee, o al *soft power* que detenta pero que se proyecta de forma dispersa. En este caso, la situación interna de México ha generado una imagen negativa del país que sería una especie de “anti-*soft power*”. Hoy las capacidades diplomáticas de México no se observan con plenitud en la región. La superación de la guerra al narcotráfico, vista como un fenómeno transnacional (Bagley y Rosen, 2015), las deficiencias del sistema democrático –por ejemplo las incapacidades del sistema de justicia o violaciones graves a los derechos humanos–, perjudican la posibilidad de inserción exitosa del país en lo que fue –y debe ser– su espacio natural de multilateralismo.

Durante el actual gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en términos geoeconómicos y geopolíticos reaparece la obsesión de restaurar el liderazgo de México tanto en el mundo como en la región, a través de proyectar una imagen de un renovado programa de modernización basado en el potencial impacto de las once reformas aprobadas por el Congreso mexicano entre 2013 y 2015. Estas reformas han tenido tanto problemas políticos internos para su implementación –como la educativa–, así como el impacto leve de la más importante de ellas, la energética, por la caída de los precios del petróleo a nivel mundial. Uno de los principales acercamientos estratégicos mexicanos en América del Sur es darle fuerza a la Alianza del Pacífico (AP), junto con los gobiernos de Colombia, Perú y Chile, sobre la base de proyectar al capital privado de estos países en esa área por su gran potencial comercial. Es difícil prever el devenir de dicha Alianza por los cambios en las estructuras de poder económico, por ejemplo la reciente crisis de China y el restaurado poder de la economía de Estados Unidos. De igual manera, está pendiente la reacción de los países del MERCOSUR y a la probable fractura del Pacto Andino (por la presencia de Colombia y Perú en la AP), así como de coaliciones diplomáticas como UNASUR. Lo que es un hecho, es que gran cantidad de problemas internos de México que no están resueltos, están perjudicando la imagen del país, sobre todo en temas de derechos humanos e impartición de justicia, que han puesto en entredicho tanto las capacidades como el “nacionalismo” judicial de México (por ejemplo, al negarse a extraditar a Estados Unidos a Joaquín “El Chapo” Guzmán durante 2014). Por ello, el intento del actual gobierno de proyectar la imagen de que Peña Nieto es el líder más moderno de América Latina está en entredicho. El único factor que ayuda a México es que los líderes de los grandes países de América Latina están en situaciones similares de descrédito de sus capacidades de conducción de sus países de forma similar a la de México, como Brasil, Argentina e incluso en Chile. Además se debe tener presente que el país que tiene la crisis de proyección geopolítica más profunda, Venezuela, va a dejar vacíos que dejan oportunidades de acción a las otras potencias medias de la región. Si la AP lograra la incorporación de los países de América Central, podría significar el declive de las geopolíticas “atlánticas”, que caracteriza a países como Brasil y Argentina, en favor de las del área del pacífico, lo que apoyaría la posibilidad de restaurar la influencia del país.

Por otro lado, México, desde el punto de vista de la construcción de un *hard power* con proyección externa, anunció la participación de sus fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en 2014. Aún está pendiente la magnitud del compromiso para realmente transformar la política defensiva y *hacia adentro* que le ha caracterizado.

NOTAS

1. La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) se fundó en 2004 por iniciativa de Fidel Castro y Hugo Chávez. La integran Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Dominica, Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas. También han participado en sus reuniones Honduras y El Salvador. A partir de la muerte de Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013, -que coincide con el desplome de los precios del petróleo-, el ALBA prácticamente ha muerto como coalición diplomática y no es invocada ni por los países miembros ni por sus líderes. Su última Cumbre se realizó en Caracas el 17 de marzo de 2015, fue sólo de funcionarios de sus ministerios de asuntos exteriores. En la práctica ha sido sustituida por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y debido al proceso de normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, también por la Cumbre de Las Américas.
2. El viraje a la izquierda en el istmo se observa desde la llegada al poder de Manuel Zelaya en Honduras, quien ganó las elecciones en 2005, siendo derrocado tras un golpe de Estado el 28 de junio de 2009. En Nicaragua, el dirigente del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega, gobernó de 1979 a 1990. Posteriormente vuelve a postularse, ganando las elecciones en noviembre de 2006, reeligiéndose en 2011. Durante los años de su primer gobierno, Nicaragua se benefició de una amplia cooperación de México, mientras que a partir de 2007, el gobierno de Ortega optó por una fuerte sociedad con Venezuela y Cuba. En El Salvador, en junio de 2009, gana las elecciones Mauricio Funes, postulado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), su gobierno

además de ser beneficiado de las buenas relaciones con Venezuela, dirigió sus alianzas hacia Brasil, reduciendo al mínimo las relaciones con México.

3. El tiempo de cruces de frontera entre México y Estados Unidos se incrementó notablemente. De un tiempo promedio en “horas pico” de 15 minutos a pie y de 30 a 45 minutos en auto, antes de septiembre de 2001, se pasó a una hora a pie y de 2 a 3 horas en auto. Lo que afectó inmediatamente al millón de personas que cruzan diariamente la frontera para laborar (Ramos, 2004: 115). Este aumento del tiempo en los puentes se debió tanto al control de terroristas como a la necesidad de controlar el paso de drogas.
4. Entre el presidente Alvaro Uribe y Hugo Chávez los roces verbales fueron incrementándose en 2007, pues Uribe sostenía que Chávez otorgaba respaldo a las FARC. Con Ecuador, el primero de marzo de 2008, Colombia bombardea un campamento de las FARC en su territorio, donde murió el dirigente guerrillero Raúl Reyes y 17 hombres más. Venezuela reaccionó en apoyo a Ecuador, y le “declara” la guerra a Colombia. Murieron cuatro estudiantes mexicanos en este bombardeo, y una quedó herida. Uribe señaló que los mexicanos eran terroristas, ilegales y guerrilleros. En este caso, el presidente Calderón no expresó ninguna opinión sobre el ataque y sólo señaló que no se calificara negativamente a los mexicanos muertos. Solamente la Cámara de Diputados de México exigió una aclaración al gobierno colombiano. México no expresó ninguna condena al gobierno colombiano por el ataque, tácitamente respaldando al gobierno de Uribe.
5. Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI) (Olson, 2015). También Estados Unidos intensificó sus programas de asistencia al istmo con la Alianza para la Prosperidad Estados Unidos-Centroamérica, lanzada en 2014. CARSI enfoca la cooperación a la lucha contra las pandillas.
6. Un análisis de las percepciones de México en Estados Unidos y América Latina afirma: “Las encuestas indican que las percepciones negativas sobre México han ido en aumento. La encuesta Gallup, entre otras, registra que la imagen negativa de México en Estados Unidos pasó de ser la percibida por el 45% de los entrevistados en el 2005, a ser la del 75% en el 2011. Las percepciones también son negativas cuando se trata de medir la opinión respecto a quienes son considerados líderes en América Latina. En la encuesta de Las Américas y el Mundo 2010-

2011, publicada por el CIDE, a la pregunta, ¿cuál es el país que de acuerdo con los latinoamericanos ostenta una posición de liderazgo?, la mayoría responden que Brasil, mientras no saben o no responden en el caso de México.” (Pellicer, 2013).

7. El caso de Brasil es sintomático de acción coherente de equilibrio de *soft power* y *hard power*, observado en sus alianzas diplomáticas durante los últimos 20 años, principalmente durante los gobiernos de Fernando H. Cardoso y Lula da Silva (Saraiva, 2014).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altmann, Josette (2011) (editora). *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?*. Buenos Aires: FLACSO, Teseo.
- Altmann, Josette (2006). “Integración en América Latina. Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbre”, en Rojas, Francisco y Luis Guillermo Solís Rivera (editores), *La Integración Latinoamericana. Visiones regionales y Subregionales*. San José: FLACSO.
- Armijo, Natalia (2011) (editora). *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*. México: CASEDE.
- Bagley, Bruce y Magdalena Defort (2014) (editores). *¿La hegemonía norteamericana en declive?. El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*. Cali: Universidad ICESI, Universidad de Miami.
- Bagley, Bruce y Jonathan Rosen (2015). “Analytical Conclusions: The Search for Alternative drug policies in the Western Hemisphere”, en Bagley, Bruce y Jonathan Rosen (editores) *Drug trafficking, organized crime, and violence in the Americas today*, Gainesville, University Press of Florida.
- Bagley, Bruce y Jonathan Rosen (2015) (editores). *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today*. Gainesville: University Press of Florida.
- Bermúdez, Lilia (2003). “Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad”, en Grabendorff, Wolf (editor), *La seguridad regional en Las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: ESCOL, CEREC.

- Benítez, Raúl (2004). *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (editores) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Clarkson, Stephen (2008). *Does North America Exist? Governing the Continent After NAFTA and 9/11*. Toronto: University of Toronto Press.
- CNN-México (2013). “México-Chávez, una relación de altibajos comerciales y diplomáticos”, 6 de marzo de 2013: <http://mexico.cnn.com/mundo/2013/03/06/mexico-chavez-una-relacion-de-altibajos-comerciales-y-diplomaticos>
- Covarrubias, Ana (1994). “La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, Vol. 34, No. 4, octubre-diciembre.
- Covarrubias, Ana (2008). “La política exterior ‘activa’...una vez más”, *Foro Internacional*, Vol. 48, No. 1-2, enero-junio.
- Diamint, Rut (2013). “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, No. 101, abril.
- Herrera, Octavio y Arturo Santacruz, (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010 Vol. 1, América del Norte*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Economist, (2015). “Softly does it. The awesome influence of Oxbridge, One Direction and the Premier League”, *The Economist*, July 18th 2015.
- Eguizabal, Cristina (2014). “ALBA y América Central: la integración de Nicaragua y la desconfianza subregional”, en Bagley, Bruce y Magdalena Defort (2014) (editores), *¿La hegemonía norteamericana en declive?. El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*. Cali: Universidad ICESI, Universidad de Miami.
- Espinosa, Patricia (2010). “La política exterior del México democrático; análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe”, en Torres, Blanca y Gustavo Vega (coordinadores) (2010), *Los Grandes problemas de México. Relaciones Internacionales, Vol. XII*. México: El Colegio de México.

- Fernández de Castro, Rafael y Jorge Domínguez (2001). *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*. México: Océano.
- Garciadiego, Javier (2014) (Coordinador). *El Ejército Mexicano. 100 años de historia*. México: El Colegio de México.
- Gaspar, Gabriel (2006). “Haití: consideraciones geopolíticas balance y proyecciones”, en Tulchin, Joseph, Raúl Benítez y Rut Diamint (2006) (editores), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Grabendorff, Wolf (2002). “Perspectivas de una integración política en América del Sur”, *Nueva Sociedad*, No. 177, enero-julio.
- Grabendorff, Wolf (2003) (editor). *La seguridad regional en Las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá: FESCOL, CEREC.
- González, Guadalupe (2008). “México en América Latina: entre el norte y el sur o el difícil juego del equilibrista”, en Ricardo Lagos (compilador) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Fundación Grupo Mayan y EDHASA.
- González, Guadalupe y Olga Pellicer (2011) (coordinadoras). *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México: Siglo XXI.
- Guerra Castillo, Marcela (2015) (coordinadora). *América del Norte: Retos y Oportunidades en el Siglo XXI*. México: Cámara de Senadores.
- Ikenberry, John (2006). “Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo”, en Tulchin, Joseph, Raúl Benítez y Rut Diamint (2006) (editores), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- La Jornada* (1998), México, 9 de diciembre.
- Maihold, Gunther y Stepahn Jost (2014) (editores). *El narcotráfico y su Combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. México: KAS, SITESA.
- Maingot, Anthony (2014). “ALBA y Petro-Caribe. Éxitos y un fracaso paradójico del poder blando de Venezuela en el Caribe”, en Bagley, Bruce y Magdalena Defort (2014) (editores), *¿La hegemonía norteamericana en declive?. El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*. Cali: Universidad ICESI, Universidad de Miami.

- Maira, Luis (2011). “El tema de las fronteras en América Latina. La experiencia de la frontera entre Argentina y Chile”, en Josette Altmann y Tatiana Beirute (editoras), *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro*. Buenos Aires: Teseo, Flacso.
- McClory, Johathan (2012). *The New Persuaders III. A 2012 Global Ranking of Soft Power*. London: Institute for Government.
- Meyer, Lorenzo (2010). “La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional”, en Torres, Blanca y Gustavo Vega (coordinadores) (2010), *Los Grandes Problemas de México. Relaciones Internacionales, Vol. XII*. México: El Colegio de México.
- Miguel, Pedro (2012) (coordinador). *México en Wikileaks. Wikileaks en La Jornada. Memoria de una aventura periodística*. México: La jornada ediciones.
- Muñoz, Heraldó (2001). “Good-bye U.S.A.?” en Tulchin, Joseph y Ralph Espach (2001) (editores), *Latin America in the New International System*. Boulder, Lynne Rienner.
- Nye, Joseph (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Ojeda, Mario (1976). *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México.
- Olson, E. (editor) (2015). *Crime and Violence in Central America’s Northern Triangle*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center.
- Pellicer, Olga (2012). “El rezago de México”, *Proceso*, México, 21 de diciembre de 2012.
- Pellicer, Olga (2013). “Claroscuros de la política exterior”, *Proceso*, 1 de marzo de 2013.
- Ramos, José María (2004). *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global. Problemas y desafíos*. México: Porrúa, Comexi.
- Resdal, (2012). “MINUSTAH”, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal.

- Rojas, Francisco y Luis Guillermo Solís Rivera (2006). *La Integración Latinoamericana. Visiones regionales y Subregionales*. San José: FLACSO.
- Rozental, Andrés (2004). “Fox’s Foreign Policy Agenda: Global and Regional Priorities”, en Rubio, Luis y Susan Kaufman (editores) *Mexico Under Fox*. Boulder, Lynne Rienner.
- Saltalamacchia, Natalia (2011). “México y América Latina: la vía multilateral”, en Guadalupe González y Olga Pellicer (2011) (coordinadoras), *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*. México: Siglo XXI.
- Saltalamacchia, Natalia (2014). “¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA”, en *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio de 2014. Buenos Aires: CRIES.
- Saint-Pierre, Héctor Luis (2009). “La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa,” *Documento de Trabajo 50/2009*, Real Instituto Elcano, 7 de octubre de 2009.
- Saraiva, Miriam Gómez (2014). “The Brazilian Soft Power Tradition”, *Current History*, February.
- Seelke, Clare y Kristin Finklea (2015). “U.S.-Mexican Security Cooperation. The Mérida Initiative and Beyond”, Washington, CRS, May 7.
- Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2014). “Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft balancing* y la militarización?”, *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio. Buenos Aires: CRIES.
- Soares de Lima, Maria Regina (2008). “Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?”, en Ricardo Lagos (compilador) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Fundación Grupo Mayan y EDHASA.
- Sotomayor, Arturo (2008). “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, Vol. 48, No. 1-2, enero-junio.
- Torres, Blanca y Gustavo Vega (coordinadores) (2010). *Los Grandes problemas de México. Relaciones Internacionales, Vol. XII*. México: El Colegio de México.
- Tulchin, Joseph y Ralph Espach (2001) (editores). *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner.

Tulchin, Joseph, Raúl Benítez y Rut Diamint (2006) (editores). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.

RESUMEN

México: La trampa diplomática entre Estados Unidos y América Latina: *Soft Power sin Hard Power*

En este artículo se analiza la potencialidad de la proyección geopolítica de México en el hemisferio a partir de la contradicción entre el norte y el sur. Se hace un recorrido de la historia reciente de cómo se llegó a una ausencia de proyección de México en América Latina. El artículo sostiene que un país de las dimensiones de México necesita proyectar hacia el mundo *Soft Power* y *Hard Power*. Se analizan la CELAC y la Alianza del Pacífico como instrumentos posibles para reubicar la geopolítica y la geoeconomía del país. Se concluye que, en América Latina, se vive una profunda crisis de liderazgos y que se vislumbran cambios importantes en los sistemas de coaliciones y alianzas regionales.

ABSTRACT

Mexico: The US-Latin America Diplomatic Trap: *Soft Power without Hard Power*

This article analyzes the potential geopolitical projection of Mexico in the hemisphere as a result of the north-south contradiction. The article reviews the recent history that led to Mexico's lack of projection in Latin America. The author argues that a country of the size of Mexico needs to project *Soft Power* and *Hard Power* to the world. The ECLAC and the Pacific Alliance are analyzed as possible instruments to rearrange the geopolitics and geo-economics of the country. The conclusion is that Latin America is facing a deep leadership crisis and major changes are envisioned for the regional alliance and coalition systems.

SUMMARIO

México: A armadilha diplomática entre os Estados Unidos e a América Latina: *Soft Power* sem *Hard Power*

Este artigo analisa a potencialidade da projeção geopolítica do México no hemisfério a partir da contradição entre o norte e o sul. Faz-se um percurso da recente história de como se chegou a uma ausência de projeção do México na América Latina. O artigo afirma que um país das dimensões do México necessita projetar para o mundo *Soft Power* e *Hard Power*. A CELAC e a Aliança do Pacífico são analisadas como instrumentos possíveis para reacomodar a geopolítica e a geoeconomia do país. Na América Latina, conclui, vive-se uma profunda crise de lideranças e se vislumbram mudanças importantes nos sistemas de coalizões e alianças regionais.



Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe

Antonio Romero

Breve reseña sobre la política exterior cubana

Ningún evento en los años de la segunda posguerra tuvo un impacto más significativo sobre América Latina y el Caribe (ALC) que la Revolución Cubana de 1959. Entre otras cosas, la Revolución Cubana sirvió de pretexto –real o deliberado– para incrementar la paranoia y sensibilidad de las potencias occidentales y de los vecinos de Cuba respecto de los cambios políticos en la región.

La Revolución Cubana inauguró una fase sin precedentes en las relaciones internacionales del país. No sólo el gobierno revolucionario y su proyección externa implicaron una ruptura significativa con la política exterior de los gobiernos republicanos (1902–1959), sino que rompieron el molde acerca de cómo Estados pequeños, y relativamente

pobres, debían y podían comportarse en la política mundial. El aspecto quizás más dramático de la nueva política exterior cubana posterior a 1959 fue su apoyo a grupos y procesos revolucionarios en diversas partes del mundo, lo que culminó con el envío de decenas de miles de tropas cubanas a Angola (1975) y Etiopía (1976). Otras dimensiones del rol de Cuba en la arena internacional –no sensacionales, aunque sí atípicas– han sido la muy amplia cooperación al desarrollo ofrecida por Cuba a varios países, y el rol de liderazgo asumido por la diplomacia cubana en diversos foros multilaterales en pos de transformaciones globales radicales (Fernández, D. 2003: 84).

Con independencia de que a partir de 1959 pudiera periodizarse la política exterior en diferentes etapas, es lugar común reconocer que desde los años noventa, con el colapso del sistema socialista en Europa del Este, la desaparición de la Unión Soviética y el profundo deterioro en las condiciones económicas y sociales del país, se produjo una importante re-definición de la proyección internacional de Cuba. Además de los esfuerzos –exitosos– del gobierno de la isla en su contribución decisiva a complejas negociaciones para la resolución de conflictos tanto regionales como extrarregionales, se perfeccionó el accionar y la influencia cubana en diversos foros internacionales –no sólo de carácter intergubernamental– a favor de múltiples causas progresistas; y además se promovió de manera decisiva la integración selectiva de Cuba a la economía mundial a través de políticas para la atracción de la inversión extranjera, la incorporación a algunos acuerdos comerciales regionales y el desarrollo del turismo internacional. Este “nuevo internacionalismo” de Cuba no renegaba del compromiso de La Habana con los cambios revolucionarios, pero tenía como propósito fundamental extender la influencia diplomática del país, sin incurrir en altos riesgos o costos para la isla (Fernández, D. 2003: 97).

Al evaluar el desempeño de la política exterior cubana en las nuevas condiciones de post-Guerra Fría, se puede concluir, que en medio de múltiples dificultades, las autoridades de Cuba fueron capaces de avanzar significativamente en la rearticulación de sus relaciones económicas externas (en las que naciones de América Latina y el Caribe comenzaban a jugar un papel importante); en la activa participación cubana en relevantes foros multilaterales, donde incluso llegó a ostentar posiciones relevantes; y por ende, en una creciente articulación de Cuba

con el entorno externo, que en lo absoluto relegaba un “aislamiento internacional” de La Habana.

Diversas variables reflejaban la amplitud que ya habían alcanzado a fines de los noventa las relaciones oficiales cubanas con la mayoría de los gobiernos del mundo. A finales de la última década del siglo XX, Cuba tenía relaciones diplomáticas plenas con 167 de los 185 estados reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y 116 misiones diplomáticas en el exterior: 93 embajadas, 21 consulados y 2 oficinas de intereses. Por otra parte, entre 1997 y 1998 –a escasos seis años de la desaparición de la Unión Soviética– habían visitado la isla más de cuatro decenas de Jefes de Estado y de Gobierno de diferentes rincones del planeta. Ello por sí solo, demostraba la inconsistencia del supuesto aislamiento internacional de la Revolución Cubana (Suárez, L. 2000: 284).

Además, desde entonces se confirmaba que prácticamente no existía ningún asunto esencial de las relaciones internacionales contemporáneas, ni sobre los problemas globales que afectan a la humanidad, en los que las posiciones cubanas no hubieran sido consideradas tanto por su peso político propio, como por la capacidad de Cuba para convocar o concertar a otros actores internacionales relevantes. A favor de las posiciones de Cuba a nivel internacional, ha actuado el hecho de que buena parte de los postulados de su proyección externa están más cerca de los intereses de las naciones de la región – y del Sur – que de los intereses de los Estados Unidos (Suárez, L. 2000: 412).

Pero aunque se puede afirmar que Cuba fue capaz de re-articular sus relaciones externas en un período relativamente breve una vez desaparecido el “sistema socialista mundial”, actualmente la sociedad cubana enfrenta serios retos en términos de desarrollo, que tienen implicaciones directas sobre su política exterior.

Los desafíos del desarrollo confrontados actualmente por la economía y la sociedad cubana, y las opciones de cambio, se encuentran enmarcados en los Lineamientos de la Política Económica y Social, que luego de aprobarse en el VI Congreso del Partido Comunista Cubano (PCC) celebrado en La Habana, abril de 2011, fueron adoptados por la Asamblea Nacional del Poder Popular. En dichos lineamientos está plasmada la voluntad política para acometer las transformaciones

requeridas en el ámbito de la planificación, de la estructura de la propiedad, del modelo de gestión económica, del sistema empresarial y de la política social. Al respecto debe destacarse que se reconoce como una prioridad gubernamental, en la actual etapa de transformaciones, el perfeccionamiento del marco jurídico y regulatorio del país para garantizar el respaldo institucional de los cambios imprescindibles en la economía y la sociedad cubanas.

El proceso de transformaciones en curso, se da en un marco de alta dependencia de Cuba al mercado internacional y, en especial, respecto del financiamiento externo. Como resultado de la deformación estructural de la economía cubana y su limitada capacidad para generar ahorro interno que garantice un crecimiento sostenido, el país ha requerido –y requiere– absorber montos significativos de ahorro externo. Por ello, las autoridades consideran dentro de sus prioridades de política exterior, la ampliación y diversificación de sus relaciones económicas externas, y al mismo tiempo, revertir las fuertes limitaciones en el acceso de Cuba al financiamiento internacional.

La muy amplia interacción que ha venido consolidando Cuba con diversos actores del poder mundial en los últimos tiempos (Brasil, Rusia, India, China, y Sudáfrica) se inserta también dentro de este “nuevo momento” de la política exterior. De acuerdo a diversos indicadores, podría señalarse que Cuba mantiene actualmente un nivel de relación política y económica muy relevante con los BRICS; incluso superior al que exhiben la mayoría de los demás países de la región de ALC.

A continuación, se hará referencia al papel de las relaciones con Latinoamérica y el Caribe en esta nueva etapa de inserción internacional de Cuba, vinculando dicho rol al proceso de transformaciones en curso en el país.

Cuba y los espacios de integración y cooperación en América Latina y el Caribe

En primer lugar debe reconocerse que América Latina y el Caribe ha constituido históricamente un área de especial relevancia para la política exterior de Cuba, la cual se fue consolidando dentro de la

matriz de relaciones externas del país a partir de inicios de la última década del siglo pasado, cuando la inmensa mayoría de países de la región habían ya establecido –o restablecido– relaciones diplomáticas plenas con Cuba. En la primera década del actual siglo, se produjo finalmente el restablecimiento de relaciones con El Salvador y Costa Rica; así como con el gobierno de Panamá; por lo que en el 2008 y por primera vez desde 1959, Cuba tenía relaciones diplomáticas con los 33 estados independientes de América Latina y el Caribe.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el liderazgo político cubano –y su profesional diplomacia– han sido capaces de explorar y consolidar amplias relaciones con la totalidad de naciones de nuestra región, sin colocarlas en encrucijadas que les provoquen confrontaciones definitorias con los Estados Unidos, y al mismo tiempo, sin realizar concesiones unilaterales que vulneren esencialmente la independencia del país.

Simultáneamente, este proceso de creciente vinculación de Cuba con la región, se ha visto reflejado –y también favorecido– por la incorporación de la isla a algunos de los esquemas u órganos de integración y de cooperación regional existentes en América Latina y el Caribe (SELA, ALADI, AEC y ALBA-TCP) y también por el acercamiento y consolidación de las relaciones de Cuba con los países de la CARICOM. Más allá del carácter simbólico de la membresía de Cuba a estas instituciones regionales, ella también tiene como propósito enmarcar jurídicamente las relaciones económicas y de cooperación que de manera creciente comenzaron a darse desde la última década del siglo pasado entre la isla caribeña y las naciones de ALC.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), fundado en octubre de 1975 mediante el Convenio de Panamá, fue el primer organismo de carácter intergubernamental de las naciones de América Latina y el Caribe al cual se invitó a Cuba como miembro pleno, incorporándose el país como miembro fundador de ese órgano de consulta, coordinación y cooperación de nuestra región desde su primer año de existencia. En términos generales, Cuba siempre ha mantenido una activa participación en las actividades organizadas por el SELA; y en el mismo el país actúa en muchas ocasiones –de manera oficiosa– como el vínculo por excelencia y promotor de intereses comunes de los miembros del Caribe no hispano ante el resto de países de Latinoamérica que forman parte del organismo.

Por su parte, la adhesión de Cuba en 1994 al Tratado de Montevideo de 1980, constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), representa la primera ampliación de la ALADI. Cuba suscribió protocolos de adhesión a los acuerdos regionales vigentes, y al “Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio mediante la Superación de Obstáculos Técnicos al Comercio”. Asimismo, Cuba suscribió 11 Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con cada uno de los países de la asociación. En la segunda mitad de la década pasada, se ampliaron la mayoría de los acuerdos de Cuba, destacándose la sustitución de los cuatro con los países del MERCOSUR por uno nuevo que multilateralizó las preferencias comerciales bilaterales, y otros protocolos de los acuerdos con Bolivia y Venezuela.

En el año 2014, en la sede de ALADI, se llevó a cabo el acto de suscripción del Acuerdo de Complementación Económica No. 70 entre Bolivia, Cuba, Venezuela y Nicaragua. Estos países suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica que tenía como objetivo la creación de las condiciones necesarias para la implementación del Espacio Económico de la “Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos” (ECOALBA-TCP”).

En términos generales debe destacarse que, dentro de ALADI, Cuba es el país con mayor incidencia relativa de las exportaciones de servicios en su producto (14 % del PIB), superando con creces el promedio regional (2,5 %). Sin embargo, Cuba no tenía hasta 2014, ningún compromiso bilateral en materia de servicios comerciales con países de ALC en el marco de la ALADI. Asimismo, Cuba es el país miembro de la ALADI que canaliza el menor porcentaje de sus ventas a través de los Acuerdos: sólo 23,6 % de sus exportaciones intrarregionales hacen uso de las preferencias arancelarias. A diferencia de lo que sucede con el resto de los países, las ventas cubanas que se benefician de preferencias arancelarias son una parte limitada de las mismas, lo que se relaciona con la cobertura limitada de productos que tienen los Acuerdos suscritos por el gobierno de Cuba en la ALADI. Las limitaciones observadas en el aprovechamiento por parte de Cuba de los acuerdos y beneficios derivados de su membresía en la ALADI es uno de los elementos fundamentales que en la actualidad se analizan en el marco de la reconsideración de la estrategia de inserción comercial externa de Cuba (ALADI, 2012:104).

Cuba también se incorporó como miembro pleno a la Asociación de Estados del Caribe (AEC) desde la fundación de este organismo en julio de 1994. La AEC cuenta con 25 estados miembros y 11 territorios asociados y tiene como propósitos fundamentales el fortalecimiento y aprovechamiento de las capacidades colectivas de las naciones del Gran Caribe, para lograr un desarrollo sostenible mediante la ampliación y consolidación de acuerdos de cooperación entre sus miembros. Cuba siempre ha mantenido una activa participación en los programas ejecutados bajo los marcos de la AEC, y en particular es líder en el proyecto regional en materia de prevención y reducción de riesgos de desastres, y ha registrado un activismo importante en las tareas de los Comités de Turismo Sostenible y de Transporte y Comunicaciones, así como en las actividades de la Comisión del Mar Caribe. En la actualidad se realizan las consultas pertinentes para que Cuba asuma la presidencia de la AEC en el 2016 y –por ende– sea la sede de la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC, que avanzaría en el objetivo de revitalizar el trabajo de esa entidad de carácter regional.

Por su parte, las relaciones de Cuba con la Comunidad del Caribe (CARICOM) tienen un lugar relevante dentro de sus prioridades de política exterior. El establecimiento de relaciones diplomáticas entre las naciones del Caribe anglófono recién independizadas y Cuba en el año 1972, así como la aceptación por la OEA en 1975 de la propuesta de las naciones caribeñas de permitir el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y el resto de Latinoamérica; constituyó un punto de inflexión histórica en la política de aislamiento, impuesta por Estados Unidos contra Cuba desde inicios de la Revolución.

A partir de la década de 1990 comienza una nueva etapa en las relaciones Cuba-CARICOM. En 1993 se estableció la Comisión Conjunta CARICOM-Cuba. En 1996, Cuba solicitó a la CARICOM la negociación de un acuerdo de comercio y cooperación, solicitud que no fue concretada hasta el 5 de julio de 2000, cuando ambas partes concluyeron un Acuerdo Comercial y de Cooperación Económica. Este, estipulaba la posibilidad de más amplias negociaciones entre las partes a partir del 2001 para convertir este Acuerdo de Alcance Parcial en un Acuerdo de Libre Comercio.

Sin embargo, la ambición observada en la letra del acuerdo Cuba-CARICOM no se ha visto acompañada de su real implementación. Trece

años después de firmado el acuerdo, el mismo no había entrado en vigor dado que no todos los países de CARICOM lo habían ratificado. Por otra parte, el comercio Cuba-CARICOM ha continuado siendo predominantemente de “mercancías”, mientras el más dinámico sector –tanto para Cuba como para los países de CARICOM- es el de servicios. Al mismo tiempo, los flujos comerciales recíprocos están muy concentrados en unos pocos países: Trinidad & Tobago, Belice, Jamaica y Barbados.

De todas formas, debe resaltarse que desde el año 2002, se institucionalizó la celebración de Cumbres Cuba-CARICOM cada tres años, la última de las cuales tuvo lugar en La Habana el pasado 8 de diciembre de 2014. En dicha V Cumbre se pasó revista al estado actual de los vínculos recíprocos y se convino que en esta nueva etapa el fortalecimiento de las relaciones económicas y comerciales se constituiría en prioridad. Como parte de ello, se está por ratificar el proceso previo de revisión al que fue sometido el Acuerdo Comercial y de Cooperación Económica entre Cuba y la CARICOM.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América –Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), es el principal esquema de integración y cooperación regional en que participa Cuba. A través del mismo se regulan las relaciones económicas que el país mantiene con su principal contraparte externa: la República Bolivariana de Venezuela. Aunque pudiera parecer que en estricta lógica comercial, el ALBA-TCP no sea un proceso de integración económica, sí existe una dimensión económica, incluso comercial, que se manifiesta en los esfuerzos desplegados para la promoción de proyectos denominados grannacionales o iniciativas para crear un Espacio Económico del ALBA (EcoALBA). Obviamente, el ALBA tiene también una fuerte dimensión política, intrínsecamente vinculada a su objetivo de presentarse, como un bloque anti-neoliberal y anti-sistémico. (Briceño Ruiz, 2014:154).

Debe recordarse que el ALBA surge como una iniciativa conjunta de los presidentes Fidel Castro y Hugo Chávez, quedando la misma enunciada en la Declaración Conjunta de la Cumbre Cuba-Venezuela, realizada en diciembre de 2004 en La Habana. La idea de trabajar en un modelo de integración que privilegie el “desarrollo endógeno” quedaba recogida en el punto 12 del Acuerdo para la Aplicación del ALBA. El ALBA no se adapta en forma exacta a los modelos de integración conocidos; y tiene como principios básicos la solidaridad, la complementariedad y

la cooperación; y es además –al igual que la CARICOM– un proceso de integración regional sin contigüidad geográfica.

En su evolución reciente, el ALBA ha transitado –no sin dificultades– hacia una etapa en la que se diseñan y proponen acciones que buscan potenciar las relaciones económico-comerciales entre sus países miembros, en lo cual ha jugado un papel predominante la posición cubana, que ha insistido en la necesidad de que los proyectos que se desarrollen en el marco de esta entidad sean viables económicamente. De igual forma, Cuba ha desempeñado un rol crucial en la consideración de las especificidades e intereses particulares de los pequeños países del Caribe anglófono que se han incorporado al ALBA, y también en tratar de avanzar en la institucionalización de los acuerdos adoptados a nivel político. Esto último resulta fundamental para garantizar niveles mínimos de predictibilidad a los programas y proyectos acordados entre los países miembros, sobre todo en un contexto internacional con implicaciones muy adversas para la mayoría de los estados miembros del bloque, y en el marco de las agudas dificultades por la que atraviesa la economía centro del ALBA-TCP en la actualidad.

Lo anterior se relaciona directamente con algunas de las percepciones más generalizadas en Cuba acerca del futuro de dicha alianza. Si bien a nivel oficial se reitera la importancia de este espacio de integración alternativo, que resulta fundamental para las relaciones económicas externas del país, funcionarios y especialistas cubanos han insistido en diversos cónclaves acerca de la necesidad de construir un efectivo y racional “espacio económico del ALBA”, para lo cual la concreción de los más importantes proyectos y empresas gran-nacionales anunciadas o constituidas formalmente, resulta crucial. Ello permitiría incrementar la densidad de las relaciones comerciales dentro del bloque que es todavía muy reducida; en un contexto además de membresías múltiples de sus Estados partes en diversos procesos de integración, algunos de ellos como CARICOM, CAN y MERCOSUR con normas hasta cierto punto más rígidas en términos comerciales que las vigentes dentro del ALBA-TCP.

Al mismo tiempo, el esquema tiene que resolver algunas de las limitaciones institucionales que enfrenta, dentro de las cuales está el hecho de que no se ha logrado formalizar un tratado constitutivo que le otorgue personalidad jurídica internacional a la entidad; y además

hay que fortalecer la Secretaría Permanente para que cumpla a cabalidad con las funciones que tal órgano debería tener. Finalmente, la sostenibilidad del ALBA-TCP a futuro, requerirá indudablemente la configuración de un esquema financiero de integración que sea mucho más equilibrado y por ende, menos vulnerable a la coyuntura política y económica venezolana.

Por último, en este repaso de la participación cubana en foros y organismos regionales, no puede dejarse de mencionar el papel fundamental que jugó el país en la negociación y posterior constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La membresía plena de Cuba a la CELAC, y el hecho de que se haya convertido en el tercer país en presidir esa entidad de verdadero alcance regional, reviste importancia, no sólo simbólica, acerca del papel que juega la región de Latinoamérica y el Caribe en el proceso de re inserción internacional de Cuba.

Cuba jugó un papel muy activo en las dos Cumbres de la CALC (Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo) que tuvieron lugar en Brasil y México; y fueron antecedentes de la Cumbre de Caracas (diciembre de 2011) en que se constituyó la CELAC. Cuba tuvo un rol central en que los gobiernos latinoamericanos tomaran en cuenta las sensibilidades e intereses de las naciones caribeñas, y en tal sentido la diplomacia de la isla reiteró desde sus inicios que la CELAC no tendría carácter verdaderamente regional si no lograba una participación activa de todos los países del Caribe. Fue durante la presidencia cubana de la CELAC – enero/2013 a enero/2014 – que se oficializó la modificación a los procedimientos de trabajo de este foro regional, de tal forma que la Presidencia Pro-Tempore estuviera acompañada en las labores de coordinación por un “cuarteto” en lugar de una troika, lo que posibilitaría que el país de la CARICOM que cada semestre presida ese organismo de integración sub-regional participe a nombre de ese grupo en la dirección de las tareas de la CELAC. Igualmente, Cuba fue el país líder durante el proceso de negociación y conformación del Foro CELAC-China en el planteo de que dicho esquema de cooperación debería priorizar las necesidades especiales de las pequeñas naciones del Caribe.

La cooperación al desarrollo de Cuba y la región latinoamericana y caribeña

Desde el mismo triunfo de la Revolución, Cuba ha sido un país con muy alto nivel de participación en acciones, proyectos y programas de cooperación al desarrollo, fundamentalmente a favor de otras naciones en desarrollo, lo que se conoce como “cooperación Sur-Sur”. Dicha cooperación, puede definirse como el conjunto de actividades colectivas emprendidas por países en desarrollo, que son formuladas e implementadas por éstos para la promoción de su desarrollo autónomo; la eliminación progresiva de las brechas económicas, sociales y técnicas que los separan de los países industrializados; y la promoción de la integración económica, social y cultural, con vistas a lograr una mejor y más justa inserción en el escenario global (SEGIB, 2014:76).

Tradicionalmente, la cooperación ofrecida por Cuba se ha enmarcado precisamente en una concepción de la cooperación Sur-Sur (CSS); como complementaria a la cooperación Norte-Sur, y por tanto con ciertas características peculiares. Para Cuba la cooperación Norte-Sur resulta imprescindible y no puede ser sustituta de la CSS en el contexto internacional contemporáneo –entre otras– por las siguientes razones: i) hay compromisos históricos multilateralmente asumidos por parte de los países industrializados de coadyuvar al desarrollo del Sur, aunque lamentablemente estos no han sido cumplimentados; ii) dicha cooperación del Norte resulta ahora más importante que antes dado el deterioro generalizado de las condiciones de la cooperación y por la responsabilidad directa que tienen estas economías en la generación de muchos de los problemas de índole global que afectan directamente al Sur; y iii) porque dado su nivel de desarrollo tecnológico y científico-técnico, dicha cooperación Norte-Sur estaría en condiciones de aportar niveles cualitativos de transferencia de tecnologías, que no podrían garantizarse por parte de la CSS.

Sin embargo, para Cuba, la CSS no persigue el lucro, ni tampoco tiene por esencia la obtención de beneficios económicos a toda costa; sino que se otorga como expresión de principios de solidaridad y, en la medida de lo posible, a partir de costos compartidos. Durante años, sin embargo, Cuba llegó a proporcionar ayuda en calidad de donación a algunos de los países más pobres, y las autoridades cubanas han sido,

hasta ahora, muy flexibles con respecto a las formas o estructuras que pueda adoptar la gestión de la colaboración que ofrece el país.

En el caso cubano, la práctica totalidad de la cooperación al desarrollo que ha ofrecido a naciones latinoamericanas y caribeñas, se ha institucionalizado en convenios de cooperación o acuerdos de colaboración económica y científico-técnica que tienen siempre como contraparte a instituciones oficiales de los gobiernos receptores; con independencia de que dicha cooperación sea el resultado de acuerdos de carácter estrictamente bilateral o como parte de esquemas o proyectos de cooperación “triangulares” o de alcance regional.

En términos generales, puede considerarse que la política de cooperación al desarrollo de Cuba con países de ALC en los últimos años, ha tenido como regularidades, las siguientes:

- Las acciones de cooperación cubana se han ejecutado como parte de acuerdos o convenios de cooperación económica y científica técnica entre las naciones de ALC y Cuba, o como parte de acuerdos de alcance regional, inter-regional o por solicitud de organismos internacionales (ONU y la Organización Mundial de la Salud - OMS, en lo fundamental).
- Todos los programas, proyectos y acciones ejecutados por la cooperación cubana, han estado orientados a la promoción del desarrollo de las distintas naciones, subregiones y/o grupos de países latinoamericanos y caribeños; y tanto el objetivo como la estrategia de cada programa y proyecto han estado determinadas por ambas partes, pero los requerimientos del receptor siempre han sido determinantes.
- Todos los programas, proyectos y acciones de la cooperación internacional ofrecidos por Cuba, han contado con un marco o con una dimensión institucional: es decir con un esquema formal de regulación de la relaciones entre los cooperantes.
- En cuanto al esquema de financiamiento de la cooperación cubana, se observan –de acuerdo con la información disponible en fuentes públicas– diferentes opciones: en algunos casos, todos los costos han sido asumidos por la parte cubana (sobre todo la dirigida a los países más pobres o vulnerables de nuestra región);

en otros casos los programas y proyectos han tenido financiamiento de fondos procedentes de terceros actores (otros países como parte de esquemas triangulares de cooperación, y/o de organismos internacionales); pero también se registran acciones para las cuales el presupuesto ha sido asumido y compartido por Cuba y por el país beneficiario (esta modalidad se asocia a los proyectos más recientes, y dirigidos en beneficio de países de nivel medio o con cierta disponibilidad de recursos financieros).

Por sectores, las experiencias más exitosas de cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe que ha desarrollado y desarrolla en la actualidad Cuba, son las relacionadas con la salud. Miles de pacientes de la región han sido atendidos en las instituciones del sistema de salud cubano y recibido tratamiento médico totalmente gratuito. La colaboración en el sector de la salud ha incluido, las siguientes acciones:

- Envío de médicos, estomatólogos, técnicos y enfermeras para realizar actividades docentes y asistenciales en países de nuestra región.
- Creación de facultades de Medicina, a solicitud de algunos gobiernos de países en desarrollo.
- Asesoramiento en la elaboración y desarrollo de programas nacionales de salud.
- Realización de estudios diagnósticos de salud en varias naciones del Sur.

Uno de los ejemplos más exitosos de la cooperación cubana ha sido el Programa Integral de Salud (PIS) para Centroamérica, el Caribe y África, posteriormente extendido a pequeñas naciones del Pacífico. También como parte de esta estrategia, se crea a fines de 1999, la Escuela Latinoamericana de Medicina, como elemento básico de continuidad y sostenibilidad del PIS.

Ya en el nuevo milenio, y en el marco de las relaciones políticas y diplomáticas que se desarrollan con la República Bolivariana en Venezuela, aparecen y se consolidan paulatinamente la modalidad de *Programas Especiales*, dentro de los cuales sobresale “Barrio Adentro”. Este programa, inaugurado el 16 de abril del 2003, se considera la modalidad más

avanzada y completa (en términos de servicios brindados dentro de un país), por parte de la cooperación médica cubana, y se ha constituido en pivote para el desarrollo de diversos proyectos de cooperación en el ámbito social, dentro de los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Se diversifican los proyectos de cooperación médica de Cuba a partir del año 2004: se inicia el programa “Operación Milagro”, desde el 8 de julio de ese año, para intervenir quirúrgicamente a venezolanos con severas afecciones de visión, el cual se extendió el 22 de julio del 2005 para beneficiar a los 15 países miembros de la CARICOM; ampliándose a partir del 15 de septiembre de ese año a otros 12 países de América Latina.

Por su parte, con el gobierno de Ecuador, Bolivia y Nicaragua en el marco del ALBA, se ha intensificado la cooperación médica cubana en los últimos años.

Debe tenerse en cuenta que el fortalecimiento de capacidades nacionales es una de las principales líneas de trabajo de la ayuda cubana, con la intención de aliviar la crisis de recursos humanos en el sector de la salud que existe a nivel internacional y lograr la sostenibilidad y la continuidad del trabajo de las Brigadas Médicas en el exterior. La Escuela Latinoamericana de Medicina, creada el 15 de noviembre de 1999 marcó un viraje en la concepción de la cooperación cubana en la formación de recursos humanos, inicialmente concebida para formar estudiantes de zonas remotas y postergadas del continente.

Por otra parte, la creación del Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastres y Graves Epidemias “Henry Reeve”, constituye la institucionalización de la atención a través de la Medicina de Desastre en Cuba. Desde su creación han participado en 9 misiones, con un total de 4.300 trabajadores de la salud distribuidos entre Guatemala, Pakistán, Bolivia, Indonesia, Perú, Belice, México, China, El Salvador, Haití y más recientemente en África Occidental como parte de la lucha contra la epidemia del Ébola, a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas y de la Directora General de la OMS.

Tras cumplirse cinco años del terremoto ocurrido en Haití en enero del 2010, el Gobierno de Cuba ha mantenido una activa solidaridad y

cooperación con esa nación. El programa especial de cooperación con la nación haitiana, además del mantenimiento de un contingente con carácter permanente para la atención de salud en suelo haitiano, apoya a jóvenes de ese país caribeño para que cursen estudios de nivel superior en las más diversas instituciones académicas. Con el acuerdo tripartito Haití-Cuba-Brasil se ha avanzado en el desarrollo de la infraestructura y la garantía de continuidad de la cooperación médica con la nación caribeña. Por otra parte, y en el marco de un proyecto de UNASUR que funciona en Haití desde 2010, Argentina fue cogestora junto a Cuba y Venezuela de la creación del hospital comunitario “Néstor Kirchner” inaugurado en junio del 2014 en la ciudad de Corail, con capacidad para beneficiar a una población de entre 150 y 200 mil habitantes.

Por último debe también resaltarse la participación fundamental del personal profesional de Cuba en el Programa “Más Médicos” del gobierno de la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, iniciado en el año 2013. Según información oficial, más de 11400 profesionales de la salud cubanos laboran actualmente en Brasil, y los mismos han atendido a cerca de 42 millones de pacientes durante los dos últimos años.

Además debe apuntarse que desde el momento en que el Secretario General de la ONU y la Directora General de la OMS solicitaron apoyo expreso a Cuba para el enfrentamiento del Ébola, Cuba convocó y organizó una Cumbre extraordinaria del ALBA sobre la cooperación internacional para el enfrentamiento a esa peligrosa epidemia, la cual tuvo lugar en La Habana el 20 de octubre del 2014. Inmediatamente después de esta cita presidencial, Cuba organizó y realizó la reunión técnica de especialistas y directivos para la prevención y el enfrentamiento a ese mortal virus. Dicha reunión se celebró entre el 30 y el 31 de octubre del 2014 en La Habana, y contó con la participación de 278 expertos de 34 países. En la misma se intercambiaron experiencias para el fortalecimiento de los planes de acción nacional, y para el diseño de una estrategia conjunta de la región latinoamericana y caribeña ante esta epidemia. Como resultado relevante de esta reunión técnica se decidió convocar al primer curso internacional para la prevención y enfrentamiento al Ébola, el cual se desarrolló en el Instituto de Medicina Tropical Pedro Kouri de Cuba, del 10 al 15 de noviembre de 2014.

Por otra parte, las consecuencias del cambio climático suponen una clara barrera para el desarrollo de muchos países de América Latina y el

Caribe, y afectan sobre todo a las poblaciones más vulnerables. Por ello, Cuba ha venido priorizando en los años más recientes, otros proyectos de cooperación con varios socios latinoamericanos y caribeños en este campo. El gobierno cubano ha colaborado con la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Cuba y con la iniciativa de Gestión de Riesgos del PNUD desde 2005 para crear el Centro de Gestión para la Reducción del Riesgo (RRMC, por sus siglas en inglés), un modelo de gestión adaptado a la reducción del riesgo local. A partir de 2009 se han ofrecido a los países vecinos los resultados obtenidos durante la implementación del modelo RRMC en Cuba. Las Islas Vírgenes Británicas, República Dominicana, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago han recibido ayuda a través de diferentes herramientas, capacitación regional, asistencia técnica e iniciativas piloto.

Cuba ha sido reconocida por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), dentro de las naciones con mayor protagonismo en cuanto a programas y acciones de cooperación Sur – Sur desarrolladas en su espacio, fundamentalmente como un país oferente de cooperación al desarrollo. Clasificado como un proyecto de cooperación Sur-Sur bilateral, de mucha importancia para varios países de nuestra región –aunque no limitado a Latinoamérica y el Caribe– se destaca el Programa “Yo, sí puedo”. En estos años de generalización del programa, más de siete millones de personas de 30 países han aprendido a leer y a escribir (Prensa Latina, 2013:16).

Sin embargo, como parte del proceso de transformaciones económicas que tiene lugar hoy día en Cuba, las autoridades del país han reconocido dentro de los Lineamientos de la Política Económica y Social, la necesidad de someter a revisión las prácticas de cooperación internacional ofrecidas por el país. Como parte de ello, el lineamiento No.111 señala que –siempre que sea posible– debe lograrse la compensación de los costos implicados en las acciones de cooperación externa proveniente de instituciones cubanas. De hecho, ya comienza a hablarse de que en el futuro inmediato la tendencia predominante de la colaboración cubana será la “*cooperación compensada*”, entendida esta como aquella en la que el país beneficiario –o una tercera parte- asumiría parte de los costos implicados en las acciones de cooperación.

Un análisis realista del contexto global y doméstico revela que Cuba no puede mantener en solitario un nivel tan elevado de cooperación como

el que desarrolló a partir de la década de los noventa del pasado siglo. Se impone que las nuevas acciones de cooperación que Cuba proponga y sostenga, transiten por un proceso de rediseño. Esto implicaría que la mayor parte de la cooperación que el país aporte sea sobre la base de que el receptor asuma al menos los costos, o que sobre la base de la “cooperación triangular”, un tercer actor aporte los recursos financieros y materiales que permitan concretar los proyectos y acciones de colaboración.

Como era de esperar, se han manifestado preocupaciones por parte de algunos funcionarios de los gobiernos del Caribe acerca de los probables impactos que tendría la modificación en las pautas de la cooperación externa cubana para sus países, principalmente en lo referido al otorgamiento o no de becas completas –como ha sido la práctica hasta ahora– para que continúen formándose en instituciones universitarias cubanas, estudiantes caribeños. Al respecto, debe resaltarse la decisión adoptada por el gobierno cubano, expresada en la declaración final de la V Cumbre Cuba–CARICOM (La Habana, 8 de diciembre de 2014) en que se ratificó que dadas las vulnerabilidades y requerimientos particulares de las naciones del Caribe, Cuba mantendría las becas a favor de jóvenes nacionales de esa sub-región para que puedan estudiar en Cuba sin costo alguno.

Obviamente, la estrategia y la política cubana de cooperación para el desarrollo no se entiende como un fin en sí mismo, sino como una herramienta indispensable que permitirá incorporar coherentemente esta dimensión dentro del nuevo modelo económico y social que emergerá de la aplicación de los Lineamientos, al tiempo que coadyuvará a mejorar la eficacia de la cooperación internacional –tanto la que ofrece como la que recibe Cuba– en correspondencia con las líneas estratégicas de desarrollo del país a mediano plazo y largo plazo.

El nuevo escenario de relaciones entre Estados Unidos y Cuba: Su impacto en las relaciones de Cuba con ALC

Los acuerdos alcanzados como conclusión de las negociaciones al más alto nivel entre Cuba y Estados Unidos que se desarrollaron entre mediados de 2013 y el 17 de diciembre de 2014, y que fueron anunciados simultáneamente por los presidentes de los dos países; constituyen un

punto de inflexión histórica, con implicaciones no sólo para Cuba y los Estados Unidos, sino también a nivel internacional y sobre todo para el contexto interamericano.

En tanto supera cualquier visión coyuntural o cortoplacista respecto de los acuerdos, la más importante de las medidas notificadas por ambos presidentes fue la decisión de restablecer las relaciones diplomáticas entre las dos naciones.

En primer lugar, ello constituye el paso inicial concreto hacia una nueva etapa de las relaciones bilaterales; en segundo lugar, es expresión condensada de la definitiva superación del aislamiento impuesto a Cuba por su vecino del norte, en el continente, que ciertamente ya había comenzado a resquebrajarse estructuralmente desde hace años atrás. Al final, como apunta un reconocido especialista cubano, en los últimos tiempos era más la soledad de los propios Estados Unidos que la que sufría Cuba.

Además del restablecimiento de relaciones diplomáticas, hubo otras tres medidas anunciadas por el Presidente Obama el 17 de diciembre de 2014, que por sus potenciales efectos “multiplicadores” tendrían un peso decisivo en el complejo proceso de eliminación del conjunto de sanciones económicas aplicadas por el gobierno estadounidense contra Cuba en las últimas cinco décadas, lo cual requerirá de un acuerdo del Congreso: i) la decisión de someter a revisión la denominación de Cuba, –con vistas a su eliminación– como estado patrocinador del terrorismo; ii) la ampliación del margen para concretar transacciones económicas entre Cuba y los Estados Unidos a partir de la autorización a instituciones de este último país, a abrir cuentas en entidades financieras cubanas, el uso de tarjetas de crédito y de débito por parte de los viajeros procedentes de Estados Unidos que visiten a Cuba, y la mejoría en la rapidez y eficiencia de los pagos autorizados entre los dos estados; y iii) las facilidades para la expansión de las visitas de ciudadanos norteamericanos a Cuba bajo licencias generales dentro de las 12 categorías existentes de viajes autorizados por la ley.

Los siguientes pasos que se dieron por parte del ejecutivo norteamericano (enmiendas a regulaciones vinculadas con el Departamento de Comercio y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, del 19 de enero de 2015), eran manifestación de la voluntad política de la

Administración Obama de proseguir con el proceso de restablecimiento de las relaciones bilaterales. Por supuesto que la decisión final adoptada el 29 de mayo pasado por Washington, mediante la cual se rescindió la designación de Cuba como Estado Promotor del Terrorismo, fue una de las más importantes pues aunque no se planteaba de manera taxativa, para las autoridades cubanas constituía un contrasentido hablar de restablecer relaciones bilaterales, y al mismo tiempo ser parte del “selecto grupo” de Estados que Estados Unidos consideraba como promotores del terrorismo, lo cual además, comportaba sanciones económicas de carácter extraordinario.

Así, mediante intercambio de cartas el 01 de julio de 2015 entre los presidentes de Cuba y de Estados Unidos, ambos gobiernos reconocían que en consonancia con los anuncios del 17 de diciembre de 2014 y las conversaciones de alto nivel mantenidas en tres rondas de negociaciones, se decidía el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos estados y, por tanto, se abrirían misiones diplomáticas permanentes a partir del 20 de julio de 2015. En las declaraciones del Presidente Barack Obama sobre el restablecimiento de relaciones con Cuba, éste recordaba que: “Cuando Estados Unidos cerró nuestra embajada en La Habana en 1961, creo que nadie pensó que pasaría más de medio siglo antes de que se volviera a abrir. Después de todo, nuestras naciones están separadas por tan solo 90 millas, y hay lazos muy estrechos de familias y amigos entre nuestros pueblos. Pero ha habido diferencias de significancia profunda y real entre nuestros gobiernos y a veces nos dejamos atrapar por una cierta forma de hacer las cosas. Para Estados Unidos eso significó aferrarse a una política que no funcionaba...”.

Por otra parte; en este análisis debe también valorarse la respuesta del gobierno de Cuba a los acuerdos alcanzados y a las propuestas estadounidenses, en particular aquellas que pudieran resultar fundamentales para que el Presidente Obama capitalice el apoyo de sectores con alta influencia política dentro del *establishment* norteamericano; y al mismo tiempo propicien ciertas condiciones de “irreversibilidad” al proceso de mejoría en las relaciones bilaterales.

Al respecto, debe reconocerse que entre el 24 y el 26 de marzo de 2015 tuvieron lugar en La Habana conversaciones entre autoridades cubanas y el gobierno de los Estados Unidos –cuya delegación estuvo encabe-

zada por el Sr. Daniel Sepúlveda, subsecretario adjunto de Estado y coordinador para la Política Internacional de las Comunicaciones y la Información de los Estados Unidos, e integrada por funcionarios de los Departamentos de Estado y de Comercio, y de la Comisión Federal de Comunicaciones— para intercambiar sobre telecomunicaciones. A finales de ese mes, se informaba de un primer acuerdo entre la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA) y una empresa privada estadounidense (IDT Domestic Telecom), mediante el cual se iniciaba oficialmente la vigencia de un primer contrato mutuo para operar telecomunicaciones directas entre los dos países.

Por otra parte, el 26 de junio de este mismo año, la compañía Cleber-Tractors de Alabama, divulgaba que había obtenido la autorización de la isla para invertir en un centro de manufactura de tractores en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM). Según el propietario de la Cleber, las autoridades de la ZEDM habían manifestado su interés en que la firma empezara operaciones de ensamblaje de tractores para su comercialización en Cuba y también para la exportación. En los EUA, el *Washington Post* describía el anuncio de Cleber como un intento de sus propietarios por lograr convertirse en los primeros estadounidenses en invertir en Cuba después de más de 50 años de conflicto.

Como manifestación también de estos pasos de avance —y al mismo tiempo de la disponibilidad favorable de las autoridades cubanas— a mediados de julio de 2015 se daba a conocer que se había establecido un primer acuerdo de corresponsalía entre el Banco Internacional de Comercio S.A. (BICSA), entidad financiera pública de Cuba y el estadounidense *Stonegate Bank*, banco de negocios orientado a la gestión de inversiones y patrimonio, con sede principal en el estado de la Florida.

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas a partir del pasado 20 de julio, y los acuerdos anunciados que tienden a abrir un nuevo capítulo en la historia entre los dos países, deberían dar paso a un proceso gradual de significativa reducción en la confrontación bilateral, que a todas luces era considerada como una absurda anomalía, 25 años después del fin de la Guerra Fría.

Sin embargo, no pueden desconocerse los elementos estructurales que permanecerán en la base de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, sea cual sea el avance en el “restablecimiento y normalización”.

Complejos factores asociados a la experiencia histórica, la vecindad, y las contundentes asimetrías en términos de dimensión económica y de poder político y militar entre Cuba y los Estados Unidos, tendrán con frecuencia un alto potencial de generación de disenso y contradicciones entre los dos países. A ello debe agregarse que todavía hoy, para ciertos sectores de la élite norteamericana, Cuba es considerada como pieza clave en la política hegemónica global de los Estados Unidos.

Ante tal perspectiva, deberían potenciarse condiciones a los dos lados del Estrecho de la Florida que promuevan una dinámica gradual pero consistente de aplicación de medidas –que se vayan incorporando de manera paulatina en la narrativa política de ambas sociedades– que propicien una interacción mucho más fluida entre ambos países. Ello tendría que priorizar no sólo al ámbito de las relaciones entre las ciudadanías de los dos países, donde se han producido avances perceptibles en los últimos años, sino sobre todo a las relaciones entre las más diversas instituciones del sector público cubano y estadounidense, donde sin lugar a dudas subyacen importantes, arraigados y, –en muchos casos– legítimos prejuicios.

Los acuerdos alcanzados en pro de la “normalización” de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos tendrán implicaciones directas para el entramado de las complejas y contradictorias relaciones interamericanas; pero también para la interacción tanto de Cuba como de los Estados Unidos con sus contrapartes en el hemisferio.

En definitiva, el acercamiento entre Cuba y los Estados Unidos libera a la “agenda política hemisférica” de la influencia perversa de uno de los elementos más controversiales que en los últimos años había estado en la base de la creciente desconexión y antagonismo entre muchos de los países de América Latina y el Caribe y la potencia del Norte. El rechazo al bloqueo estadounidense contra Cuba había venido concitando el apoyo y la solidaridad de los gobiernos latinoamericanos y caribeños en los más diversos foros regionales y multilaterales desde hacía años; y más recientemente, el proceso por excelencia de diálogo hemisférico al más alto nivel –las Cumbres de las Américas– parecía haber entrado en un período de franco deterioro en cuanto a relevancia y perdurabilidad si no se garantizaba la presencia del gobierno de Cuba en dicho cónclave. Por ende, la decisión de proceder al restablecimiento de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, ayuda a reconstruir una

imagen más positiva de la nación y del gobierno norteamericano frente a los de nuestra región, después de un período relativamente largo de creciente distanciamiento y acumulación de prejuicios; así como del propio proceso de Cumbres de las Américas.

Esta imagen más positiva de Estados Unidos, sin lugar a dudas pudiera modificar la percepción negativa bastante generalizada que dominó entre las sociedades y autoridades de Latinoamérica y el Caribe hasta fecha bien reciente, acerca de la política exterior de ese país y del grado de interés del gobierno norteamericano en resolver sus diferencias con nuestra región. Pero ello tendría como contrapartida probable que, en estas circunstancias, Estados Unidos tendría un espacio más amplio en el hemisferio para introducir ahora con mayor fuerza algunos de sus temas prioritarios en términos de proyección exterior, como derechos humanos, gobernabilidad, y consolidación de la democracia.

Por su parte, Cuba refuerza ahora su proceso de plena re-incorporación al espacio latinoamericano y caribeño, que se había iniciado a mediados de los años 70s con su participación como estado miembro del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), y que cobró nueva vida en la última década del siglo pasado con la membresía de nuestro país en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y luego en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta re-incorporación de Cuba al espacio regional alcanzó su máxima expresión con la presidencia cubana de la CELAC y la consolidación de relaciones diplomáticas y económicas con la totalidad de países de Latinoamérica y el Caribe.

La “normalización” de relaciones con Estados Unidos, y el previsible desmontaje de las sanciones económicas, comerciales y financieras mantenidas contra Cuba, amplía el espacio de maniobra económica cubana –no sin riesgos– en el contexto de las difíciles transformaciones que tienen lugar en el país como parte de la “actualización de su modelo”. Esto podría hacer más atractivo al país para sectores económicos y comerciales de relevante importancia en naciones de ALC. También habría que tener en cuenta que la “normalización” con los Estados Unidos, tendría un efecto positivo colateral para las relaciones de nuestro país con América Latina y el Caribe y el resto del mundo, en tanto se eliminarían posibles conflictos en las mismas derivadas de los efectos extra-territoriales que se le reconocen a las medidas de

bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, las que en no pocos casos han obstaculizado las transacciones comerciales y financieras de entidades cubanas con empresas y bancos de terceros países.

Por supuesto que Cuba tendrá que aprender paulatinamente a mirar a los Estados Unidos con menos prejuicios y con todos sus matices, tanto negativos como positivos. Por su parte, Estados Unidos tendrá que aprender a convivir con la Cuba actual, que tiene muy poco de la Cuba anterior al año 1961 cuando se rompieron las relaciones diplomáticas bilaterales; olvidándose de prácticas de antaño y reconociendo que los años de Revolución también han dejado herencias importantes para avanzar en el futuro. Esto último es además un activo que, bien explotado, podría constituirse en una fortaleza para fertilizar paso a paso la nueva etapa que se abre en las relaciones bilaterales. La demostrada capacidad y el reconocimiento de Cuba para lidiar con importantes problemas a nivel regional e internacional (desde la mediación en el conflicto interno colombiano y el enfrentamiento al tráfico ilegal de drogas, hasta la lucha contra el Ébola) pueden ser componentes importantes de la agenda bilateral que bajo ciertas condiciones, pudieran potenciar una cooperación relevante de los dos países en instituciones y foros multilaterales para beneficio de terceros.

Conclusiones

1. A partir de los años 90s, con el colapso del sistema socialista en Europa del Este, la desaparición de la Unión Soviética y el profundo deterioro en las condiciones económicas y sociales del país, se produjo una importante re-definición de la proyección internacional de Cuba. Este reajuste fue exitoso, en la misma medida que se perfeccionó el accionar y la influencia cubana en diversos foros internacionales a favor de múltiples causas progresistas, y además se promovió de manera decisiva la integración selectiva de Cuba a la economía mundial. Pero actualmente la sociedad cubana enfrenta serios retos en términos de desarrollo, que tienen implicaciones directas sobre su política exterior.

2. América Latina y el Caribe ha sido un área de especial relevancia para la política exterior de Cuba, la cual se ha venido consolidando dentro de la matriz de relaciones externas del país a partir de inicios

de la última década del siglo pasado. A fines de la primera década del actual siglo, Cuba tenía relaciones diplomáticas con los 33 estados independientes de América Latina y el Caribe. La creciente vinculación de Cuba con la región, se ha visto reflejada –y también favorecido– por la incorporación de la isla a algunos de los esquemas u órganos de integración y de cooperación existentes en nuestra región (SELA, ALADI, AEC y ALBA-TCP) y también por el acercamiento y consolidación de las relaciones de Cuba con los países de la CARICOM. El hecho de que Cuba se haya convertido en el tercer país en presidir –de manera exitosa– la CELAC, reviste importancia no sólo simbólica, pues confirma el papel que juega la región de Latinoamérica y el Caribe en el proceso de reinserción internacional de Cuba.

3. La activa participación de Cuba en proyectos y programas de cooperación al desarrollo, fundamentalmente a favor de otras naciones en desarrollo; ha sido un componente esencial de su política exterior. Pero el proceso de transformaciones económicas que tiene lugar hoy día en Cuba, comienza a someter a revisión las prácticas de cooperación internacional ofrecidas por el país. Como parte de esto, se intenta lograr la compensación de los costos implicados en las acciones de cooperación externa proveniente de instituciones cubanas. Esto tendrá implicaciones significativas sobre las relaciones externas del país, y en particular, para las relaciones con América Latina y el Caribe.

4. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos a partir del pasado 20 de julio, y los acuerdos anunciados que tienden a abrir un nuevo capítulo en la historia entre los dos países, deberían dar paso a un proceso gradual de significativa reducción en la confrontación bilateral. Los acuerdos alcanzados en pro de la futura “normalización” de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos tendrán implicaciones importantes para el entramado de las complejas y contradictorias relaciones inter-americanas; pero también para la interacción tanto de Cuba como de los Estados Unidos con sus contrapartes en el hemisferio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALADI (2012). *Evolución del Comercio Negociado. 1999–2010*. Montevideo: ALADISEC/Estudio 200.
- Briceño Ruiz, José (2014). “El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas”, en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10, 2014: 151-178. Buenos Aires: CRIES.
- Erismán, H. Michael, and J. M. Kirk, (Eds) (2006). *Redefining Cuban Foreign Policy: the impact of the “Special Period”*. Gainesville: University Press of Florida.
- Fernández, Damián (2003). “Cuba. Talking Big, Acting Bigger”, en Mora, Frank O & Jeanne A. K. Hey (eds). *Latin American and Caribbean Foreign Policy: 79-97*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Prensa Latina (2013). The Havana Reporter, CUBA, Year III, No. 8, May 15, 2013: 16.
- Romero Gómez, Antonio (2014). “La política exterior latinoamericana y caribeña y la CELAC: los casos de Cuba, Haití y República Dominicana”, en Bonilla, A. y Jaramillo, G (Eds). *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe: 45-78*. San José: FLACSO-CAF.
- SEGIB (2014). Informe de la Cooperación Sur–Sur en Iberoamérica. 2013–2014. Madrid: SEGIB.
- Suárez Salazar, Luis (2000). *El Siglo XX. Posibilidades y desafíos para la Revolución Cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

RESUMEN

Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe

El presente artículo, tiene como propósito esencial presentar, de manera resumida, los principales elementos que dan cuenta de la incrementada presencia de Cuba en los distintos foros regionales de América Latina y el Caribe (ALC) en los últimos años, así como las importantes relaciones de cooperación que el país ha mantenido con naciones

de nuestra región, vinculando dicho activismo regional en términos de política exterior con el proceso de transformaciones económicas, sociales e institucionales que tienen lugar en Cuba.

De igual forma, en este documento se analizarán algunos de los desafíos que enfrenta la diplomacia cubana en la actualidad para mantener de manera activa el protagonismo que ha mostrado en años recientes en lo que se considera la “arquitectura de gobernanza regional de ALC”.

En función de los anteriores propósitos, el artículo se estructura en cuatro partes. En el primer acápite se hace una breve reseña acerca de la política exterior cubana, definiendo sus principios y perfiles más sobresalientes. En el segundo capítulo se subrayan las principales acciones de la diplomacia cubana en el ámbito latinoamericano y caribeño en los últimos tiempos, destacando en particular su participación en diversos esquemas de integración y cooperación regional, de los cuales Cuba es parte. En un tercer momento se estudian los elementos más importantes de la cooperación al desarrollo que Cuba presta a naciones de América Latina y el Caribe, la cual constituye una dimensión sobresaliente de su política exterior, al tiempo que se resumen los desafíos que el actual proceso de transformaciones del país impone sobre la política de cooperación externa cubana. En el cuarto capítulo se hace un análisis sintético del nuevo escenario derivado del restablecimiento de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos; y sus implicaciones para las relaciones de Cuba con las naciones de ALC.

ABSTRACT

Cuba: Foreign Policy and new Regional Governance Architecture in Latin America and the Caribbean

The main purpose of this article is to briefly present the main elements that led to the increased presence of Cuba at the different regional fora of Latin America and the Caribbean (LAC) in the past few years, as well as the significant cooperation relations Cuba has maintained with countries of our region, linking such regional activism in terms of foreign policy to the economic, social and institutional transformation process that Cuba is going through.

Furthermore, this article analyzes some of the challenges Cuban diplomacy is facing at present to maintain the active central role it has played in recent years in the framework of the so-called "LAC regional governance architecture". To such effect, the article is divided into four parts. The first section succinctly reviews Cuban foreign policy, defining its more distinctive principles and profiles. The second chapter underscores the main recent Cuban diplomacy actions in the Latin American and Caribbean scenario; specifically focusing on its participation in several regional cooperation and integration schemes of which Cuba is a member. Thirdly, an analysis is made of the most salient elements of Cuba's cooperation for development with nations of Latin America and the Caribbean -a characteristic dimension of its foreign policy- and a summary is made of the main challenges that Cuba's current transformation process is posing on the country's foreign cooperation policy. The fourth chapter briefly reviews the new scenario resulting from the reestablishment of Cuba-US relations and its impact on the relations between Cuba and LAC nations.

SUMMARIO

Cuba, sua política exterior e a nova arquitetura de governança regional na América Latina e Caribe

O presente artigo tem como propósito essencial apresentar, de maneira sucinta, os principais elementos que marcam o aumento da presença de Cuba nos diversos foros regionais da América Latina e do Caribe (ALC) nos últimos anos, assim como as importantes relações de cooperação que o país manteve com nações da nossa região, vinculando esse ativismo regional em termos de política exterior com o processo de transformações econômicas, sociais e institucionais que se registra no país.

Do mesmo modo, neste documento são analisados alguns dos desafios que a diplomacia cubana enfrenta atualmente para manter de maneira ativa o protagonismo mostrado em anos recentes no que se considera a "arquitetura de governança regional da ALC".

Em função dos anteriores propósitos, o artigo se estrutura em quatro partes. No primeiro capítulo, faz-se uma breve resenha acerca da política exterior cubana, definindo seus princípios e perfis mais

relevantes. O segundo enfatiza as principais ações da diplomacia cubana no âmbito latino-americano e caribenho nos últimos tempos, destacando, em particular, sua participação em diversos esquemas de integração e cooperação regional, dos quais Cuba faz parte. Em um terceiro momento são estudados os elementos mais importantes da cooperação ao desenvolvimento prestada por Cuba a nações da América Latina e do Caribe, o que constitui uma dimensão destacável de sua política exterior, ao tempo em que são resumidos os desafios que o atual processo de transformações do país impõe sobre a política de cooperação externa cubana. No quarto capítulo é feita uma análise sintética do novo cenário decorrente do restabelecimento das relações entre Cuba e os Estados Unidos e suas implicações para as relações do país caribenho com as nações da ALC.



A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas

Tullo Vigevani e Juliano A.S. Aragusuku

Introdução

No início do século XXI, houve uma mudança na inserção internacional do Brasil, caracterizada por um papel mais assertivo do país nos assuntos regionais e globais, estimulado em alguma medida pelo crescimento econômico que coincidiu quase exatamente com os oito anos da administração Lula da Silva. A mudança não significou ruptura com tradições históricas ou recentes, mas fortalecimento de algumas das características que já existiam. A desaceleração econômica em curso desde 2011 parecia não mudar a essência desse quadro ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Porém, na transição para seu segundo mandato, 2014 e 2015, o cenário doméstico brasileiro foi marcado por mudanças, que tiveram fortes consequências sobre o conjunto da sociedade. Dilma Rousseff foi eleita após uma acirrada disputa eleitoral em 2014, com mandato previsto até 2018.

As eleições foram decididas em segundo turno no dia 26 de outubro de 2014. Encabeçando a coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Rousseff recebeu 51,64% dos votos válidos, ante 48,36% recebidos por Aécio Neves e sua coligação liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)¹. Frente ao cenário de acirrada disputa política que pairou sobre o pleito eleitoral e se estende ao segundo mandato de Rousseff, a pergunta que buscaremos responder neste artigo será: como a situação da política doméstica do Brasil afeta a sua política externa para a integração regional, relações interamericanas, relações com os Estados Unidos, assim como a política externa em geral? Isso numa conjuntura econômica de graves dificuldades, com taxa crescimento de 0,1% em 2014, segundo o IBGE divulgou em março de 2015. O Banco Central prevê para 2015 uma contração do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1% e 2%.

Dessa forma, neste trabalho buscamos compreender a ação brasileira no plano hemisférico numa perspectiva mais geral, de longo prazo, de forma a entender os caminhos que poderão se abrir no período iniciado em janeiro de 2015. Discutindo em que medida o incremento ou o enfraquecimento da capacidade brasileira, efetiva e simbólica, afeta as relações continentais, e o modo como o governo e a sociedade formulam suas políticas para a região. Em outros termos, procuramos identificar fatores que motivam a adoção das estratégias no tocante às relações bilaterais, sub-regionais, regionais e continentais, assim como as multilaterais. Com esse intuito, analisamos inicialmente a situação da política doméstica brasileira, observando como ela afeta alguns conceitos básicos da política externa. Na sequência, consideramos a política no âmbito da integração, da cooperação e da concertação na América Latina, discutindo o Mercosul, a Unasul e a CELAC. Por fim, discutimos a atuação continental, particularmente frente à OEA e aos Estados Unidos.

Concluiremos apontando os problemas principais que se colocam no segundo mandato de Rousseff e mais em geral, para o futuro: as dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica limitarão o protagonismo brasileiro na região, e as pressões por mais aproximação com os países centrais poderão alcançar maior intensidade. Ao mesmo tempo, tendo também em conta a história da política externa brasileira no século XX e neste início de XXI, afirmamos que o

equilíbrio nas relações internacionais não será abandonado, buscando utilizar em próprio favor relações com outros países, como os BRICS, particularmente a China.

Panorama doméstico e rediscussão da política externa brasileira

Ao iniciar o segundo mandato, em janeiro de 2015, Rousseff encontrou um cenário muito diferente se comparado à situação existente quando se iniciou seu primeiro mandato. A nova fase inicia-se sem a força política que teve ao iniciar-se a primeira. Não é nosso objetivo discutir a política interna brasileira, mas essas condições devem ser compreendidas, e condicionam, como veremos, a política exterior. Influenciam fortemente no que se refere à capacidade do Estado de mobilizar seus recursos simbólicos e materiais.

A relação entre política interna e externa é um tema decisivo na análise das relações internacionais. Qualquer seja a referência teórica utilizada, essa relação é considerada essencial. No caso do Brasil da segunda metade dos anos 2010, tampouco pode-se compreender a ação externa sem considerar a todo momento a situação interna. O governo Rousseff iniciou-se com uma política exterior e regional que apresentou elementos importantes de continuidade com muitos dos aspectos da ação histórica do país, mais particularmente com aquela desenvolvida pelo governo Lula da Silva. Mas é fundamental reconhecer que constrangimentos internos passam a incidir de forma significativa. Parece que os elementos conjunturais, sobretudo as limitações impostas pelo quadro político interno, em boa medida novo, caracterizarão o segundo mandato.

O executivo enfrenta, além dos partidos de oposição, disputa interna à sua própria base partidária, materializada na constante resistência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e outros menores. Como aconteceu ao longo dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010), a oposição política e parlamentar concentrou os ataques ao governo apoiando-se em acusações de corrupção. A partir do início de 2014 o foco é a investigação do Ministério Público relativa a denúncias de corrupção na Petrobrás. A questão ganhou relevância maior

pela instauração de processos de investigação no Supremo Tribunal Federal sobretudo contra parlamentares, a maioria ligada a partidos que constituem a base de apoio do governo. Também há acusações contra ministros, sem que seja excluída a possibilidade de novas e maiores denúncias. No mesmo período, distintas forças de oposição ao governo mobilizam a opinião pública, em boa medida apoiadas pelas campanhas da imprensa, e contando com apoio em camadas médias.

Considerando o peso alcançado pelas forças de oposição ou mesmo de aliados que passam a condicionar o governo, deve-se esperar uma rediscussão da política externa. Há pressão de forças que vêm aumentando a crítica à política do governo brasileiro de integração, cooperação e concertação. Um dos caminhos para essa rediscussão deverá ser o da retomada da idéia de autonomia e sua ressignificação. A crítica às posições que prevaleceram nos governos do PT não se concentrarão na idéia de autonomia em si, mas na sua interpretação, buscando retomar raízes que podem ser encontradas ao longo do século XX. Raízes que permanecem vivas e vigorosas até hoje. Utilizando a formulação de Russell e Tokatlian (2010), provavelmente se buscará reinserir na equação autonomia-integração, aumentando-lhe o peso, os conceitos de globalização, de interdependência, também as idéias relativas à inserção nas cadeias globais, às vantagens comparativas, etc.. Todas idéias que estiveram e estão fortemente presentes na política externa do Brasil, inclusive ao longo dos governos Lula da Silva e Rousseff, mas seu peso, sua interpretação e sua utilização variou fortemente ao longo do tempo.

A literatura sobre política externa brasileira, sobretudo a partir de 1990, tem buscado reinterpretar o significado de autonomia considerada fio condutor explicativo. Em geral parte-se dos estudos clássicos de Jaguaribe (1958), desde seus trabalhos iniciais no ISEB.

Numa interpretação da obra de Juan Carlos Puig, Simonoff (2015) ressalta a estreita relação que apresenta o conceito de autonomia por um lado e o de integração ou concertação política por outro. Com isso discute o que seria uma forma de instrumentalização do conceito de integração na sua relação com a autonomia. O autor remete a uma conclusão cuja determinação procuraremos debater ao discutir as perspectivas que se abrem para o Brasil na segunda metade dos anos 2010. Para ele *“la idea de subordinar la integración a la autonomía*

no resulta descabellada, ya que obedece a las necesidades de encontrar herramientas para que las sociedades periféricas logren sus objetivos” (Simonoff, 2015:136).

Apesar de constantemente reinterpretada, a ideia genérica de autonomia permanece constante ao longo da história da política externa brasileira. Mesmo não sendo o objetivo deste texto, é importante lembrar que até governos “americanistas” são considerados por alguns autores como interessados na preservação da autonomia (Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, 1977; Ferreira, 2001; Casarões, 2014). Nesses casos, nos referimos aos governos Dutra (1946-1950), Castello Branco (1964-1967) e Collor de Mello (1990-1992). Os autores atribuem o filo-americanismo – fortemente presente em suas políticas externas – a determinadas formas consideradas necessárias para a preservação da autonomia ou para o desenvolvimento nacional, etc.

Pensando em um cenário de maior pressão contra o governo do PT, e considerando as dificuldades de boa parte dos países da América do Sul, deve-se identificar como provável a tendência à intensificação da crítica ao Mercosul. Apresentado como entrave a acordos com outros países por ser uma união alfandegária, dificultaria o acesso às economias de mercado mais desenvolvidas – sobretudo os Estados Unidos. Nas palavras de Rubens Barbosa² (2014), “o Brasil deveria rever sua estratégia de negociação comercial, sem preconceitos ideológicos, com vista à abertura de novos mercados, não só entre os países em desenvolvimento, mas também nos países desenvolvidos. A prioridade nos últimos 12 anos, apenas para as negociações multilaterais no âmbito da OMC, do Mercosul e na América do Sul não serve mais aos interesses do Brasil.”

Simetricamente, indícios de atitudes semelhantes surgem em outros países, contribuindo para que a pressão por mudanças ganhe força em camadas da sociedade brasileira, particularmente em setores empresariais, mas também entre setores do governo e em segmentos importantes da administração pública. Na chancelaria do governo uruguaio de Tabaré Vázquez, as opiniões restritivas ao Mercosul também são comuns.

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 (1979), 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.

Analisar a existência dos quatro estágios formulados por Puig seria um exercício interessante nas atuais condições latino e sul americanas, em particular para o Brasil. No caso brasileiro, certamente temos o primeiro estágio, o Estado soberano. Esse estágio existe em maior ou menor medida em qualquer país da região atualmente. Mais difícil é definir como se encontram os outros três. A realidade brasileira dos anos 2010, com forte evidência no segundo mandato Rousseff, é que a capacidade de por em prática um projeto nacional encontra-se sob *judice*. Encontram-se claramente divididas as elites nas formas de construí-lo. O combate à corrupção, que vem constituindo-se com força em regime internacional inovador, imbricado com relações de poder, tem, do mesmo modo que em outros países, inclusive centrais, como efeito secundário o surgimento, ou ressurgimento, de interesses que não consideram como objetivo nacional importante a preservação de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados. No caso brasileiro atual, empresas como Petrobras, grandes empreiteiras da área da construção civil e pesada, e mesmo grupos industriais e de serviços, correm o risco de serem enfraquecidos ou mesmo destruídos. O enfraquecimento das estruturas empresariais, traz consequências para a política externa brasileira, para a região e para o mundo. O re-

sultado pode ser o debilitamento das bases materiais de uma política de integração sustentada simbioticamente pelo conceito de interesse nacional. Discutiremos o tema das relações com os Estados Unidos adiante: na crise brasileira contemporânea ganham força os setores que apontam para a importância da relação com esse país, com a União Europeia e com a China.

Para entender os diferentes conceitos de autonomia na sua relação com a integração e o mundo, e como são debatidos atualmente no Brasil, é importante lembrar suas formulações anteriores. Adaptando o conceito de autonomia em meados dos anos 1990, Fonseca Jr. (1998) argumentava que a diplomacia brasileira no período da Guerra Fria se caracterizou pela autonomia pela distância. Já na década de 1990, esta mesma diplomacia seria levada a incorporar novos valores devido à 1) democratização brasileira, 2) ao final da Guerra Fria, 3) à aceleração do processo chamado de globalização e 4) 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 autonomia pela distância seria manter-se afastado, ainda que nem sempre contrário, em relação às ações e aos valores do ocidente capitalista e desenvolvido, seria também manter atitude crítica em relação às superpotências. No mundo pós Guerra Fria, o sentido da autonomia seria outro, ainda segundo Fonseca (1998): não significaria mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis, mas 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). No momento atual, no Brasil essas ideias estão sendo rediscutidas. Em pormenorizado estudo em que são avaliadas diferentes possibilidades para o país, por meio da simulação de situações, particularmente as que adviriam da finalização das negociações para o Acordo de Parceria

Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e para a Parceria Trans-Pacífica (TPP), Thorstensen e Ferraz (2014) afirmam que as consequências em termos de comércio seriam particularmente prejudiciais. Sobretudo, segundo os autores, num contexto de estagnação da posição internacional do Brasil. Ao simularem o potencial impacto da adesão do Brasil ao TTIP, concluem que seria fortemente positivo. A atenção é voltada aos riscos da não negociação de acordos comerciais com os países centrais e com os grandes blocos, existentes ou em processo de negociação.

The conclusion of TTIP and TPP will represent a serious threat to Brazil. Not only it will lose international market, but will be left behind in the negotiations of international trade rules, loosing its present role as relevant global rule maker, accepting a secondary role of passive rule taker. In a time of global value chains, the integration of Brazil with major economies is fundamental to the survival of the industry. The present research shows clearly that the negotiation of an agreement between Brazil and the EU, now in its final phase, is an important step forward and should be concluded rapidly, before the finalization of the TTIP negotiation. But a second step should also be considered seriously – that of an agreement with the US. There is no “trade logic” of an agreement with the EU without an agreement with the US in the case of a succesfull TTIP. With the TTIP and TPP, a new opportunity is open to Brazil. It is time to review the priorities and to re-evaluate losses and gains. The costs of Brazil’s isolationation in the World because of the difficulties of Mercosul should be re-examined with care (Thorstensen e Ferraz, 2014:7-8).

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

positiva na lógica dos regimes internacionais prevalecentes. Briceño Ruiz (2012:54) entende que “*las recientes reflexiones sobre densidad nacional y autonomía relacional confirman que el desarrollo económico y la autonomía política continúan siendo ideas centrales en la reflexión integracionista latinoamericana*”.

Na perspectiva do Estado brasileiro e de suas instâncias formuladoras de políticas, podemos afirmar que os diferentes blocos regionais devem contribuir para o fortalecimento da autonomia dos Estados-membros, enquanto objetivo e consequência da integração. De certa forma nos reencontramos mais uma vez com a formulação de Puig (1984), resgatada por diversos autores, Colacrai (2009), Bernal Meza (2005) e Simonoff (2015), em que a ideia de integração deve ser funcional à de autonomia.

Na busca pela compreensão do futuro da política brasileira, em qualquer caso haverá uma reiteração do conceito de autonomia, ainda que fortemente reinterpretado. Do ponto de vista de política exterior, houve mudanças importantes nos anos do PT. Mudanças introduzidas pela “diplomacia presidencial” de Lula da Silva, em geral acompanhadas por Rousseff ao menos em seu primeiro mandato. A cúpula diplomática formulava e operacionalizava as mudanças, particularmente as críticas das políticas hegemônicas. Cabe registrar, o que se tornou mais visível a partir de 2015, que o conjunto da estrutura administrativa – que inclui muitas outras áreas além das relações exteriores, ministérios, instituições – não acompanhou de forma ativa essas mudanças. Conclui-se que se o governo, a partir de 2015, for levado a novos direcionamentos, estes encontrarão uma estrutura certamente não hostil.

As demandas e os interesses voltados à integração regional, desde a assinatura do Tratado de Assunção em março 1991, não tiveram crescimento qualitativo constante, sobretudo no Brasil. 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, segunda metade dos anos 2010, sinaliza ações de cooperação e integração de baixa intensidade. A qualidade do comércio regional, a melhor em relação a todas as regiões do mundo, com exportações de maior valor agregado pelo Brasil, não

parece suficiente para fortalecer a integração. No ano de 2014, produtos manufaturados correspondiam a aproximadamente 77% do total das exportações brasileiras para os outros membros do Mercosul³. Enquanto para os outros principais parceiros os produtos manufaturados representam: China, 4%; União Europeia, 37%; Estados Unidos 55%.

O conceito de autonomia está profundamente enraizado, mas sua interpretação dependerá dos atores que prevalecerão na política brasileira nos próximos anos. A vida democrática viabiliza a presença de posições contrapostas. Ao longo do primeiro mandato de Rousseff as posições que vinculam autonomia com integração regional não se fortaleceram do ponto de vista de suas bases de sustentação política e material. No segundo mandato, as forças que optam por uma maior inserção nos mercados “globais” tem presença importante no governo.

Integração e concertação política na América Latina: Mercosul, Unasul e CELAC

Na análise de Pierson (1998), os governos nacionais tendem gradualmente a perder o controle do processo de integração para as instituições regionais quando delegam funções a elas. As instituições ou órgãos regionais abririam espaço para a participação de atores domésticos no 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. Essas observações contribuem para a compreensão da racionalidade da posição brasileira na defesa do princípio 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. E aqui sublinhamos que mesmo no Mercosul, primeiro círculo, mais restrito e aprofundado, o país não abdicou de sua autonomia. De fato, os governos brasileiros

sempre defenderam a impossibilidade de submeter-se, ao menos em alguns casos, a decisões colegiadas, atribuindo isso aos riscos que adviriam da instabilidade nos países-parte. A consequência de um posicionamento estrutural que dura há mais de 25 anos, é atualmente considerado pressuposto para abrir um debate sobre os próprios fundamentos do Mercosul. No segundo mandato de Rouseff, há atores com peso social, econômico, político e cultural que defendem abertamente a necessidade de rebaixamento do atual nível de integração a acordo de livre comércio. Bacha (2014:11) afirma:

Dado o amplo mercado interno que abrirá às exportações dos demais países do mundo, o Brasil estará em condições de fazer negociações vantajosas para a abertura compensatória dos mercados de seus parceiros comerciais. O leque de possibilidades é amplo, envolvendo acordos multilaterais, regionais e bilaterais. O certo é que o país necessitará de liberdade de movimentos e, portanto, de flexibilizar as regras de lista comum para a negociação com terceiros países que têm sido observadas no Mercosul.

O mesmo autor afirmou a necessidade da retomada das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), interrompidas em novembro de 2005 em Mar del Plata⁴. As indefinições havidas a partir das crises brasileira de 1999 e argentina de 2001, com as lentidões que passaram a prevalecer, colocaram os aspectos econômicos da integração parcialmente em compasso de espera. Seguidos contenciosos, ainda que circunscritos, colocariam a necessidade de novas decisões se o objetivo é a continuidade e o aprofundamento do Mercosul. Em boa medida dependerão dos processos políticos internos que encontram-se sob forte tensão nos países. No caso brasileiro, vistas as posições de parte de atores empresariais e políticos, surge que somente no caso da retomada do controle do processo político de parte do PT ou de forças decididamente favoráveis à integração, poderia haver novos sinais de aprofundamento do Mercosul. 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.

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. Vimos que há importantes tendências que apontam para a necessidade do seu rebaixamento. De todo modo, mesmo se redimensionados os objetivos, persistirá o interesse no aumento do comércio e do investimento transfronteiriço. Nos períodos anteriores grandes empresas buscaram os mercados regionais. Foi o caso de Petrobras, Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev e outras. Também empreiteiras: Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, etc.. No início da integração Brasil-Argentina, algumas grandes empresas multinacionais, particularmente o setor automotivo (Volkswagen, Fiat, Ford, General Motors, etc.), tiveram forte interesse no mercado comum, na liberalização intra-regional. A crise desencadeada em 2014/2015 pelas investigações e processos relativos à corrupção na Petrobras certamente terá impacto na posição brasileira de integração. Com reflexo em toda a região. O enfraquecimento ou mesmo potencial desaparecimento de algumas dessas empresas diminuirá o ímpeto, já fragmentado, dos empresários pela integração. Todas as teorias de integração regional reconhecem a importância desse setor, seja público ou seja privado, para o avanço do processo.

O Mercosul foi importante em situações determinadas, como o é na negociação em curso com a União Europeia. Também o foi nas relações com os Estados Unidos, servindo como mecanismo de resistência frente a pressões assimétricas. Há na tradição diplomática brasileira a preocupação pela busca de formas para evitar compromissos que possam mais tarde levar a perdas para o país. Isso tem acontecido nas negociações econômicas, mas o mesmo vale para outros campos. 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. No caso de acentuarem-se dificuldades nas relações intra-Mercosul, certamente as pressões, como já vimos, para buscar soluções nacionais vão se acentuar.

Os governos brasileiros, inclusive o de Rousseff, admitem 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. A baixa complementaridade não tem sido enfrentada com políticas conjuntas de desenvolvimento regional, com projetos comuns e com ações mais fortes para criar cadeias produtivas. 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, mesmo considerando as atuais incertezas, está longe de ser a única responsável pelas dificuldades. As formas de posicionamento de Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela frente ao Mercosul contribuem para isso. Destacamos o papel do Brasil, pois a este caberia o papel de *paymaster*, ainda que não o tenha sido, de acordo com a formulação de Mattli (1999). Nesse contexto, cresceu nos anos 2000 o debate sobre o significado mesmo da integração. Há movimentos que impulsionam o debate sobre aspectos que deveriam ser mais valorizados: integração social, cultural, educacional, combate comum à pobreza.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto de diversidades na região. Inclusive diversidades no tocante à política de inserção na economia internacional. Diversidades são aceitas, consideradas normais, portanto a Unasul não traz como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. Não visa política externa comum. Busca superar diferenças, sem desconhece-las, mantendo um espaço de interlocução. Portanto reconhecemos na Unasul o segundo círculo concêntrico para a política brasileira, que pelas suas características intergovernamentais e flexíveis, sem compromissos institucionais de significados incontornáveis, pode consolidar-se.

A Unasul tem o caráter 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, lançando mão da formulação já clássica de Bull (2002), são possíveis na medida em que se busca a

ordem e permitem manter a independência dos estados individuais. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibilizam-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.

Na perspectiva brasileira dos anos 2000, sobretudo a do governo Lula da Silva, seria 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” (Guimarães, 2006:275). A continuidade de conflitos domésticos em países da América do Sul, inclusive nos três maiores do Mercosul (Argentina, Brasil, Venezuela), mostra as dificuldades para atingir o patamar de polo. Mesmo nas relações entre os países que constituem os três grupos em que se subdividem atualmente os países membros da Unasul – Mercosul, Aliança do Pacífico e Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América (ALBA) – há consistentes problemas. Alguns de origem histórica, como entre Chile e Peru, outros ligados a problemas atuais. Para o Brasil, o espaço sul-americano vem se delineado politicamente de forma consistente, como reconstitui em perspectiva histórica Santos (2014:184), desde o governo Itamar Franco.

O conceito de América Latina consolidou-se a partir da construção de um imaginário comum por intelectuais da própria região – com o Brasil muitas vezes recebendo ou atribuindo-se um papel peculiar nessa arquitetura identitária –, mas, também, como uma representação do ‘outro’ para a sociedade estadunidense, como um contraconceito assimétrico de suas autoatribuídas virtudes. No entanto, a adesão do México ao Nafta, em 1992, contribuiu para erodir o conceito de América Latina, ao aproximar decisivamente um de seus polos mais importantes, o México, do ‘outro’ desse conceito: os Estados Unidos.

Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul, a autonomia parece se conectar mais diretamente com

alguns dos objetivos da cooperação. Isso ocorre ao menos em três dimensões: financiamento para a integração, mesmo considerando as restrições brasileiras ao Banco do Sul; integração da infraestrutura (incorporação da IIRSA e estabelecimento do COSIPLAN); e defesa (Conselho de Defesa Sul-Americano). Trata-se de tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana. Importante ressaltar que o processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano vinculava-se não apenas ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança, mas remeteu também à intenção de estabelecer um contraponto à influência dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), estabelecida em 2010, aparece como o terceiro círculo concêntrico na política hemisférica brasileira. Alguns dos Estados membros observam a organização como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Correa, foi quem mais avançou nessa direção. Para ele a CELAC deveria substituir a OEA⁵. 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.

Para o Brasil, a CELAC surge como uma organização que congrega todos os países da América Latina e do Caribe e, nas palavras de García, “sem países estranhos a eles” (2013:61). Trata-se sim da abertura de fóruns 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 caráter 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 dos governos brasileiros, 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 afinidades e que pode articular ações conjuntamente, inclusive parte das relações com o resto da comunidade internacional, também com os Estados Unidos.

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. Nessa perspectiva exagera-se na interpretação de que o Brasil buscaria a formação de um polo alternativo com poder competitivo extra regional (Burgess 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, particularmente em relação à necessidade de não superestimar a capacidade nacional. Os dois mandatos de Rousseff acentuaram esta característica. Em parte pelo reconhecimento dos limites, em parte pelo agravamento das crises política e econômica que pesa de forma decisiva na limitação de influência. A crença na capacidade de intermediação brasileira, ou mesmo no poder de convicção, em alguns casos é superestimada até por grupos de interesse e setores do governo norte-americano.

O eixo hemisférico: OEA e as relações com os Estados Unidos

A relação com os Estados Unidos poderá voltar a se tornar o foco no redirecionamento das relações exteriores do Brasil. As indicações nesse sentido surgem tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. As pressões pelas mudanças resultam não tanto do quadro internacional ou das relações bilaterais, ainda que possam estimular novos caminhos, mas do entendimento que os grupos dirigentes e as elites brasileiras terão desse quadro e dessas relações. Em outros termos, relacionam-se diretamente, como estamos discutindo, com as condições internas do país e, secundariamente, com as atitudes dos setores norte-americanos preocupados com o Brasil, sejam empresariais, sejam governamentais. As atitudes norte-americanas são importantes, mas o ponto relevante na atualidade é como elas influem nas relações de poder no Brasil. Como vimos, a qualidade do comércio, mais especificamente das exportações brasileiras aos Estados Unidos, tem composição de maior valor agregado que aquelas feitas à União Europeia e à China, ainda que menor qualidade que aquelas direcionadas ao Mercosul e à área

da ALADI. Para os Estados Unidos, o percentual de produtos manufaturados exportados é, como vimos, aproximadamente 55%. Para os empresários brasileiros, vista a dimensão e a potencialidade do mercado norte-americano, que vem absorvendo quantidades maiores de produtos brasileiros nos anos 2010, o atrativo é significativo.

Como demonstramos nas seções anteriores, a ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A ação dos Estados Unidos nas relações hemisféricas é, por si mesma, um desafio para o exercício da autonomia nessa esfera. No início do 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, mesmo continuando a ser, de longe, a principal potência mundial. Importante é ter em conta o significado que pode 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. Nos governos Lula da Silva e no primeiro mandato Rousseff, houve a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a aumentar a autonomia frente aos Estados Unidos. Seja de parte brasileira, seja de parte dos Estados Unidos, assim como de inúmeros países do continente, houve coincidência na manutenção de um perfil baixo para a OEA, utilizada como foro limitado de discussão de alguns temas. A OEA foi historicamente um *locus* para o desenvolvimento das relações com os Estados Unidos, mas na atualidade está longe de ser o único e mesmo o principal. Boa parte das ações externas concretiza-se no contexto de foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos. Compreendemos assim o significado da OEA para o Brasil, e sua relativização. Aplica-se a ideia do quarto círculo concêntrico. Os dados recentes, mesmo na fase de realização da VII Cúpula das Américas no Panamá de abril de 2015, não sugerem mudanças significativas.

Na OEA observa-se uma diminuição do peso norte-americano, que para alguns autores é considerado consequência de razoável desinteresse, ainda que seu financiamento dependa em sua maior parte dos

Estados Unidos. Fenômeno não conjuntural, manifestando-se desde os anos 1990 e atravessando todo o mandato Insulza (2005-2015), continuando na gestão de Almagro. A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta ambiguidades. Dissemos que a influência parece diminuir. Por outro assistimos, no segundo termo da administração Obama, a um renovado interesse pela América Latina: o que não é previsível é se isso se refletirá na reanimação da OEA. A retomada das relações com Cuba, e mesmo a possibilidade de alguma normalização das relações com a Venezuela, indica a busca de apaziguamento regional. É desta forma que deve ser interpretada a ação do Embaixador Thomas Shannon no tocante à Venezuela. É nesse contexto que deve ser analisada a visita de Rousseff aos Estados Unidos no final de junho de 2015. Na administração em Washington, parece prevalecer a ideia que é de interesse norte-americano rebaixar tensões e fortalecer laços. A administração tem suas preocupações voltadas a outras regiões, Ásia e Leste Europeu.

Dada a assimetria de poder, a experiência histórica e recente tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais no âmbito da OEA não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil no governo Lula da Silva 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 que para os governos brasileiros, na OEA há menor comunidade de valores que os existentes nas relações com Mercosul, Unasul e CELAC, o que a coloca numa posição inferior na escala de prioridades. Desse modo, justifica-se a alocação dessa organização como o quarto círculo concêntrico para a política externa brasileira no continente.

Ao longo dos governos do PT, não houve tensões significativas entre o Brasil e os Estados Unidos. Pelo menos desde 1990, o relacionamento não se modificou estruturalmente. Porém, não significa que inexistiram contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica do sempre renovado unilateralismo norte-americano; o que não impediu políticas de entendimentos e cooperação (Patriota, 2008). No campo econô-

mico 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. As controvérsias de caráter econômico e comercial sempre tiveram apoio *bi-partisan* no Brasil. Trinkunas (2015), da Brookings Institution, que defende maior aproximação entre Brasil e Estados Unidos, explica desta forma a especificidade nas relações bilaterais em geral:

What is fundamentally different about the U.S. relationship with Brazil in comparison to other major global players is the lack of a weighty constituency in each country for maintaining good relations. In spite of a significant trade relationship, the U.S. and Brazilian economies are not integrated into each other's economic value chains. Unlike Canada, China, Germany, India, or Israel, where a wide array of actors in the private sector, civil society, and government care deeply about mutual trade, investment, security, and the wider global order, no such powerful Brazil lobby exists in Washington or U.S. lobby in Brazil.

Não se trata de adesão aos interesses da potência hegemônica. China e Índia conseguem articular sua agenda nos Estados Unidos de forma autônoma, sempre na clara perspectiva de seus interesses nacionais.

Tudo isso não desconhece que nos anos 2010, até hoje, em 2015, houve fatores importantes que sinalizaram falta de sintonia, o que levou a alguns estremecimentos, sobretudo políticos e estratégicos. Como exemplos, citemos os casos da intervenção brasileira em relação ao Irã em 2010 e a crise das escutas da NSA em 2013. O que devemos considerar importante, para a análise da posição brasileira frente aos Estados Unidos, com reflexos no que se refere à OEA, é que um campo onde essa falta de entendimento tem se feito sentir com intensidade foi justamente na condução das relações interamericanas. Para os governos brasileiros, a consequência é o enfraquecimento da instância que deveria abrigar institucionalmente essas relações, a OEA.

O novo quadro das relações dos Estados Unidos com a América Latina, fortemente marcado pelo reatamento com Cuba, mas também

pela tentativa de normalização das relações com o Brasil, não parece pesar para o revigoreamento da OEA. A posição do Brasil não pode ser classificada como de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Em 2011 houve uma crise em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decorrente da medida cautelar que recomendava a suspensão imediata do licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte, crise superada apenas em 2015, com a indicação de um Embaixador na OEA, depois de quatro anos de vacância do cargo. Do mesmo modo é também consensual a ideia que os Estados Unidos não encontram na organização uma estrutura que sistematize suas relações continentais.

A probabilidade desta situação da OEA modificar-se no final dos anos 2010 parece difícil. Tanto de parte brasileira quanto de parte norte-americana há indícios fortes no sentido de privilegiar a tentativa de melhoria das relações bilaterais. Por um lado, como vimos no caso de forças econômicas, políticas e sociais brasileiras, em oposição ou dentro do governo, redobram-se as pressões para buscar consistentes pontos de encontro, sobretudo nos aspectos econômicos e comerciais, além de políticos. No caso dos Estados Unidos, há ambiguidades. Muitas vezes a posição do governo, particularmente da administração Obama, converge para a busca da melhora nas relações. Nisto parcialmente apoiada por outros setores governamentais, empresariais, *think tanks*, sobretudo os liberais. Tem tido papel relevante neste sentido o vice-presidente Joe Biden. No caso das escutas realizadas pela *National Security Agency* (NSA) em relação à presidente brasileira, sobre o qual o governo do Brasil exigiu pedido formal de desculpas desde 2013, o movimento que visou acomodar a situação, dele participando o ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira, foi bem sucedido. Ao mesmo tempo, devemos registrar que setores conservadores, sobretudo no âmbito republicano, agem de modo agressivo, particularmente contra aspectos da política externa brasileira: por exemplo, são decididos críticos do sistema BRICS - o que faz parte de uma estratégia que parece consolidar-se nos Estados Unidos de contenção da China. A percepção desses setores conservadores é que, através do BRICS, a multipolaridade é um caminho que os chineses utilizam para se precaver em relação à estratégia de contenção norte-americana (Schaefer e Poffenbarger, 2014). No caso brasileiro, mesmo consideradas as mudanças em curso e possíveis

alterações nas relações políticas internas, a busca de melhora da relação bilateral com os Estados Unidos (e de regularização da presença na OEA), será acompanhada pela continuação da busca de valorização da multipolaridade.

Neste contexto amplo compreende-se o encontro presidencial bilateral no Panamá em abril de 2015 e a visita de Rousseff a Washington no final de junho. As diferenças conjunturais entre o segundo mandato Rousseff e as administrações anteriores são bem identificadas nos Estados Unidos. O *New York Times* (21/3/2015), ao analisar em editorial os problemas brasileiros⁶, busca destacá-los:

So far, those hopes appear to have been misplaced. Ms. Rousseff has been an underwhelming leader on domestic matters and, perhaps most disappointing, on the world stage. While the other three large emerging economies, China, Russia and India, are pursuing muscular foreign policies, under Ms. Rousseff's watch, Brazil's voice in the international arena barely registers above a whisper.

As conclusões para o jornal são de que um caminho para a busca de maior estabilidade no Brasil seria agir de forma a contemplar interesses norte-americanos contestados na América Latina. Em alguma medida, essas sugestões parecem incorporadas na agenda bilateral após a visita oficial em junho. No comunicado conjunto divulgado após o encontro, foi afirmado que: “Os Presidentes reconheceram os esforços do Brasil e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para a promoção do diálogo político na Venezuela e para a realização de eleições legislativas com credibilidade, transparência e monitoramento internacional, em dezembro” (Brasil, 2015).

Na mesma direção, em Washington busca-se mostrar como o interesse econômico dos dois países aponta para a melhoria das relações, o que deveria encaminhar a um novo patamar de convergência e de cooperação. Meacham (2015), do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) indica o que entende ser o caminho:

The two biggest economies in the Western Hemisphere can't continue to operate in economic parallel. The potential gains from broader bilateral trade cooperation are enormous, and

both Washington and Brasilia appear increasingly open to having the discussion. In the face of domestic turmoil and dissatisfaction, Dilma could seize bilateral trade as a new goal—and one that could deliver tangible results that could play well at home given growing public support. Even embroiled in political crisis, working with Washington could be a much-needed way out.

Deve-se chamar a atenção ao fato de que, desde o início de 2015, setores como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil já estavam trabalhando nesta direção. Negociações como a Rodada de Diálogo Comercial entre Estados Unidos e Brasil, desenvolvidas por esse ministério nos meses de fevereiro e março de 2015, visavam abrir caminhos. O que deve ser destacado, como sinalizou o secretário de Comércio Exterior, Daniel Godinho⁷, é que há novidades. Além de tratar as questões de facilitação de comércio no âmbito multilateral como tem sido feito, avançou-se no tratamento bilateral. O comunicado conjunto divulgado ao final da visita de Rousseff a Washington em junho de 2015 demonstrou que houve algum sucesso nos esforços desses setores.

Em linha com o objetivo de expandir os fluxos de comércio bilaterais, os Presidentes ressaltaram os recentes avanços nas áreas de facilitação de comércio e avaliação de conformidade. Congratularam-se pela recente assinatura de Memorando de Intenções sobre Facilitação de Comércio, entre o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Departamento de Comércio dos Estados Unidos (DoC), e reiteraram a importância do compartilhamento de melhores práticas público-privadas para o avanço do comércio (Brasil, 2015).

O desenvolvimento econômico e político brasileiro na década 2000 foi importante, mas está longe de ser suficiente para vislumbrar atenuação na assimetria com os Estados Unidos. Não houve de parte dos governos brasileiros o objetivo de competir nem de criar blocos antagônicos. Buscaram 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 ao mesmo tempo políticas de desenvolvimento,

etc.. Vimos que houve uma ação visando constituir um polo no sistema internacional. As dificuldades enfrentadas pelo segundo mandato de Rousseff parecem contribuir para uma aproximação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos.

Conclusões

Ao discutir a posição brasileira frente às organizações regionais, um tema histórico parece retomar força: a relação com os Estados Unidos. Durante o governo do PT, de Lula da Silva, condições particulares, comércio internacional favorável, fortalecimento dos países genericamente anti-hegemônicos na América do Sul, capacidade de protagonismo internacional, participação no grupo dos BRICS, crescente relevância da China, possibilitaram manter relações amistosas com os Estados Unidos, sempre no plano da normalidade diplomática. Isso ocorreu em um contexto de posicionamento forte contra o unilateralismo nas diferentes arenas, seja no comércio, seja na geopolítica, seja nas organizações multilaterais, inclusive a ONU, OMC, G20, etc.

A crise brasileira de 2014/2015, política e econômica, fortalece novas atitudes. No tocante às relações externas, há o crescimento da reivindicação de empresários, de forças políticas, com impacto na alta administração do Estado, visando a adesão aos regimes internacionais formatados pelos Estados centrais. Isso não quer dizer que traços clássicos da política externa brasileira desaparecerão. Como discutimos, sofrerão uma ressignificação. O interesse pela diversificação das relações, buscando maximizar vantagens, viabilizadas pelo cenário político e econômico internacional deve manter-se. Daí a continuidade do interesse pelas organizações regionais, como Mercosul, Unasul e CELAC, e em baixo perfil, também pela OEA. Da mesma forma há também interesse pelas relações com a China e pela ativa participação em diferentes fóruns internacionais, particularmente os BRICS. Vimos como as atitudes de uma parte das elites repercutem na defesa da adesão aos grandes acordos internacionais em discussão, seja com a União Europeia seja com os Estados Unidos e países asiáticos. Os atuais impasses no cenário político doméstico não se resolverão rapidamente. A pergunta que podemos fazer, sem resposta, é se os fortes debates em curso no Brasil sobre sua inserção internacional, como

os que discutimos neste texto, indicam uma mudança de orientação brasileira, ou apenas pequenos ajustes na tradição histórica discutida, da autonomia e do fortalecimento das instituições regionais.

NOTAS

1. Fonte: Folha de S. Paulo, 27/10/2014.
2. <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-nova-politica-comercial-imp-,1591030>> O Estado de S.Paulo, 11/11/2014; p. 2.
3. Dados extraídos de relatório produzido pela Divisão de Inteligência Comercial do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2015. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/>>.
4. Entrevista ao jornal Valor Econômico, 5/2/2015.
5. 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.
6. <http://www.nytimes.com/2015/03/22/opinion/sunday/brazils-dim-voice-on-the-world-stage.html?_r=0>
7. “Diálogo Brasil-EUA avança nas áreas de regulação e facilitação do comércio”. Valor Econômico, 20/03/2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bacha, Edmar (2013). “Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial”. *Texto para Discussão n. 27*. Rio de Janeiro: IEPE/Casa das Garças.
- Bernal-Meza, Raúl (2005). *América Latina en el mundo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Brasil. Ministério das Relações Exteriores (2015). *Comunicado conjunto da Presidenta Dilma Rousseff e do Presidente Barack Obama* – Washington, 30 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- Briceño Ruiz, José (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano, en: Briceño Ruiz, José, Andrés Rivarola, e Ángel Gragea (eds.) *Integración Latinoamericano y Caribeña. Política y economía*. España: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- Casarões, Guilherme Stolle (2014). ‘O tempo é o senhor da razão’? *A política externa do governo Collor, vinte anos depois*. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.
- Colacrai, Myriam (2009). “Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuína contribución sudamericana. La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”, en: Lechini, Gladys, Victor Klagsbrunn e William Gonçalves, eds. *Argentina e Brasil, vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan: 33-49.
- Ferreira, Oliveiros S. (2001). *A crise da política externa (autonomia ou subordinação?)*. Rio de Janeiro: Editora Renavan.
- Fonseca Jr., Gelson (1998). *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra.
- Garcia, Marco Aurélio (2013). “Dez anos de política externa”, en: 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*. New York: Palgrave Macmillan.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.

- Jaguaribe, Hélio (1958). *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB.
- Jaguaribe, Hélio (1979). Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica. *Estudios Internacionales*, vol. 46 (abril-junho): 91-130.
- Malamud, Andres (2005). “Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement.” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 18, No. 3.
- Malan, Pedro S., Regis Bonelli Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira (1977). *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- 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.
- Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meacham, Carl (2015). *Protests, Corruption, and Recession: Is Brazil Ready for Trade Cooperation with the United States?*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS). 23 março. Disponível em: <<http://csis.org/>>.
- Morgenthau, Hans (2003). *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora UnB.
- 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*, en: Sandholtz, Wayne e Alec Stone Sweet (eds.) *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press.
- Puig, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar.
- Puig, Juan Carlos (1984). “Introducción”, en Puig, Juan Carlos (org) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- 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 (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Santos, Luís Cláudio Villafañe G. (2014). *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília : FUNAG.
- Schaefer, Mark E., e John G. Poffenbarger (2014). *The Formation of the BRICS and its implication for the United States: Emerging Together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Simonoff, Alejandro (2015). "Integración y autonomía em el pensamiento de Juan Carlos Puig", en Briceño Ruiz, José e Alejandro Simonoff (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Thorstensen, Vera, e Lucas Ferraz (2014). *The impacts of TTIP and TPP on Brazil*. Paper. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Trinkunas, Harold (2015). Moving beyond dispensable: strengthening U.S.-Brazil Relations. *Order from Chaos: foreign policy in a troubled world*, Brookings, Washington, 26 junho. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/06/26-us-brazil-relations-rousseff-trinkunas>>.
- 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.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

SUMMARIO

A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas

O objetivo deste artigo é buscar a compreensão de como a situação da política doméstica do Brasil durante o segundo governo Rousseff, caracterizado por acirrada disputa política, afeta a sua política

externa para a integração regional, relações interamericanas, relações com os Estados Unidos, assim como a política externa em geral. Analisamos o panorama da política doméstica brasileira, observando seu relacionamento com alguns conceitos básicos da política externa; concentramos a atenção nos temas da integração e da cooperação na América Latina, discutindo o Mercosul, a Unasul e a CELAC; e analisamos a atuação continental, particularmente frente à OEA e aos Estados Unidos. Concluiremos apontando os problemas principais que se colocam no segundo mandato de Rouseff, considerando cenários nacionais e internacionais de longa duração. As dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica limitarão o protagonismo brasileiro na região, e as pressões por mais aproximação com os países centrais poderão alcançar maior intensidade. Ao mesmo tempo, tendo também em conta a história da política externa brasileira no século XX e neste início de XXI, afirmamos que o equilíbrio nas relações internacionais não será abandonado, buscando utilizar em próprio favor relações com outros países, como os BRICS, particularmente a China.

RESUMEN

La orientación de la política brasileña para las Américas en tiempos de vicisitudes domésticas

El objetivo de este artículo es intentar comprender cómo la situación de la política doméstica de Brasil durante el segundo gobierno de Rouseff, que se caracteriza por una exacerbada disputa política, afecta a su política exterior tanto hacia la integración regional, las relaciones interamericanas y las relaciones con los Estados Unidos, como también de modo general. Hemos analizado el panorama de la política interna brasileña, observando su relación con algunos conceptos básicos de la política externa. Concentramos la atención en los temas de la integración y la cooperación en América Latina, poniendo en discusión el Mercosur, la UNASUR y la CELAC, además de analizar su actuación continental, en particular con relación a la OEA y los Estados Unidos. Como conclusión, señalamos los principales problemas presentes en el segundo mandato de Rouseff, teniendo en cuenta escenarios nacionales e internacionales de larga duración. Las dificultades de

negociación en la política interna, sumadas a la crisis económica, limitarán el protagonismo brasileño en la región. Además, las presiones por un mayor acercamiento con los países centrales podrán cobrar más intensidad. Al mismo tiempo, teniendo también en cuenta la historia de la política exterior de Brasil en el siglo XX y en estos inicios del XXI, sostenemos que el país no abandonará el equilibrio en sus relaciones internacionales, tratando de utilizar a su favor relaciones con otros países, tales como los BRICS, en particular, con China.

ABSTRACT

**Focus of Brazilian Policy for the Americas
in Times of Internal Vicissitudes**

The intent of this article is to shed light on how the domestic political scenario in Brazil during Rousseff's second administration -which is characterized by exacerbated political confrontation- affects its foreign policy both in terms of regional integration, inter-American relations and links to the United States, and in general terms as well. We analyzed the Brazilian domestic political situation, taking into account the connections with certain basic foreign policy concepts. We focused on integration and cooperation issues in Latin America and we challenged Mercosur, UNASUR and ECLAC. Also, we examined Brazil's continental relations, in particular with the OAS and the United States. By way of conclusion, we identified the main problems present during the second administration of Rousseff, taking into consideration long-term national and international scenarios. Difficult domestic politics negotiations, combined with the economic crisis, will impair Brazil's prominent role in the region. Furthermore, pressure to develop closer ties with core countries may intensify. At the same time, considering Brazil's foreign policy history in the 20th and the beginning of the 21st centuries, we argue that the country will maintain the balance in its international relations, in an attempt to leverage on its relations with other countries such as BRICS and, particularly, China.



Perspectivas institucionales





¿Gobernanza regional o *soft balancing* de “Estados revolucionarios”?: El discurso y la práctica del ALBA

José Briceño Ruiz

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) es un bloque regional que está indisolublemente vinculado con la figura de Hugo Chávez Frías, presidente de Venezuela desde 1999 hasta marzo de 2013. Nacida y desarrollada en sus primeros años en un contexto global y regional favorable debido al descrédito de las políticas económicas neo-liberales después de la crisis argentina de 2001 y a los altos precios del petróleo en 2003, el ALBA se consolida como esquema de integración después del 2004. Bajo el liderazgo de Chávez, el ALBA intenta introducir una narrativa y una práctica distinta al regionalismo abierto. Igualmente, logra expandirse más allá del eje cubano-venezolano para incluir a países de América del Sur,

América Central y el Caribe insular. Todo esto permitió describir a este esquema como uno de los ejes del regionalismo latinoamericano: el eje anti-sistémico. Sin embargo, el escenario ha cambiado para el ALBA. Su creador y líder desapareció físicamente. El escenario global es menos favorable y la caída de los precios del petróleo, ha disminuido la capacidad de Venezuela de seguir actuando como un *paymaster* del proceso regional.

En este artículo se examina si las grandes líneas de la narrativa regionalista del ALBA han favorecido una mayor integración y cooperación en América Latina y el Caribe y en el Hemisferio Occidental. Para ello, en la primera sección del trabajo se discute la relación del ALBA con la idea gobernanza, pues mientras el objetivo de ésta última es el logro de orden (Guzzini, 2012), el ALBA se presenta como una contestación de ese orden internacional. Dos elementos son discutidos en las secciones siguientes. El primer lugar el impacto del ALBA en el orden hemisférico, en particular en lo relativo a las relaciones con Estados Unidos, la construcción democrática y los temas de defensa. En segundo lugar, se examina el impacto del ALBA como modelo de integración alternativo al regionalismo abierto y el nuevo regionalismo económico de la década de 1990.

Gobernanza regional: ¿un concepto útil para analizar el ALBA?

Gobernanza es una categoría que ha adquirido un uso generalizado en la disciplina de las Relaciones Internacionales, en particular a partir de la publicación en 1992 del libro *Governance without government: order and change in world politics* por James Rosenau y Otto-Ernst Czempiel. Su traslado al análisis de los procesos regionales que se producen en el sistema internacional no tardó en producirse y gobernanza regional también comenzó a ser usada de forma amplia, al punto que para algunos expertos es un concepto más adecuado para comprender las variantes del regionalismo y de los procesos regionales (Nolte, 2014: 6).

La gobernanza se suele asociar a la reducción del papel del Estado en la economía que se inicia en la década del 1970 y se profundiza en los años del *thatcherismo* y de la *reaganomics*. En su dimensión analítica

supone una crítica a corrientes del pensamiento económico como el keynesianismo o, en el caso específico de la economía del desarrollo, al cepalismo propuesto por Raúl Prebisch y a otras formas de planificación económica. Desde el punto de vista empírico, se asocia con lo que, en particular en Gran Bretaña, se comenzó a describir como el “*hollowing out of the state*”, el vaciamiento del Estado, debido a su supuesta incapacidad de cumplir ciertas funciones, que habrían pasado a manos de actores empresariales a través de procesos de privatización o a instancias supranacionales, en particular la entonces Comunidad Europea (Rhodes, 1996). La aparición de la idea de gobernanza es también una respuesta a la creciente insatisfacción frente a la forma como las teorías de las Relaciones Internacionales explicaban el funcionamiento del sistema internacional. Así como a nivel doméstico se argumenta que la gobernanza transforma a los Estados, a nivel internacional modifica la visión de un mundo de Estados en conflicto potencial o de instituciones que expresan las expectativas de esos actores.

El problema es que los dos aspectos analizados en el párrafo previo son objeto de un intenso debate, dando lugar a las más diversas redefiniciones y modificaciones de la idea de gobernanza. Por un lado, se argumenta que el enfoque de la gobernanza como expresión del vaciamiento del Estado y su incapacidad de cumplir de forma eficiente sus funciones, se asimila el neo-liberalismo, al punto que para autores como Boaventura de Santos (2005: 10), es la “matriz política de globalización neoliberal”. Esta vinculación se refuerza por ser instituciones multilaterales como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) las que han impulsado más la necesidad de una “buena gobernanza” a través de procesos de privatización o a mediante la reestructuración del Estado, que debía dejar de ser un Estado de bienestar (como en Europa Occidental) o un Estado Desarrollista (como en América Latina), para convertirse en un Estado eficiente (World Bank, 1992, 1997). En este contexto, la gobernanza se habría convertido más “en una herramienta política de transformación de las sociedades que en un enfoque analítico” (Hufty, 2007: 18). La gobernanza como expresión de un mundo multi-céntrico también es cuestionada. Se argumenta que una de las limitaciones del enfoque es que no explica el *proceso o conjunto de procesos que configuran gobernanza* (Sending y Neuman, 2006: 653). Se objeta también el enfoque suma cero que se esconde tras la gobernanza, según el cual en la medida en que los actores no

estatales se fortalecen, el Estado se debilita. Esto obvia que en muchos casos son algunos Estados quienes favorecen o se articulan con actores no estatales para que éstos participen en procesos globales, mediante programas de ayuda o apoyo a sus actividades (*ibidem*: 654).

A pesar de estas limitaciones, la idea de gobernanza global no sólo está consolidada, sino que se complementa con de la gobernanza regional, en la cual instituciones regionales habrían adquirido un papel importante en la transferencia de funciones en temas como la democracia, la protección de los Derechos Humanos, el Estado de Derecho, entre otros (Börzel y Van Hüllen, 2015: 3). Una idea cercana atribuye al regionalismo un papel en la “difusión de normas” (Solingen, 2012; Quiliconi, 2014) o en lo que Acharya (2004) describe como “localización de normas”. En ambos casos, se refiere a la recepción regional de normas que serían, o pretenderían, ser parte de una gobernanza global. Este aspecto debe, no obstante, ser relativizado, pues algunas de las normas regionales producida en esquemas como la UNASUR no replican simplemente aquellas producidas en los países centrales sino que reflejan más bien conceptos propios de la región, como la idea de autonomía. Un ejemplo de esto puede ser el enfoque de la lucha contra las drogas como un problema no sólo derivado de la producción en los países en desarrollo, sino también consecuencia del consumo en los países desarrollados, como ha sido planteado en el ámbito suramericano.

En la próxima sección, se analiza si el ALBA es un esquema regional que pueda ayudar a construir una “gobernanza global”. Se argumenta que el ALBA es un caso interesante para delimitar las fortalezas y debilidades de la noción de gobernanza como herramienta teórica para comprender el desarrollo de procesos regionales. Sus narrativas, normas e instituciones no solo no son coincidentes sino que en muchos aspectos se oponen a las planteadas por las instituciones multilaterales que impulsan una gobernanza global. Aspectos como el rechazo a las propuestas de libre comercio, una particular visión de la democracia y los derechos humanos, objeciones al funcionamiento de instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial y marcado papel del Estado, sugieren que el ALBA es un proceso regional que se aleja bastante de la narrativa de gobernanza.

El ALBA y la gobernanza regional

El ALBA es un proceso complejo, con dimensiones de integración económica, de cooperación económica, concertación y diálogo político. La extensión de este trabajo no permite realizar un análisis detallado de todas estas dimensiones, por lo que se precisa seleccionar aspectos específicos del proceso regional que permitan dar una visión de sus objetivos, instrumentos y lógicas de funcionamiento. En tal sentido, se han escogido dos aspectos: la posición del ALBA frente al régimen internacional y el poder de Estados Unidos, destacándose el modelo de democracia que se plantea por los países de ese bloque regional y los tema de defensa, y por otro lado, la alternativa económica que el ALBA plantea frente al modelo de integración abierto o nuevo regionalismo económico.

EL ALBA, el poder de Estados Unidos y la democracia

El ALBA nace como una respuesta al proyecto que Estados Unidos había diseñado para el Hemisferio Occidental en la post-guerra fría: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pero en su década de existencia, se va transformando en un esquema regional que llega a ser descrito como una iniciativa contra-hegemónica y de resistencia frente al capitalismo global (Muh, 2011). Este particular desarrollo del ALBA está asociado en gran medida a la forma como su país líder, Venezuela, fue configurando sus relaciones con el poder hegemónico en el sistema internacional y en el Hemisferio Occidental: Estados Unidos. Las relaciones fueron complejas desde sus inicios, pero la narrativa venezolana frente a Washington y sus propuestas fueron transformadas en un tono cada vez más radical. Este cambio discursivo giró de una inicial crítica a Estados Unidos describiéndolo como un polo de poder único que requería ser equilibrado mediante la construcción de un mundo multipolar, a la adopción de un narrativa anti-imperialista. Los objetivos políticos cambian, pues se pasa de un inicial interés en un mayor equilibrio internacional a una transformación radical del sistema internacional.

Estos cambios narrativos se manifiestan en la política exterior de Venezuela durante el chavismo, especialmente en los “tiempos de Chávez”. Así, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo Económico y Social

2001-2007 (documento orientador de las líneas de acción del primer gobierno de Chávez), se establece como uno de los ejes de acción el equilibrio internacional. Al respecto se señala: “la política internacional está dirigida a estimular la gestación de un mundo multipolar...” (Líneas Generales el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 –en adelante Líneas Generales, 2001: 155). Cuando se explica cómo se promoverá ese mundo multipolar “se plantea, como estrategia fundamental, el fortalecimiento de los organismos supranacionales y las iniciativas multilaterales” (*ibídem*: 159). Para ello se proponen líneas concretas de acción como la democratizar el proceso de toma de decisiones en los organismos internacionales; la promoción y protección de los Derechos Humanos y el perfeccionamiento de una agenda común de los países del sur (*ibídem*: 159). Se observa entonces un discurso que plantea cierta ruptura con Estados Unidos y una crítica al orden internacional vigente, pero sin radicalismos y visiones anti-sistémicas. Apenas se hace una mención al país del Norte, en los siguientes términos: “intensificaremos el diálogo y la cooperación con los países vecinos y profundizaremos la relación comercial, especialmente la energética, con Estados Unidos, Suramérica, Centroamérica, el Caribe, China, India y Rusia” (*ibídem*: 157).

En el Proyecto Nacional de Desarrollo Simón Bolívar, Primer Plan Socialista, que debía orientar el desarrollo económico para el período 2007-2013, es decir el segundo gobierno de Chávez, la narrativa cambia y el anti-imperialismo aparece. La idea de equilibrio internacional deja de ser central y se sustituye por una “nueva geopolítica internacional” en el marco de la cual se debe crear el mundo multipolar, aunque esto se describe de la siguiente manera: “La construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la *hegemonía del imperialismo norteamericano*, en la búsqueda de la justicia social, la solidaridad y las garantías de paz bajo la profundización del dialogo fraterno entre los pueblos, el respeto de las libertades de pensamiento, religión y la autodeterminación de los pueblos” (cursivas del autor de este trabajo) (Proyecto Nacional de Desarrollo Simón Bolívar – en adelante Proyecto Nacional, 2007: 44). Se señalan luego áreas de interés estratégico, pero no se incluye a Estados Unidos sino América del Norte, aunque con esta región se plantean metas como intercambio con los movimientos sociales o el incremento de la solidaridad con los sectores excluidos de la sociedad

norteamericana (*ibídem*: 47). En otras palabras, las relaciones con Estados Unidos desaparece del mapa estratégico que se plantea del segundo gobierno de Chávez, y en vez de ello, el lenguaje es de conflicto y enfrentamiento.

Las razones para explicar este giro en las relaciones con Estados Unidos escapan de los objetivos de este trabajo, y se vinculan al conflicto y la polarización política en Venezuela entre fines de 2001 y 2004, así como a la forma poco adecuada como la administración Bush trató las relaciones con el gobierno de Hugo Chávez. No obstante, para efectos de este trabajo, ese giro es crucial para entender como una iniciativa que nace como una simple Alternativa al ALCA, que en lo central objetaba las propuestas Estados Unidos en las negociaciones hemisféricas, se convierte en un proceso con pretensiones contra-hegemónicas y anti-imperialistas.

El papel de Cuba es crucial en este giro. Aunque el gobierno de Chávez se acercó a La Habana desde el año 2000, la alianza se consolida a partir de 2003, cuando se comienzan a ejecutar en Venezuela programas sociales en materia de salud y educación, conocidos como Misiones. Estas fueron desarrolladas esencialmente por médicos y alfabetizadores cubanos. No se trataba de algo nuevo para Cuba, que tenía ya un largo camino recorrido en la promoción de programas de ayuda internacional en estas dos áreas. Esta era una de fortalezas de la Revolución Cubana y una de las formas que le permitía mantener su presencia en el escenario internacional, incluso en los difíciles años del período especial. El ALBA se percibía como espacio para continuar con estos programas de ayuda, ahora contando con el apoyo financiero de Venezuela para su financiamiento. No obstante, este apoyo significaba para el ALBA también la adopción de la narrativa anti-imperialista que caracterizó la acción internacional cubana desde la década del 1960. En este sentido, aunque Chávez desempeñó un liderazgo indiscutible en la concepción, diseño y posterior ejecución del ALBA, es innegable que Fidel Castro tuvo un papel significativo en la concepción anti-imperialista que ésta decide adoptar (Backer y Molina, 2014: 685).

El ALBA se convierte entonces en un nuevo eje de la integración regional con una narrativa que busca diferenciarse de las experiencias en marcha desde la década de 1990. En lo político, el ALBA se proponía retomar la dimensión estratégica de la integración, la política de la

integración. Desde el año 2000, Chávez había insistido en espacios como la Comunidad Andina (CAN) sobre la necesidad de retomar la dimensión política en los procesos regionales, que había sido subordinada o colocada en un segundo plano por el sesgo comercial que caracterizó al “nuevo regionalismo económico”. Esa dimensión política implicaba convertir a la integración en un mecanismo para transformar el orden unipolar, desarrollar una práctica anti-imperialista, y por lo tanto, provocar una ruptura con orden del sistema internacional vigente.

En este aspecto el ALBA es difícil de ser analizado desde la óptica de la gobernanza. Esta última tiene como uno de sus elementos distintivos el consenso o, al menos la búsqueda de éste. En la narrativa del ALBA se rechazan muchas de las normas y regímenes internacionales vigentes, que son vistos como expresión del poder de Estados Unidos y sus aliados de Europa y el este de Asia. Más que buscar mecanismos de colaboración para perfeccionar esos regímenes internacionales a través de la coordinación de los actores, lo que se busca es transformar el sistema y, como consecuencia, crear nuevas reglas globales. Tampoco es viable la actuación en forma de red de actores públicos y privados, estatales o intergubernamentales, pues en el ALBA se objeta el papel de las empresas transnacionales o de algunas instituciones internacionales, que se perciben como expresión del poder hegemónico global.

El caso de la actuación del ALBA en el hemisferio occidental sirve de ejemplo. Normalmente se suele asociar al ALBA como una crítica al ALCA, pero es algo más complejo que eso. El ALCA fue apenas la dimensión económica–comercial de un proceso de reestructuración de las relaciones internacionales en el Hemisferio Occidental en la pos-guerra fría. Este proceso tenía como su marco institucional las Cumbres de las Américas, en las cuales el ALCA era apenas uno de los temas de discusión. Las Cumbres se basaron en la existencia entre la mayoría de los países de la región de un consenso sobre dos aspectos: la preferencia por un modelo de desarrollo económico inspirado en las recomendaciones del Consenso de Washington y el apoyo al modelo de democracia liberal (Legler, 2013: 184). Para los países del ALBA esta visión del orden hemisférico representaba el enfoque unipolar de Estados Unidos. Luchar contra un orden unipolar se manifestaba en la creación de esquemas regionales con la pretensión de ser polos

alternativos de poder, que impulsasen narrativas y prácticas que sustituyesen las propuestas por el supuesto poder unipolar de Estados Unidos.

El caso de la promoción de la democracia es un buen ejemplo para explicar el anterior argumento. En las Cumbres de las Américas la defensa de la democracia fue central en las discusiones. En la Declaración Final se señala al respecto: “La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que la *democracia representativa* es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. La democracia se fortalece mediante la *modernización del Estado...*” (Declaración de Miami, 1994) (cursivas del autor de este trabajo). Los términos de esta Declaración expresaban el consenso que existía entre Estados Unidos, Canadá y los países de América Latina y el Caribe en cuanto al modelo democrático que se debía promover para la región: la tradicional forma de democracia representativa, que se mezclaba con la recetas de reforma del Estado (en línea con la idea de buena gobernanza) del BID o el BM. Este enfoque sería ratificado en 2001, cuando los miembros de la OEA suscriben la Carta Democrática Interamericana.

Sin embargo, con el ascenso del ALBA, esta visión de la democracia comenzó a ser contestada. La propuesta de democracia participativa que propone Hugo Chávez y que se adopta en el ALBA se presenta una alternativa a la tradicional democracia representativa. Al respecto señaló Chávez: “si de democracia vamos a hablar, habrá que recordar la democracia liberal que se le impuso a todos estos países. (...) Porque la democracia de élites, representativa, es contrarrevolucionaria” (Chávez, 2011: 32-33). Esto ya se había manifestado antes de la creación del ALBA, cuando en la Cumbre de las Américas Quebec (2001), Venezuela se reservó en la Declaración Final la mención que se hacía a la democracia representativa.

En consecuencia, el ascenso del ALBA como actor regional ha significado una ruptura del consenso que se había alcanzado sobre la promoción de la democracia en el continente. Nadie en la región rechaza la idea de democracia, sino que la interpreta de forma distinta. Ahora bien, esto permite argumentar que el supuesto que la integración y la cooperación son mecanismos de difusión de normas globales es, al menos, objeto de cuestionamiento. En el ALBA no sólo

se rechaza la idea de democracia liberal que Estados Unidos impulsó como parte de nuevo orden mundial posterior al colapso del bloque comunista, sino que se impulsa una contra-narrativa que, aunque con un éxito bastante limitado, ha tratado de impulsar en el continente (la democracia representativa). Entonces hablar de una gobernanza democrática en las Américas implica reconocer que a la tradicional narrativa de democracia representativa que se encarnó en la Carta Democrática Interamericana se sumó un proyecto alternativo de democracia participativa. Existen dos maneras de entender el asunto que se han manifestado en dos regímenes internacionales distintos. Esto demuestra las dificultades de sustentar ideas como difusión y gobernanza sin considerar las contradictorias dinámicas de poder que están presentes en el sistema internacional.

Thomas Legler ha analizado como este cambio en la idea de promoción de la democracia se ha visto alterado por cambios políticos en la región, en el sistema internacional y en estrategias políticas concretas. Así, aunque la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio no ha desaparecido, sí se ha mitigado desde el giro hacia la izquierda en varios países, a lo cual también ayudado la emergencia de China como un actor clave (debido a su creciente comercio e inversiones con varios países de la región), el papel de Brasil en América del Sur y la estrategia de *soft balancing* desarrollado por Hugo Chávez y uno de cuyos espacios de promoción es el ALBA (Legler, 2012: 863). Esto ha producido un cambio en la forma de entender el regionalismo, causando que el entusiasmo que existía sobre el proceso de la Cumbre de las Américas fuera desplazado por proyectos alternativos que excluían a Washington, como el caso de la CELAC. En otras palabras, para muchos países en la región, Estados Unidos no es ya percibido como socio en los asuntos regionales y globales. Como señala (*ibidem*: 864), esto significó el fin de una visión única o hegemónica de democracia, entendida como representativa. El ALBA influyó en este proceso, complejizando aún más el difícil y ya complejo proceso de crear mecanismos que permitan alejar el siempre permanente fantasma de un retroceso democrático en la región.

El ALBA, la defensa y seguridad hemisférica

Otro aspecto en el cual el ALBA pone de manifiesto su carácter anti-sistémico y su oposición a Estados Unidos es el tema de la seguridad

y defensa. Desde su ascenso al poder, Chávez planteó la necesidad de una nueva doctrina de defensa nacional que se basase en la articulación cívico-militar. Bajo esta lógica, las Fuerzas Armadas no sólo cumplen funciones de defensa, sino que participan en la promoción del desarrollo nacional, mientras que los ciudadanos se consideran actores en la defensa nacional frente a las amenazas externas. Para Chávez y otros líderes del ALBA la mayor amenaza era Estados Unidos, un imperio (en la narrativa del ALBA) que es culpable de todos los males latinoamericanos. En consecuencia, se propone crear una nueva doctrina de defensa regional para enfrentar de manera conjunta las amenazas externas provenientes de Estados Unidos. Esta idea fue propuesta por Chávez desde sus primeros años de gobierno. Ya en el año 2000, durante la primer Cumbre Suramericana realizada en Brasilia, Chávez planteó la integración de las Fuerzas Armadas de la región. En enero de 2006, Chávez esboza a sus socios del Mercosur la creación de una Organización del Atlántico Sur (Pádua y Mathias, 2010: 58), propuesta que tampoco encuentra gran recepción.

Frente a la falta de interés de sus vecinos frente a sus propuestas, es en el ámbito del ALBA donde Venezuela, Cuba y Bolivia deciden formar “un sistema de defensa común autónomo, pautado por ideas de cuño socialista, bolivariano y anti-norteamericano” (*ibídem*: 60). No obstante, correspondería a Evo Morales delimitar la Doctrina Militar del ALBA en un discurso dado el 25 de julio de 2013, apenas unos meses después de la muerte de Chávez. Estados Unidos es el objeto central de preocupación detrás de la promoción de una nueva doctrina de defensa, pues ésta se concibe como una respuesta a las acciones intervencionistas de Washington en el mundo que, según Morales, tienen el objetivo de apoderarse de los recursos naturales y neutralizar la emergencia de gobiernos revolucionarios. En ese contexto, la nueva doctrina de defensa otorgaría “un papel protagónico de los líderes anticoloniales y antiimperiales que dieron su vida en cuatro grandes dimensiones o momentos históricos: 1) la resistencia colonial de nuestros pueblos indígenas —Tupac Katari, Bartolina Sisa, Amaru etc.—, 2) el proyecto de unidad bolivariana entre nuestros pueblos, 3) los procesos políticos de militares nacionalistas-socialistas, 4) el papel que cumplen hoy los movimientos sociales como movimientos de liberación e independencia (Morales, 2013: 2).

En la nueva doctrina, las Fuerzas Armadas se deben integrar en un bloque estratégico para contribuir a la paz regional, hemisférica y mundial. Otro objetivo fundamental es la defensa de la soberanía regional —“de cualquier intervención imperial y asumir que una agresión contra uno de nuestros pueblos significa una agresión a todo el bloque” (*ibídem*: 2). Ya en 2011, se había creado una Escuela de Defensa del ALBA, con sede en Bolivia. Para Morales, en esa escuela se debía promover una “doctrina con identidad estratégica común, basada en la unidad, solidaridad y complementariedad” (*ibídem*: 3).

La nueva doctrina de defensa no puede interpretarse sino como una expresión más de la lógica de los Estados que conforman el ALBA y está estrechamente asociada a objetivos políticos como la lucha contra el orden unipolar y el anti-imperialismo que inspiran la política exterior de Venezuela. La idea de gobernanza no está implícita o explícitamente influyendo en estas iniciativas. Se trata de propuestas para enfrentar el orden hemisférico existente que tienen el potencial de crear una división regional en cuanto a los temas de seguridad. El problema es que tras la muerte de Chávez, las propuestas en temas militares y de defensa han perdido dinamismo y la misma Escuela de Defensa del ALBA ha desarrollado pocas actividades.

El ALBA y el orden económico: ¿un nuevo modelo de integración regional?

Uno de los rasgos del enfoque de la gobernanza en su dimensión económica es la reducción del papel del Estado en la economía. La gobernanza económica responde al menos en la lógica de autores como Rhodes o de instituciones como el BID y el BM a la necesidad de reestructurar la economía para dejar que operen de forma eficiente los mercados, lo que se acompaña con la reforma del Estado. Esto tuvo influencia en el enfoque del nuevo regionalismo económico, apoyado por instituciones como el BID, en el cual la integración regional dejó de ser un proceso superficial de eliminación de aranceles y se transformó en una “integración profunda” (Lawrence, 1996), que reglamentaría aspectos como la propiedad intelectual, las inversiones, los servicios, las compras gubernamentales y los temas ambientales y laborales vinculados con el comercio. Estos aspectos estaban siendo regulados, o están siendo objeto de discusión para su regulación, a

escala multilateral en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su regulación en los esquemas regionales era un paso inicial en un proceso que culminaría en un acuerdo multilateral. Es por ello que se argumentaba que los acuerdos comerciales debían ser un *stepping stone*, es decir, una piedra fundadora en el camino de la un construcción de un régimen de comercio internacional y un orden económico mundial basado en la economía de mercado.

Implícita en esta forma de entender el regionalismo económico estaba su asimilación al libre comercio y la inserción óptima en los mercados internacionales. Esto explica por qué en la década del noventa, a pesar del fallido intento de la CEPAL de asociar el regionalismo abierto a la transformación productiva con equidad, en la mayor parte de los acuerdos no se adoptaron estrategias de integración productiva. Igualmente, ese enfoque del regionalismo no concebía a la integración o la cooperación regional como espacios para promover políticas sociales o al menos la concertación de políticas en áreas como la salud o la educación. A riesgo de simplificar en exceso para los efectos de este artículo, se puede aseverar que en el nuevo regionalismo económico, la integración regional se asimilaba al libre-comercio y a la regulación de los temas asociados con el comercio propuesta por la agenda de integración profunda.

El ALBA se opone a esta forma de entender el regionalismo, pues su visión de la integración y cooperación económica es crítica del neo-liberalismo. Al menos esa es su narrativa oficial, pues Evo Morales en Bolivia no desmontó la política económica que le antecedió: Rafael Correa ha mantenido dolarizada su economía; y Nicaragua es parte del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, América Central y República Dominicana (conocido como CAFTA DR), cuyo enfoque se inspira en las premisas del nuevo regionalismo económico. A pesar de esta contradicción interna, en el ALBA son reiteradas las críticas al neo-liberalismo y al capitalismo. En los documentos iniciales la crítica era al primero, que se puede entender como una forma de organizar el sistema económico en países como Estados Unidos y Gran Bretaña y que desde la época de la Reaganomics y el Thatcherismo se ha expandido a escala global. No obstante, la literatura destaca la existencia de otras formas de organización capitalista como el capitalismo renano o el capitalismo japonés. En sus documentos iniciales, el ALBA objetaba la

forma de organización capitalista neo-liberal. Posteriormente, se transforma en un tipo de integración no capitalista, es decir, el problema deja de ser si el capitalismo es neo-liberal, estatista o intervencionista, sino el sistema en sí, lo que implica adoptar una narrativa marxista.

Este cambio se explica a partir de las transformaciones en el discurso sobre el modelo económico que suceden en el chavismo y en el gobierno venezolano. En sus años iniciales Chávez se refería con frecuencia a la “tercera vía” que proponía Anthony Giddens. A partir del año 2002 fueron mayores las referencias al desarrollo endógeno y uno de sus mayores exponentes, Oswaldo Sunkel, fue invitado a Venezuela. Sin embargo, la polarización política entre los años 2002-2004 y la consolidación del Chávez después del referéndum revocatorio, lo llevan a adoptar el denominado Socialismo del Siglo XXI, en el año 2006, y a declararse marxista en 2011. Debido al peso de la figura de Chávez en la denominada Revolución Bolivariana, estos giros en su manera de entender la organización del proyecto económico marcaron la política de su gobierno e incidieron en el proyecto del ALBA.

En consecuencia, el ALBA no sólo se aleja de las pretensiones de una gobernanza regional en línea con las propuestas del nuevo regionalismo económico, sino que las enfrenta. En tal sentido, se ha opuesto al modelo de integración que propone Estados Unidos para América, lo que se ha manifestado en su rechazo al ALCA y a los TLC bilaterales. Esto explica las afirmaciones de líderes como Evo Morales, que describen a la Alianza del Pacífico como una expresión de los intereses estadounidenses y los presidentes de sus países miembros como “lacayos del imperialismo” (Evo Morales, citado en La Tercera, 14/10/2014).

El ALBA entonces se presenta como un modelo nuevo de integración, que no se basaría en las ventajas comparativas sino en las ventajas cooperativas (aunque nunca se termine de delimitar este concepto) y en el cual la idea de competencia se sustituye por solidaridad. Ello explica por qué en el ALBA no se plantea crear una zona de libre comercio. También los temas de la “integración profunda” son excluidos de la agenda de integración, por considerarse que son aspectos de la competencia exclusiva de los Estados nacionales. La participación empresarial es inexistente, no sólo por la compleja relación del sector privado con los gobiernos que forman parte del ALBA, sino porque el papel central se otorga a los Estados, como por ejemplo en el diseño

y desarrollo de los Proyectos Gran-nacionales y las Empresas Gran-nacionales. A esto se suma, la promoción de programas sociales y la cooperación energética, dos aspectos cruciales en el ALBA.

En otras palabras, el ALBA expresa una forma de entender la integración que difiere no sólo de la Alianza del Pacífico, sino del mismo Mercosur, proceso éste que a pesar de haber incluido en los años recientes dimensiones políticas, sociales y productivas en su agenda regional, mantiene la dimensión comercial y la lógica de competencia que se plasmó en el Tratado de Asunción. En el ALBA el vaciamiento del Estado que plantea el enfoque de gobernanza no existe, sino que muy por el contrario, es el Estado quien asume la dirección del proceso. La necesidad de transferir algunas actividades económicas a sectores privados, como se plantea en la gobernanza, tampoco se percibe en el ALBA, que incluso asume la dirección de los procesos productivos en la lógica denominada Gran-nacional, que en verdad es interestatal.

De la descripción realizada en los párrafos previos se podría concluir que entonces es cierta la narrativa oficial del ALBA: se trataría en verdad de una propuesta contra-hegemónica (Muhr, op.cit.), de un nuevo regionalismo estratégico (Aponte, 2014), de alter-globalismo (Gürçan, 2010), un esquema con un verdadero poder transformativo del regionalismo latinoamericano. Sin embargo, un análisis más detallado del asunto permite presentar conclusiones algo diferentes.

El ALBA: ¿la gobernanza regional de gobiernos revolucionarios? o *soft balancing* de Estados con discursos revolucionarios?

Los países del ALBA no están interesados en ninguna supuesta o real gobernanza regional, porque su visión del sistema internacional y sus objetivos de política exterior son propios de los que Fred Halliday (1999) describe como Estados revolucionarios. Un Estado revolucionario, como Francia en el siglo XVIII o la Unión Soviética en el siglo XX, se proponen ampliar al ámbito internacional el conjunto de transformaciones que han promovido en el ámbito doméstico. En consecuencia, si a nivel nacional se ha objetado la democracia representativa y se ha sustituido por una democracia participativa (aunque

en términos reales no sea más una democracia plebiscitaria), es difícil que se vaya a apoyar un régimen internacional como la Carta Democrática Interamericana de la OEA. Si se plantea una nueva doctrina militar en el ámbito nacional, esto se debe producir también en la región. En el ámbito económico, si se ha pasado de un modelo radical de libre mercado a un modelo radical de estatismo e intervencionismo económico, es difícil que en su dimensión económica el ALBA se preocupe por la participación empresarial y el libre comercio. Si en el plano interno, los gobiernos del ALBA se han preocupado por fortalecer políticas sociales y resolver los problemas de pobreza y distribución de la riqueza, es lógico que quieran utilizar la integración para lograr objetivos similares en el ámbito global.

El papel de Venezuela y Cuba ha sido crucial en este proceso. Ambos países describen sus procesos políticos como revolucionarios, que se han propuesto transformar sus estructuras domésticas e incidir en la construcción un nuevo orden internacional. En el caso de Cuba esta estrategia remonta a la Guerra Fría y su alianza con la antigua Unión Soviética. En Venezuela, el sesgo revolucionario lo adopta Chávez con su idea de crear un bloque de poder latinoamericano (González Urrutia, 2008). Ahora bien, las capacidades de estos dos países para incidir en la construcción de un nuevo orden (o para quienes gustan del término, de una gobernanza global) tiene limitaciones tanto materiales como discursivas.

Desde el punto de vista material, la estrategia se ha apoyado, por un lado, en la diplomacia petrolera de Venezuela, que fue muy activa entre 2003 y 2013, cuando comenzó a caer el precio del crudo: y, por otro lado, por el internacionalismo cubano en las áreas de la salud y la educación, dos sectores en los que la isla logró desarrollar una gran experticia. Incluso ocurrió una interacción entre la diplomacia petrolera y el internacionalismo cubano, pues en algunas ocasiones, los programas de salud y alfabetización han sido financiados con recursos venezolanos. Esto ha permitido que la dimensión social del ALBA, una de las novedades de este esquema regional, haya sido relativamente exitoso. El otro elemento que se utiliza para describir al ALBA como un esquema innovador es Petrocaribe, no es en verdad tan innovador, pues es una profundización de la diplomacia petrolera que existía en la Venezuela pre-chavista en iniciativas como el Acuerdo de San José.

En verdad, Petrocaribe es más una forma de cooperación sur-sur que un mecanismo regional de integración energética.

Sin embargo, el subordinar el ALBA a una suerte de rentismo internacional por parte de Venezuela es una de las mayores debilidades de este esquema regional. Como señalan Benzi y Mafla, aunque el ALBA pueda tener un discurso parcialmente innovador, la mayor parte de las acciones en este espacio regional se han apoyado en un mescolanza del repertorio de la Venezuela saudita de la década de 1970 y el internacionalismo cubano (2014: 75). El problema es que el petróleo ha mostrado una gran volatilidad en sus precios, pues desde la década de 1970 ha vivido períodos de alza y caída significativa de su valor. Entre 2003 y 2013 ocurrió un período de alza, y ahora se vive un período de caída. La pregunta es, si en el contexto actual de precios bajos, Venezuela puede seguir financiando Misiones sociales en los países del ALBA, aportar recursos al Banco del ALBA o al Fondo ALBA-Petrocaribe o simplemente seguir impulsado, al menos en términos similares a los realizados en la última década, el mismo proyecto de Petrocaribe.

El elemento discursivo del ALBA también es problemático, pues no siempre coincide con la realidad y muchas veces es difuso. Obviamente, el proceso cubano significó una ruptura con el sistema internacional vigente, su alineación con la Unión Soviética y el conflicto con Estados Unidos. Su lógica de Estado revolucionaria fue muy clara durante la Guerra Fría, manifestada en sus acciones en el Caribe, América Central y África. No obstante, la coherencia entre el discurso y la “acción revolucionaria” de otros Estados del ALBA es menos evidente. El caso más notorio es Nicaragua y su membresía en el CAFTA+DR, un acuerdo comercial en la lógica del nuevo regionalismo económico y bajo el liderazgo de Estados Unidos. Ecuador ha suscrito un acuerdo comercial con la Unión Europea (UE); Bolivia no ha transformado en lo sustantivo las políticas económicas de los gobiernos previos a Evo Morales. En otras palabras, existe una brecha entre el discurso y la realidad. Incluso, existen razones para pensar que el restablecimiento de la relaciones entre Cuba y Estados Unidos puede modificar el discurso anti-imperialista de La Habana.

Por otro lado, la narrativa de integración se basa en categorías difusas como lo “Gran-nacional” o las “ventajas cooperativas”, cuyo contenido es impreciso. Se han realizado algunos esfuerzos para superar ese vacío

conceptual, por ejemplo, asociando el ALBA a la ruptura de la ley de acumulación formulada por Carlos Marx. Es este marco se plantea que “el intento de integración *alternativo a la ley general de acumulación* [el ALBA] tiene que crear las posibilidades objetivas de superar la reproducción de los mecanismos jerárquicos de la división internacional del trabajo a nivel regional, de *superar la vigencia de la ley del valor en el plano internacional*” (Lana Seabra, 2013: 69). Este argumento es problemático, por dos razones. Una es teórica, que se asocia con los intentos de plantear leyes generales del funcionamiento del capitalismo, pues tales intentos suelen ignorar fuerzas que son cruciales en la determinación de las funciones económicas, como la evolución endógena de las instituciones y la tecnología, y el equilibrio político que no sólo afecta la tecnología sino la forma como funcionan los mercados y como se distribuye las ganancias de los diversos acuerdos económicos (Acemoglu y Robinson, 2014: 2). Desde un punto de vista más empírico, incluso si de una manera contrafáctica se aceptase la validez de la ley general de acumulación de Marx, surge la pregunta de por qué plantearse su ruptura a nivel internacional y no en el plano nacional. A pesar del discurso, Venezuela, Nicaragua, Ecuador o Bolivia siguen en muchos aspectos funcionando bajo lógicas capitalistas, por lo cual si quisiera romper con la ley de acumulación, esto debería hacerse en esas economías nacionales.

Lo cierto es que tanto desde en el plano teórico como empírico el ALBA vive un momento crucial. El discurso revolucionario del ALBA se ha acompañado por lo que Javier Corrales describe como *soft balancing*, es decir, esfuerzos realizados por un país para frustrar los objetivos de política exterior de otras naciones más poderosas. Este objetivo se logra promoviendo lo que en inglés se denomina “*social power diplomacy*”, que implica apoyar en el exterior programas que supuestamente están apoyando el desarrollo económico y social, pero en realidad su objetivo es establecer un “equilibrio suave” (*soft balancing*) con la potencia hegemónica (Corrales, 2009). Usando los recursos petroleros y la experticia cubana en temas de salud y educación, se han desarrollado una serie de programas e iniciativas cuyo poder para transformar el sistema internacional es limitado, pero que es eficiente para establecer equilibrios frente al poder hegemónico. Queda saber si en un contexto de bajos precios del petróleo, esa estrategia puede tener continuidad.

Existe además el problema de la membresía de los países del ALBA en diversos esquemas regionales. Bolivia, por ejemplo, es parte de la CAN, la UNASUR, la CELAC, recién ha sido aceptado como miembro pleno del Mercosur y es parte del ALBA. Los otros miembros están en una situación similar. La pregunta que surge es si esto en vez de favorecer la integración y cooperación regional lo que hace es generar una yuxtaposición de esquemas, con normas, instituciones y lógica de acción no necesariamente similares, lo que puede obstaculizar, fragmentar o, en el menos pesimista de los escenarios, complejizar el escenario regional. No es posible debatir de manera amplia este asunto, pues la extensión del artículo no lo permite. Es pertinente, no obstante, señalar que existe una diversidad de opiniones al explicar esta yuxtaposición de esquemas regionales (lo cual, por cierto, no es sólo un problema de los países del ALBA). Malamud (2013) argumenta que esta yuxtaposición es el resultado de una proliferación segmentada de acuerdos que han generado “un regionalismo sin un centro común”, lo que no conduce a la integración regional, concepto que este autor asimila a la transferencia de soberanía a instancias supranacionales. Nolte, en cambio, tiene un enfoque más indulgente, pues acudiendo a la noción de complejos regionales de gobernanza, en los cuales la yuxtaposición no es siempre un problema, distingue si existe o no yuxtaposición de mandato. En este marco explicativo, el problema no es pertenecer a diversos bloques regionales, sino si sus mandatos (u objetivos) se contradicen, caso en el cual la idea de una gobernanza regional sería potencialmente afectada. Contrariamente, si no existe yuxtaposición de mandato, aunque exista de membresía, lo que puede suceder es una mejor división del trabajo y facilitar la cooperación entre los diversos esquemas regionales (Nolte, 2014: 9). Laura Gómez Mera (2015: 20), acude al concepto de “complejos de regímenes”, para argumentar que esta proliferación de pertenencia a varios acuerdos no es positiva porque lleva a conductas auto-interesadas y a competencia entre actores y regímenes, lo que puede minar las iniciativas de cooperación e integración regional. Entre los posibles problemas que se pueden originar están la fragmentación legal y la ambigüedad normativa, la adopción de estrategias políticas como “*forum shopping*”, “*regime shifting*” o “inconsistencia estratégica” y una dinámica de competencia entre instituciones que origina ineficiencias y limita la efectividad de un acuerdo regional (Gómez Mera, 2015: 22-23).

En el caso del ALBA lo que se observa es que la participación de sus miembros en otros bloques puede generar algunas de las limitaciones que plantea Gómez Mera. Un ejemplo es el tema de las políticas de defensa, área en la cual el ALBA se ha propuesto crear una doctrina propia y una Escuela, aunque esfuerzos similares han sido realizados en la UNASUR, que también creó su propia Escuela de Defensa Suramericana. Otro caso ocurre en el ámbito financiero, en el cual el ALBA ha creado el Banco del ALBA y la UNASUR el aún no activo Banco del Sur. El ALBA por ejemplo, usa la “inconsistencia estratégica”, que consiste en crear un esquema de normas que sean contradictorias con las existentes en un esquema paralelo, con el objetivo de debilitar a éste. Esto equivale a lo que Nolte denomina yuxtaposición de mandato. Esta estrategia ha sido utilizada por el ALBA al denostar la dimensión comercial de la integración y plantear un esquema basado en las “ventajas cooperativas”, con el objetivo no sólo de atacar al proyecto del ALCA, sino también, al menos en su dimensión de regionalismo abierto, al Mercosur y la CAN, en los cuales el comercio es aún uno de sus objetivos fundamentales.

Al problema de la pertenencia a distintos acuerdos regionales, se debe añadir la cuestión de cuál es la visión del “ALBA post Chávez” de la cambiante realidad latinoamericana y sus reales posibilidades de tener un impacto en la construcción regional. No se puede desconocer que la creación de la Alianza del Pacífico implica el retorno del regionalismo abierto y que las promesas de relanzamiento del Mercosur bajo una óptica más comprometida con los aspectos políticos, económicos y sociales de la integración, no ha tenido resultados positivos. La UNASUR ha logrado ser un instrumento útil en la resolución de algunas crisis pero sus avances en otras áreas también ha sido limitado. En otras palabras, el escenario regional es distinto al existente en 2004 cuando Fidel y Chávez firmaron los acuerdos en La Habana que convertían al ALBA en un proceso regional. Si a esto se suma las dificultades del gobierno de Maduro de resolver la crisis económica derivada de la caída de los precios del petróleo y de varios años de políticas económicas erradas, el escenario del ALBA se vuelve más lúgubre. El ALBA funcionó debido al atractivo de la cooperación petrolera de Venezuela o al financiamiento de las Misiones Internacionales con los recursos de éste país, bajo una lógica de *soft balancing* para enfrentar las acciones de Estados Unidos. No obstante, el ALBA no logró incrementar la interdependencia

comercial pues este era un objetivo excluido del proceso y tampoco construyó una institucionalidad fuerte. La solidaridad es importante para construir la integración, como bien enfatizaban los estructuralistas franceses André Marchal y François Perroux en la década de 1960. Sin embargo, no es suficiente para construir un proceso regional exitoso que pueda influir más allá de la coyuntura en la dinámica política hemisférica.

Conclusiones

En este trabajo se es escéptico sobre la noción de gobernanza y más aún sobre su utilidad para explicar el ALBA como proceso regional. Los orígenes y el posterior desarrollo de este bloque demuestra que en vez de ser un mecanismo para que ayude a consolidar o reformar el régimen internacional vigente, su objetivo es cuestionarlo. En este sentido, el ALBA rechaza lo que describe a veces como unipolarismo y en otras como imperialismo estadounidense. También objeta la forma como se ha entendido tradicionalmente la democracia representativa y las ideas del nuevo regionalismo económico en cuanto al modelo que debe orientar la integración económica. Por ello, más que la gobernanza, lo que ALBA promueve es un discurso propio de los Estados revolucionarios que plantea realizar a nivel internacional transformaciones políticas y económicas similares a las realizadas en el ámbito nacional. Esto explica la forma de entender la democracia en el ALBA, su rechazo a las doctrinas militares promovidas por Estados Unidos, su crítica al libre comercio, el interés en dotar a la integración y cooperación regional de una dimensión social.

Sin embargo, tras este aparente enfoque regionalista original se esconden vacíos teóricos y contradicciones. El poco desarrollo de categorías como ventajas cooperativas, la membresía de Nicaragua en el CAFTA-DR, el mantenimiento de políticas de mercado, evidencian la enorme brecha que existe entre el discurso revolucionario y la práctica internacional de algunos países del ALBA. A esto se debe sumar que debido a su tamaño y capacidades materiales, los países del ALBA difícilmente pueden ser actores que puedan realmente retar el orden internacional vigente, como si lo fue la Francia revolucionaria en el siglo XVIII o la Unión Soviética en el siglo XX.

Por ello, la estrategia que se ha escogido en el ALBA es un *soft balancing* mediante una diplomacia social y una diplomacia petrolera que ha permitido al bloque balancear la influencia de Estados Unidos en la América Latina y el Caribe. Esta estrategia explica porque se ha optado por mecanismos como Petrocaribe, el Banco del ALBA o las Misiones sociales internacionales, que permiten presentar al esquema, por un lado, como un nuevo modelo de integración diferente al regionalismo abierto o el nuevo regionalismo propuesto por el BID, y por el otro, le permiten mostrarse como un espacio autónomo frente Estados Unidos en el cual se propone un nuevo orden internacional.

Es interesante discutir hasta qué punto esta estrategia del ALBA ha podido influenciar en otras propuestas, como la UNASUR o la CELAC. Una primera aproximación al asunto debe considerar que Hugo Chávez, líder del ALBA, también desempeñó un papel importante en la construcción de la UNASUR y la CELAC. Sin embargo, en estos dos últimos esquemas regionales, Venezuela no tiene el mismo peso e influencia económica que le ha permitido moldear el modelo de integración del ALBA. Así, en el caso de la UNASUR, aunque Chávez desempeñó un papel importante a partir del 2006, Brasil fue un actor crucial. No se debe olvidar que la UNASUR es la conclusión de un proceso que se inicia con la propuesta de Itamar Franco de crear una Área Suramericana de Libre Comercio (ALCSA), retomada y transformada en la Comunidad Suramericana de Naciones por Fernando Henrique Cardoso. Aunque el “eje ALBA” (Bolivia, Ecuador y Venezuela) tuvo éxito en excluir la dimensión comercial en el Tratado de la UNASUR y en fortalecer la dimensión social y política del proyecto suramericano, no logró imponer iniciativas anti-sistémicas como la creación de una “OTAN del Sur” o del Banco del Sur como alternativa al Fondo Monetario Internacional. En vez de ello, Brasil logró que se aprobase su idea de una Comunidad Sudamericana de Defensa y el Banco del Sur terminó siendo un nuevo esquema para el financiamiento de programas de desarrollo, aunque aún no ha iniciado sus actividades a pesar de haberse aprobado desde el año 2009. En otras palabras, la estrategia de *soft balancing* y el discurso de transformación radical del orden mundial no se impusieron en la UNASUR. En vez de ello, la UNASUR se adapta más a la lógica revisionista del gobierno de Lula y Dilma cuyo objetivo es reformar los regímenes internacionales existentes de manera que los intereses de los países del sur estén más presentes (Briceño Ruiz, 2010).

El ALBA tampoco ha influido de forma sustantiva en la CELAC. Este bloque regional tiene una diversidad interna aún mayor que la UNASUR debido a la presencia de México y los países de América Central, cuyas cercanas relaciones económicas con Estados Unidos no permiten una recepción del discurso anti-estadounidense del ALBA.

En consecuencia, el ALBA no logró ampliar su espacio de influencia, incluso a países como Argentina y Brasil, cuyos recientes gobiernos son parte de la onda de izquierda y centro-izquierda no se han incorporado al ALBA y tampoco se han sumado a su retórica.

Finalmente, este modelo de integración ha dependido esencialmente del ingreso de petróleo, que se ha usado como instrumento de integración, de forma directa como en el caso de Petrocaribe, o como fuente para pagar iniciativas como las Misiones educativas y de salud en gran parte desarrolladas por educadores y médicos cubanos. Esta dependencia plantea varios cuestionamientos, tanto en el plano teórico como empírico. En el plano teórico permite plantear el tema de si la simple adopción a cualquier costo del rol de *paymaster*, como ha hecho Venezuela, es suficiente para impulsar un proceso de integración y crear niveles de interacciones e interdependencia que aseguren su continuidad. Esto se relaciona también con la forma como actúan los socios del *paymaster* en cuanto a la posibilidad de conductas oportunistas o problemas de acción colectiva que se presentan en instituciones internacionales, como la típica actuación como polizón. El promover un discurso de solidaridad no es garantía que tales problemas estén ausentes en el ALBA. En el plano empírico la duda es cómo garantizar el éxito y continuidad de un proceso regional cuyo financiamiento depende de un país y del valor de un producto como el petróleo, de gran volatilidad en los mercados internacionales. También debe destacarse el problema de liderazgo dentro del grupo que ha surgido tras la muerte de Chávez. Maduro no goza de la misma popularidad que Chávez y tampoco dispone de los recursos para continuar la estrategia de *soft balancing*. Si a esto se suma las expectativas sobre cuál será el discurso y la práctica regionalista de Cuba después de su normalización de relaciones con Estados Unidos, las dudas sobre el futuro del ALBA ciertamente aumentan.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2014). *The Rise and Decline of General Laws of Capitalism*, NBER Working Paper No. 20766, December.
- Acharya, Amitav (2004). “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, vol. 58, no. 2 (primavera): 239-275.
- Aponte García, Maribel (ed.) (2014). *El nuevo regionalismo estratégico: los primeros diez años del ALBA-TCP*. Buenos Aires: CLACSO.
- Backer, Larry Catá y Augusto Molina (2014). “Cuba and the Construction of Alternative Global Trade Systems: Alba and Free Trade in the Americas”, *Journal of International Law*, vol. 31, no. 3: 679-752.
- Benzi Daniele y Ximena Zapata Mafla (2014). “Petrolio e petrodollari nella politica internazionale del Venezuela. Una breve rassegna storica (1958-2012)”, *Visioni Latino Americane*, no. 11, julio: 63-80.
- Börzel, Tanja A. y Vera van Hüllen (2014). “Towards a Global Script? Governance Transfer by Regional Organizations”, en: Börzel, Tanja A. y Vera van Hüllen (eds.), *Governance Transfer by Regional Organizations: Patching Together a Global Script*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave: 3-21.
- Briceño Ruiz, José (2011). “El ALBA como propuesta de integración regional”, en: Altmann, Josette (editora), *América Latina y el Caribe. ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?*. Buenos Aires: Teseo-FLACSO: 19-84.
- Briceño Ruiz, José (2010). “From the South America Free Trade Area to the Union of South American Nations”, *Latin America Policy*, vol. 1, no. 2, diciembre 2010: 208-229.
- Chávez, Hugo (2011). *El Socialismo del siglo XXI*. Caracas: MINCI.
- Corrales, Javier (2009). Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela’s Foreign Policy, *The Washington Quarterly*, vol.32, no. 4: 97-114.
- Declaración de Miami. Primera Cumbre de las Américas. 9-11 de diciembre de 1994. Disponible en: http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara_s.asp (acceso: 28 de junio de 2014).

- Gómez Mera, Laura (2015). "International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas", *Global Governance*, no. 21: 19-42.
- González Urrutia, Edmundo (2008). *La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional*. Caracas: ILDIS.
- Gürçan, Efe Can (2010). "New Regionalisms and Radical Identity Formation in Latin America: Towards an 'Alter-Global' Paradigm", *Journal of Social Research & Policy*, no. 2, diciembre: 19-33.
- Guzzini, Stefano (2012). "The ambivalent 'diffusion of power' in global governance", en: Guzzini, Stefano e Iver Neumann (eds.), *The diffusion power in global governance. International Political Economy meets Foucault*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave: 1-30.
- Halliday, Fred (1999). *Revolutions and the World Politics. The rise and fall of the sixth Great Powers*, Houndmills and London, Palgrave
- Hufty, Marc (2007). "L'objet 'gouvernance'", en: Hufty Marc et al., *-Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*. Paris: Karthala: 13-28.
- La Tercera (2014). Evo Morales: "Los presidentes de la Alianza del Pacífico son lacayos del imperialismo", en <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/10/678-600120-9-evo-morales-los-presidentes-de-la-alianza-del-pacifico-son-lacayos-del.shtml>
- Lana Seabra, Raphael (2013). "La Alianza Bolivariana: el redescubrimiento del antiimperialismo en América Latina", *Politeia*, vol. 36, no. 51: 51-81.
- Lawrence, Robert Z. (1996). *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. Estados Unidos: The Brookings Institution
- Legler, Thomas (2012). "The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion", *Politics & Policy*, vol. 40, no. 5: 848-870.
- Legler, Thomas (2013). "The Rise and Decline of the Summit of the Americas", *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 19, no. 2: 179-193.
- Malamud, Andrés (2013). *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*, EUI Working Paper RSCAS 2013/20, European University Institute Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme.

- Morales, Evo (2013). *Discurso del presidente Evo Morales sobre Doctrina de Defensa del ALBA*. 25/07/2013, disponible en: http://www.lostiempos.com/media_pdf/2013/07/25/478772_pdf.pdf (consulta. 20 de agosto de 2015).
- Muhr, Thomas (2011). “Conceptualizing the ALBA-TCP: Third generation of regionalism and political economy”, *International Journal of Cuban Studies*, vol. 3.2/3.3, verano-otoño: 98- 115.
- Nolte, Detlef (2014). *Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?*, RSCAS 2014/89. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-126.
- Quiliconi Cintia (2014). “Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America”, *International Studies Review*, vol. 16, no. 2: 240-251.
- Pádua, Adriana Suzart de y Suzeley Kalil Mathias (2010). “Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. no. 38, Quito, septiembre: 55-65
- República Bolivariana de Venezuela - Presidencia (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista*, Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Caracas, septiembre.
- República Bolivariana de Venezuela (2001). *Líneas Generales el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*. Caracas, septiembre.
- Rhodes, R. A. W. (1996). “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, no. XLIV: 652-667.
- Rosenau, James y Otto-Ernst Czempiel (eds.) (1992). *Governance without Government*. Cambridge: Cambridge: University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). “A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, no. 72, octubre: 7-44.
- Sending, Ole Jacob e Iver Neumann (2006). “Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power”, *International Studies Quarterly*, no. 50: 651-672.
- Solingen, Ethel (2012). “Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion”, *International Studies Quarterly*; vol. 56, no. 4: 631-644.

The World Bank (1992). *Governance and development*. Washington: World Bank.

The World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

RESUMEN

¿Gobernanza regional o *soft balancing* de “Estados revolucionarios”? El discurso y la práctica del ALBA

Este artículo examina si la narrativa sobre la integración regional promovida en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) ha favorecido una mayor integración y cooperación en América Latina y el Caribe y en el Hemisferio Occidental. En la primera sección del trabajo se discute la relación del ALBA con la idea de gobernanza. Se argumenta que mientras el objetivo de la gobernanza es el logro de orden global, el ALBA se presenta como una contestación a tal orden. Dos elementos son discutidos en las secciones siguientes. El primer lugar el impacto del ALBA en el orden hemisférico, en particular en lo relativo a las relaciones con Estados Unidos, la construcción democrática de la región y los temas de defensa. En segundo lugar, se examina el impacto del ALBA como modelo de integración alternativo a los enfoques del regionalismo abierto y el nuevo regionalismo económico hegemónicos en la década de 1990.

ABSTRACT

Regional Governance or *Soft Balancing* of “Revolutionary States”? Discourse and Pragmatics of ALBA

This paper examines if the narrative on regional integration furthered in the Bolivarian Alliance for the Peoples of America (ALBA) has favored a greater integration and cooperation in Latin America and the Caribbean and in the Western Hemisphere. The relation of ALBA with the idea of governance is analyzed in the first section of the paper. It is argued that while the goal of governance is to achieve the global order, ALBA is presented as a contestation to such an order. Two aspects are discussed in the following sections. Firstly, the paper discusses the

impact of ALBA on the relations with the US, the democratic building of the region and defense issues. Secondly, it is examined the impact of ALBA as alternative model of integration to the open regionalism and new economic regionalism approaches hegemonic in the 1990s.

SUMMARIO

Governança regional ou *soft balancing* de “Estados revolucionários”? O discurso e a prática da ALBA

Este artigo examina se a narrativa respeito à integração regional promovida na Aliança Bolivariana para os Povos de América (ALBA) tem favorecido uma maior integração e cooperação regional na América Latina e o Caribe e no Hemisfério Ocidental. Na primeira parte do artigo analisa-se a relação entre a ALBA e a ideia de governança. No artigo, argumenta-se que enquanto o objetivo da governança é a consecução da ordem global, a ALBA se apresenta como uma contestação desta ordem. Nas próximas seções discutiram-se dois tópicos. Em primeiro lugar, o artigo analisa o impacto da ALBA nas relações com Estados Unidos, na construção democrática da região e nos temas de defesa. Em segundo lugar, examina-se o impacto da ALBA como modelo alternativo de integração aos enfoques de regionalismo aberto e o novo regionalismo económico hegemônicos na década de 1990.



UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior

Elsa Llenderozas

El sistema mundial está manifestando cambios significativos desde el inicio del siglo XXI. El tránsito hacia la multipolaridad, con distintas potencias dominantes en las estructuras de poder político, militar, económico no se ha detenido pero tampoco se ha consolidado, principalmente debido a la recuperación económica de los Estados Unidos y la desaceleración de la economía china, lo que mantiene la asimetría característica de la etapa anterior. El núcleo geopolítico del sistema westafliano se está desarticulando con una rotación del eje de poder mundial hacia la región Asia Pacífico. La economía mundial construye espacios preferenciales a través de los mega acuerdos comerciales en negociación. El ascenso de potencias emergentes que comparten principios generales de la política internacional (soberanía, diplomacia, capitalismo, etc.) pero representan modelos políticos, valores y principios distintos aumenta la incertidumbre. En este contexto general los países latinoamericanos y sus iniciativas regionales están expuestos a nuevos

dilemas y varios interrogantes surgen para la región ¿qué importancia estratégica adquieren los regionalismos de América Latina hoy en un mundo con estas características? ¿Qué efectos tienen estos procesos sobre la UNASUR, particularmente en términos de su identidad regional? ¿Qué capacidad de adaptación tiene UNASUR frente a los nuevos desafíos que se le presentan? ¿Ha sido capaz de instrumentar una acción externa o una proyección internacional concertada? ¿Cómo impactan las actuales condiciones económicas desfavorables en el desempeño de las instituciones regionales?

A lo largo de este trabajo se analizará el modo en que las tendencias globales, las dinámicas hemisféricas y las condiciones políticas internas están afectando el funcionamiento y la trayectoria de la UNASUR. Asimismo se intentará explicar la manera en que la institución sudamericana está modificando elementos de su identidad regional. En el mismo sentido, se mencionarán los motivos por los que la situación económica sudamericana afectará el funcionamiento de la institucionalidad regional y los obstáculos para la consolidación de la arquitectura institucional sobre la base de una heterogeneidad de proyectos nacionales. Como consecuencia de este conjunto de factores y por características propias del proceso regional, se afirma que la UNASUR no tiene capacidad de proyectar una visión estratégica común o una acción externa concertada, que su rol de estabilizador o mediador político se irá debilitando y que en cambio, como mecanismo regional se concentrará y fortalecerá en aquellas funciones de coordinación de políticas sectoriales.

Las dinámicas políticas externas e internas

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) acaba de festejar el 8º aniversario desde su creación en la Cumbre Energética Suramericana, celebrada el 17 de abril de 2007 en la Isla Margarita. Un año después, el 23 de mayo de 2008, los doce países miembros firmaron su tratado constitutivo, que entró en vigor en marzo de 2011, luego de que nueve de ellos efectuaran la correspondiente ratificación parlamentaria. En términos históricos, la UNASUR es un organismo regional reciente. Sin embargo, esta circunstancia no la releva del análisis de sus posibilidades y limitaciones, de los obstáculos estructurales o coyunturales que pueden entorpecer su desarrollo y las potencialidades que pueden

favorecerlo. Como espacio nuevo y sin suficiente institucionalización, está sometido a múltiples procesos que afectan su funcionamiento y su trayectoria.

En el plano externo, además de las tendencias globales ya mencionadas, la valoración estratégica de UNASUR se ve alterada por la relevancia de las relaciones bilaterales de China, Rusia e India con los países latinoamericanos. La ausencia de vínculos institucionalizados de los mecanismos regionales con estas potencias (sólo CELAC tiene una agenda conjunta con cada una de estas potencias emergentes) reduce la valoración estratégica de estos regionalismos. Todos los acuerdos importantes de China en la región se han instrumentado en el plano bilateral (Nicaragua, Brasil, Venezuela, Argentina, etc.). La estrategia de China de combinar multilateralismo (cumbres CELAC-China; miembro no prestatario del BID, observador permanente en OEA, etc.) con bilateralismo, multiplica los esfuerzos de los países latinoamericanos en las negociaciones internacionales, principalmente en términos de los recursos materiales y humanos necesarios para afrontar la superposición de múltiples agendas de cumbres y reuniones bilaterales. Esta cuestión afecta, incluso, a los países de economías más grandes, como ser Brasil, cuyo gobierno, bajo imperativos de la crisis económica, anunció recientemente un recorte sustancial en el presupuesto de Itamaraty.

Otro elemento de significación es la recuperación económica de los Estados Unidos y el fortalecimiento de su presencia en América Central y el Caribe (no sólo en el plano de la ayuda militar, sino también comercial), incluyendo la reconstrucción de la relación con Cuba. El diálogo Cuba-Estados Unidos despejó el área caribeña en términos geopolíticos y la crisis de los programas de cooperación petrolera de Venezuela -como Petrocaribe- ofreció una oportunidad para el gobierno norteamericano de retomar la iniciativa.

El polo de poder norteamericano vuelve a ejercer atracción en sectores políticos y económicos de la región. Las percepciones geopolíticas de actores influyentes en Brasil, Chile, Uruguay, Colombia, Paraguay, han cambiado recientemente. De muchas maneras, la recomposición de las relaciones cubano-norteamericanas impactó en el equilibrio de poder hemisférico, que sumado a las propias crisis políticas y económicas a nivel nacional de los países de la región, hizo que las relaciones de rivalidad preexistentes comenzaron a perder sustento ideológico.

El cambio en la actitud externa del gobierno brasileño agrega otro factor significativo dentro de las tendencias regionales. Acosado por la tensión política y el estancamiento económico, Brasil ha dado un giro en las estrategias de posicionamiento a nivel regional. El compromiso reciente de los presidentes de Brasil y México de acercar el Mercosur y la Alianza del Pacífico, apunta a una forma de armonización entre los intereses de ambos grupos, y abandona las actitudes de competencia que marcaron el juego estratégico entre los dos estados latinoamericanos más grandes durante la última década. La decisión de Brasil, junto a Uruguay y Paraguay, de avanzar hacia un acuerdo comercial con la Unión Europea, aún a riesgo de sacudir el Mercosur, es otra señal de cuánto se ha alterado la estrategia de política exterior brasileña a partir del segundo mandato de Dilma Roussef y del efecto del freno económico sobre las preferencias estatales.

En el ámbito sudamericano, la crisis política y el deterioro de las condiciones económicas de Venezuela están impactando de manera negativa en la UNASUR. El núcleo de consensos alrededor del significado de la democracia y los derechos humanos se está desarmando en la medida que comienza a disociarse la retórica de la realidad. El capital político, el reconocimiento y la capacidad que UNASUR había acumulado en la mediación frente a crisis de la región, comienzan a evaporarse frente al caso venezolano.

Sin duda, la situación del presidente Maduro es un tema divisivo en la región y cada vez son mayores los costos políticos de los gobiernos por no involucrarse de manera más activa en la búsqueda de una solución política a la crisis. Las condiciones económicas, sociales y políticas de los venezolanos plantean un desafío a los países sudamericanos, en términos de defensa de los derechos humanos como valores fundamentales de la vida política. Aunque la UNASUR ha asumido cierta responsabilidad en la mediación, su imparcialidad se ha puesto en duda por la oposición venezolana. Esta deficiencia debilita la valoración que la opinión pública y los sectores políticos de diverso perfil ideológico tienen sobre UNASUR pero también sobre el Mercosur y la CAN. Se disminuye su legitimidad y aparecen otras iniciativas políticas como la de los ex presidentes y líderes latinoamericanos que intentan cubrir ese vacío. Por otra parte, las decisiones de defensa del gobierno venezolano que elevaron la tensión con Colombia y Guyana por reclamos

territoriales, también ponen a prueba la capacidad de la UNASUR para superar disputas limítrofes entre sus miembros.

Las crisis políticas, la baja aprobación de los gobernantes y la caída en la calidad de las democracias de la región son factores que reducen las potencialidades de la UNASUR. La inestabilidad política reaparece como amenaza en algunos gobiernos, acosados por la corrupción (Brasil, Chile, Argentina) o el deterioro de las libertades democráticas y las condiciones económicas de la sociedad (Venezuela, Ecuador). Las instituciones regionales suelen estancarse, en vez de avanzar, en períodos de turbulencias políticas, debido al carácter intergubernamental de los regionalismos, que los hace depender de la estabilidad de los gobiernos, de su fortaleza y principalmente de la voluntad política de los mismos para avanzar en el proceso. La historia de la integración regional en América Latina, nos muestra numerosos ejemplos de estancamiento o incluso de retroceso de mecanismos regionales ante escenarios de crisis políticas o económicas.

Además, los regionalismos arrastran problemas relacionados con su escasa o débil institucionalidad, con la falta de avances concretos en muchos campos de la integración, la superposición de esquemas de integración, y el intento de sostener iniciativas regionales sin los recursos necesarios. Estas cuestiones permanecen irresueltas. Tanto la UNASUR como la CELAC, las experiencias más recientes, son el resultado de una etapa de autonomía y expansión económica. Sin embargo, tiene rasgos que las diferencian. La primera se identifica con una larga lista de proyectos en infraestructura, defensa, salud, entre otras, que pueden verse afectados por las economías en crisis. Los planes de recortes del gasto público de Brasil, economía motor del espacio sudamericano, son una señal de preocupación para los proyectos pendientes. La segunda, en cambio, es una iniciativa que no tiene compromisos de esas características, básicamente busca visibilidad, alto perfil internacional y representar a la región en las relaciones externas, roles de bajo costo en términos de recursos.

La conjunción de estas tendencias globales y regionales, más los factores estructurales mencionados, anuncia un desajuste entre los intereses políticos nacionales que están cambiando y la identidad de la UNASUR al momento de su creación. Según sus directrices generales, la UNASUR se creó sobre una base de principios que son parte del acervo regional

y constituye la estructura de ideas y valores comunes, presentes en las propuestas regionales de los últimos 70 años. Desarrollo, autonomía, integración, “patria grande” son ideas que fueron dando contenido al proyecto sudamericano. Esta entidad regional se construyó primeramente en base a una identificación geográfica, a la definición de un espacio sudamericano (que hace a la inclusión de Guyana y Suriname) y está anclada en el pensamiento de un proyecto inconcluso de unidad latinoamericana. Desde su comienzo, las decisiones y las prácticas le dieron al proceso un carácter principalmente defensivo y cerrado. Esta unión de países se refería en primer lugar a los miembros propiamente dichos (los países sudamericanos) y en segundo lugar a los otros países latinoamericanos, que podrían incorporarse en un proceso largo.

Las identidades de los espacios regionales pueden transformarse. Así como la CAN y el Mercosur, en sus largas trayectorias históricas, fueron alterando sus identidades institucionales, dos cambios significativos comienzan a perfilarse en la UNASUR. El primero corresponde a su funcionalidad. La UNASUR se irá adaptando funcionalmente para servir como institución marco de coordinación política de distintos proyectos de cooperación sectorial. Su fortaleza será consolidarse como un órgano dedicado a la definición y consenso de propuestas sectoriales (defensa, infraestructura, salud, etc.) El rol político de estabilizador regional, su papel como mediador frente a crisis políticas intrarregionales, quizás lo que le mereció más visibilidad y reconocimiento político, está comenzando a debilitarse.

Tampoco la OEA puede recuperar su histórico protagonismo en estas cuestiones debido a que todo el sistema interamericano padece una crisis de legitimidad, con bajos niveles de aceptación y reconocimiento. Particularmente algunos países sudamericanos cuestionan tanto su utilidad como la influencia de la potencia hemisférica dentro de ese organismo. Pero en la UNASUR tampoco se impone una posición homogénea: un grupo de países asume un compromiso más amplio con la OEA (Chile, Uruguay, Perú, Colombia, y más moderado, Brasil) y otro grupo directamente cuestiona el funcionamiento de la institución o ha renunciado a alguno de sus órganos (Venezuela, Ecuador, Bolivia, y en menor grado Argentina). Por la historia institucional, por el reconocimiento a las reglas y normas que implica y por su carácter más inclusivo a nivel continental, el primer grupo no desestima *a priori* la

legitimidad del sistema interamericano. El segundo grupo, en cambio, cuestiona a la OEA en términos de su ineficacia, rechaza la influencia de los Estados Unidos en la institución y respalda un rol más decidido de UNASUR como instrumento de mediación frente a crisis políticas internas o multilaterales.

El segundo cambio en su identidad se asocia al significado del concepto “convergencia”, un elemento inherente al proceso de creación del mecanismo regional. En sus comienzos, y así quedó plasmado en el tratado constitutivo, la UNASUR se asumía como un proyecto de convergencia de los bloques regionales Mercosur y CAN, que concentran la dimensión comercial, con características particulares y respetando las mismas. La UNASUR sería la instancia política e institucional que consolidaría el espacio sudamericano, definiéndose primariamente como una geografía acotada al entorno de América del Sur, no en oposición ni en contradicción a los mecanismos preexistentes, sino en un proceso de coordinación y convergencia. Por distintas razones, algunas de las cuales fueron enumeradas más arriba, entre los miembros de la UNASUR, aunque todavía no como posicionamiento institucional, comienza a introducirse la idea de “convergencia en la diversidad,” (aceptar y sumar simbólicamente a la Alianza del Pacífico, donde la dimensión comercial recupera centralidad) y “convergencia hacia un espacio bioceánico”, esta última conceptualización desdibuja el significado del “hacia adentro” del proyecto original de la UNASUR y le suma proyección externa, dimensión geopolítica y contenido económico-comercial que hasta entonces carecía. Este cambio incipiente se debe a la necesidad de sumar proyección estratégica, de optimizar las potencialidades de UNASUR en un entorno geopolítico cambiante, con la negociación de mega acuerdos comerciales excluyentes. Nuevamente, el cambio en la actitud externa de Brasil puede ser clave. No sólo la restricción de su accionar internacional, muy visible en el período de la presidenta Dilma Rousseff, comparado con su antecesor Lula Da Silva. También el ajuste en sus prioridades y en la recuperación de ejes tradicionales para la política externa brasileña. Las opciones de inversión del gobierno de Brasil en momentos de crisis económica se orientan en esa dirección (por ejemplo los estudios de viabilidad del ferrocarril transoceánico que une costas atlánticas brasileñas y puertos peruanos en el Pacífico) que le permitirá “tener un acceso diferenciado a mercados asiáticos y un nuevo posicionamiento estratégico al país”.

La acción externa de UNASUR

Inicialmente, quienes discutieron los objetivos y funciones de la UNASUR se ocuparon de concederle algún rol de representación externa. Así, en su Tratado Constitutivo (art. 15) se establece que la “UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.” La letra del tratado indica que el bloque actuará como una sola voz frente a eventos mundiales, en las organizaciones internacionales y en los vínculos regionales, sin embargo, hasta el momento, los alcances externos de la iniciativa sudamericana han sido limitados.

Si bien es apresurado evaluar el desempeño y los resultados de la UNASUR en el plano extra-regional, es necesario recordar que los ejes de diálogo político que ha desplegado el bloque corresponden a propuestas elaboradas inicialmente por Brasil, en algunos casos aún antes de constituirse la UNASUR. Por ejemplo, los casos de la Cumbre de América del Sur y Países Árabes (ASPA) y la Cumbre de América del Sur y África (ASA). Ambos foros focalizan su interés en la cooperación sur-sur, uno de los lineamientos centrales de la política externa brasileña. Más recientemente, la primera Cumbre BRICS-UNASUR, que se realizó en julio de 2014 en Brasilia, también abrió un nuevo espacio de diálogo con las potencias emergentes. Todas estas iniciativas tienen el sello de origen de la diplomacia de Itamaraty.

La primera Cumbre de ASPA se realizó en Brasilia en 2005 con el objetivo de impulsar la cooperación científica, técnica y cultural entre ambas regiones, y facilitar las condiciones del comercio y las inversiones mutuas. La última se celebró en Perú en el año 2012. Estas reuniones han girado en torno a una variedad de temas: asuntos sociales, medio ambiente, economía, salud, educación, turismo, energía. En cuanto a las Cumbres de ASA, el proceso se inició en el año 2004, impulsado por los gobiernos de Nigeria y Brasil. La primera Cumbre se reunió en Nigeria en 2006. Allí se propuso como un espacio de diálogo bi-regional multidimensional, un esquema de cooperación sur-sur que busca promover el comercio y la transferencia de conocimiento técnico en múltiples áreas. La II Cumbre ASA se realizó en 2009, en la isla de

Margarita, Venezuela, y en el año 2013 se celebró en Guinea Ecuatorial la III Cumbre. Si bien ya se refleja una caída en el interés de los mandatarios sudamericanos y africanos en la iniciativa, se prevé una próxima cumbre en Quito en el año 2016.

A pesar de estas tres iniciativas mencionadas, la UNASUR no ha desplegado una visión estratégica externa común. Hasta el presente, los procesos y las decisiones tomadas indicarían más bien lo contrario. La imagen externa de UNASUR es imprecisa e indefinida, y se encuentra asociada mayormente a las orientaciones estratégicas de los estados individuales y a la agenda de los subgrupos más activos como la Alianza del Pacífico y Mercosur, que tienen en marcha sus propias negociaciones económicas externas.

La UNASUR carece hasta el momento de una perspectiva estratégica o una proyección externa definida. Su principal activo no ha sido el de constituirse en una plataforma de inserción internacional para la región en su conjunto. Como contracara de los avances sectoriales (por ejemplo, en infraestructura o defensa) su rol internacional todavía permanece opaco. Los intereses estratégicos de UNASUR se decodifican a partir de las definiciones de política externa de los países considerados individualmente. De algún modo, los modelos de inserción internacional divergentes y en particular las relaciones de distinto carácter que cada estado tiene con la potencia hemisférica, introducen diferencias en el seno del bloque que dificultan la construcción de un posicionamiento externo regional.

Una forma de poner en perspectiva el rol externo de UNASUR es compararlo con otros mecanismos multilaterales de la región. Por ejemplo, si se contrasta el bloque sudamericano con el perfil y las actividades de la CELAC, el primero permanece como un espacio de naturaleza más introspectiva. Su alcance es acotado y su agenda externa está poco consolidada. Además, la capacidad de la UNASUR, se ve afectada por la superposición en las membresías y por los solapamientos que se producen con otras iniciativas, principalmente la propia CELAC.

En realidad, esta proyección más limitada se corresponde con los objetivos geopolíticos y estratégicos iniciales de los países miembros. Desde su creación, la UNASUR se orientó “a soluciones sudamericanas frente a problemas sudamericanos.” El punto de partida fue crear un

esquema que procura construir América del Sur como espacio integrado. Esta idea-fuerza de una región delimitada geográficamente está presente en las dimensiones política e institucional. Es por ello que la UNASUR no posee en ninguno de sus órganos activos un interés estratégico específico que lo vincule con otras regiones.

Del mismo modo, la institución sudamericana ha demostrado hasta ahora una capacidad limitada para actuar frente a otros actores internacionales, ya sea estados individuales o instituciones regionales. Compuesta por miembros que poseen distintos perfiles externos y modelos de inserción internacional divergentes, y por lo tanto, con bajos niveles de cohesión y autonomía institucional, no es extraño que la UNASUR carezca de un nivel destacable de “actorness” (Bretherton y Vogler, 2006: 2)

La relación de UNASUR con los otros mecanismos regionales como Mercosur, CAN y la Alianza del Pacífico es una dimensión externa aún limitada debido principalmente a las superposiciones y membresías múltiples de los países parte. A excepción del caso de la Alianza del Pacífico que incluye como miembro a México, actor que no pertenece a los otros bloques regionales, tanto en Mercosur como CAN padece de duplicaciones y lealtades complejas con UNASUR. En algunos casos, como ser los países sudamericanos miembros de ALBA, las contradicciones que plantean sus membresías en UNASUR son más evidentes, particularmente comparando las directrices antiimperialistas que defienden en los ámbitos de la primera, pero que son impensables en el marco de la segunda.

La economía en el espacio UNASUR

Los regionalismos enfrentan también desafíos económicos significativos: el fin del boom de precios de las *commodities* y la caída de la tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas. Ha comenzado una nueva etapa de ralentización, estancamiento o bien de recesión en las economías más grandes (Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela) y esto producirá una desaceleración en todas las iniciativas regionales que requieren de abundantes recursos económicos y financieros. La pregunta es cómo se adaptarán los dispositivos regionales a un nue-

vo escenario donde las grandes economías tienen una agenda más doméstica, preocupadas por la situación económica y social interna, y particularmente por todas las metas pendientes que no se hicieron durante la bonanza económica.

Las condiciones del nuevo ciclo incluyen el estancamiento del comercio intrarregional que se mantiene en un 20% del comercio externo. Los países de la UNASUR no volvieron a alcanzar el record de 29% que tuvieron en 1998 (antes de la firma del acuerdo). Los niveles de interdependencia económica y comercial siguen siendo bajos y en declinación. La matriz de intereses económicos se define con actores extra-regionales: China tiene un rol central.

Sólo las inversiones de las translatinas en los mercados de países latinoamericanos han tenido un impacto significativo en términos de reforzar una base de intereses económicos regionales. Pero las instituciones, como UNASUR, han influido menos en este proceso que las características de los mercados internos, la relación del estado con el capital privado internacional y la seguridad jurídica.

A estos rasgos de coyuntura económica, se suman elementos estructurales. Los países de la UNASUR instrumentan estrategias económicas heterogéneas, con políticas diferentes de apertura comercial y de tratamiento a las inversiones extranjeras. No hay una visión común sobre el modelo de desarrollo, más allá de objetivos compartidos como la inclusión social, la reducción de la desigualdad y la pobreza, y otras metas contenidas en la idea de cohesión social. Desde la institucionalidad de la UNASUR no ha habido una estrategia comercial ni financiera definida, y el proyecto financiero regional más importante –el Banco del Sur– se encuentra estancado.

La institución regional no ha funcionado como una plataforma de negocios hacia los mercados internacionales, principalmente porque la dimensión económica quedó desplazada del núcleo central del proyecto asociativo. Esto se corresponde con lo que se ha denominado la ola de regionalismos post liberales (Sanahuja, 2010) donde predominan los proyectos multidimensionales (política, defensa, salud, educación, etc.) por encima de las cuestiones de economía, mercado y comercio que permanecieron en los bloques preexistentes (Mercosur, CAN). Una combinación de proyectos ideológicos particulares, de recupe-

ración del estado sobre el mercado, de crítica al neoliberalismo de los años noventa, explican la visión contraria sobre la agenda comercial. Tampoco se visualiza a la UNASUR como un actor con una identidad económica definida. Los factores estructurales y coyunturales son insuficientes para identificar una convergencia económica entre los miembros de UNASUR. La región muestra una variedad de modelos de relación entre estado y mercado, de regulaciones económicas, de niveles de apertura comercial y de inserción en los mercados internacionales diferentes.

Más allá de los escasos impulsos desde la arquitectura institucional los resultados económicos muestran tendencias poco optimistas. Todos los diagnósticos técnicos sobre la región confirman una desaceleración de la actividad económica y un freno a las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos que se venían observando en la última década. El debilitamiento de las capacidades económicas individuales y regionales resentirá también el desempeño de los multilateralismos, como lo demuestran los antecedentes históricos.

Algunos diagnósticos permiten indicar tendencias de corto y mediano plazo. Según datos de CEPAL (2015) en 2014 América Latina y el Caribe creció en promedio solo un 1,1%, la tasa más baja desde 2009. Sin embargo, hay diferencias importantes en los ritmos de actividad de los países. El bajo crecimiento regional se debe principalmente al escaso dinamismo de Brasil (0,2%), México (2,1%), y a la contracción de Argentina (-0,2%), y Venezuela (-3,0%). Por el contrario, las economías de la UNASUR que más crecieron fueron Bolivia (5,2%), y Colombia (4,8%). En perspectiva comparada, América del Sur creció solo 0,7% en 2014 (frente a un 2,8% en 2013), en tanto que Centroamérica, Caribe de habla hispana y Haití, se expandió un 3,7% (frente a un 4,0% en 2013). En conjunto los países de UNASUR tuvieron un desempeño errático comparado con México, Centroamérica y el Caribe.

Los flujos de comercio son insuficientes para trazar una matriz de intereses económicos entre los países sudamericanos. Por ejemplo, el intercambio entre los países de la UNASUR superó en 2011 su nivel anterior a la crisis de 2009, pero desde ese año se encuentra estancado y con tendencia a la baja. La participación del comercio dentro de la UNASUR del total de las exportaciones al mundo de sus países miembros fue de un 20% en 2013 y ha permanecido más o menos estable

desde 2009. Un dato importante: el porcentaje es menor que su record de (29%), registrado en 1998, cuando no existía la UNASUR.

Sin embargo, para algunos países el espacio de la UNASUR tiene una relevancia significativa en su comercio total: es el caso de Bolivia (70%) y de Paraguay (50%) según datos de 2013. Les siguen la Argentina, que destina a América del Sur casi el 40% del total de sus exportaciones, y el Uruguay, que dirige a esta zona un tercio del total. En contraste, tanto Suriname como Venezuela dirigen menos del 4% del total de sus exportaciones a los países de UNASUR. De las exportaciones totales dentro del bloque, el 30% corresponde a bienes primarios, el resto tiene un contenido mucho mayor de manufacturas, especialmente de tecnología media. Eso marca la diferencia con las exportaciones a los Estados Unidos y a la Unión Europea, donde más de la mitad corresponden a productos primarios, y a Asia, donde representan cerca de tres cuartas partes del total de las exportaciones.

Estos datos indican que en 2013 el principal destino de las exportaciones de los países de la UNASUR fue la propia agrupación, representando el 20% como ya se mencionó; seguida de cerca por los Estados Unidos (18%), China (16%) y la Unión Europea (15%). El proceso muestra un mayor peso relativo de China y la menor participación de los Estados Unidos y la Unión Europea, que en el período 2007-2009, representaban el 9%, el 24% y el 20%, respectivamente.

Por otro lado no ha habido cambios sustantivos en la matriz de inversiones extranjeras directas (IED). Los Estados Unidos y los países de la Unión Europea continúan siendo los principales inversores en toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, en 2012 se incrementó notablemente la proporción de los flujos de IED procedentes de los países de la región, que alcanzaron el 14% del total. Esto muestra el papel creciente de las translatinas.

En 2012 las inversiones de los Estados Unidos representaron el 24% de la IED en la región, un porcentaje mayor que el de los cinco años anteriores. Las transnacionales de los Países Bajos fueron la segunda fuente más importante de IED (11% del total), si bien la mayoría de estos flujos provienen originalmente de empresas radicadas en otros países. Las inversiones de España, que en 2011 había sido el tercer país de origen en orden de importancia, se redujeron sensiblemente,

pasando del 10% en el período 2007-2011 al 5% del total en 2012. (CEPAL, 2012: 40)

Las economías de la UNASUR son atractivas para las inversiones. Según los informes de CEPAL (2012) en América del Sur (sin incluir Brasil), la IED se dirigió en un 51% al sector de los recursos naturales (en particular la minería), 12% al sector manufacturero y 37% al de los servicios. Brasil es un caso diferente, donde el sector manufacturero continúa representando un 38% de la IED, pese a que este valor viene reduciéndose, mientras que los recursos naturales recibieron el 13% y los servicios alcanzaron el 48%.

En 2013 la IED total en América Latina aumentó un 6% con respecto al 2012 (CEPAL, 2014). Los países que reciben más IED son: Brasil, México, Chile, Colombia, Perú y Argentina, en ese orden. Lo que muestra la importancia de América del Sur para las inversiones extranjeras. Brasil, que ocupa el primer lugar de la región, mostró una leve caída (2%). Sin embargo algunos países mostraron altas tasas de crecimiento de la inversión como Suriname (86%), y Bolivia (35%).

Como se mencionó, el mayor inversionista en América Latina y el Caribe sigue siendo los Estados Unidos, aunque su papel es más relevante en Centroamérica (30%) y México (32%). Europa en su conjunto es el mayor inversionista en el Brasil (46%) y México (54%), así como en Colombia (36%). Los Países Bajos son el mayor inversionista europeo en el Brasil y el segundo mayor en México, después de Bélgica. Un tercio del total de la IED europea en Colombia se originó en Suiza.

En el año 2013, el porcentaje de inversiones de los Estados Unidos cayó significativamente en el Brasil (del 21% al 14%) y en México (del 49% al 32%). En Centroamérica, en cambio, aumentó ligeramente, del 26% al 30. La inversión procedente de España fue mucho menor en 2013 que en los años anteriores, salvo en Bolivia, donde ascendió al 33% del total recibido.

Pero es interesante señalar que en todos los países, excepto México, las empresas translatinas contribuyen en forma significativa a los flujos de IED. Especialmente en el caso del Ecuador (donde la IED de las translatinas llega al 46%), Colombia (30%) y Centroamérica (39%). Sin embargo, fue significativo el crecimiento de la IED de las translatinas

recibida por el Brasil: en 2013, representó el 15% de la IED, casi el doble que el año anterior.

La IED de países asiáticos prácticamente no cambió en 2013. El Japón ha sido el mayor inversionista de la región, seguido por la República de Corea. Ambos países tienen grandes inversiones en manufacturas del Brasil y de México (automotores y electrónica) y, recientemente, han aumentado sus inversiones en recursos naturales, principalmente mineras y petrolíferas. La IED china es especialmente difícil de rastrear en las estadísticas oficiales, pero desde 2010 se ha estimado que representa en torno a 10.000 millones de dólares al año para la región en su conjunto (Perez Ludeña y Chen, 2014). En América del Sur, la IED china mantiene su tendencia, centrándose en la minería en Perú y en la extracción de petróleo en el Brasil (CEPAL 2014)

Como datos significativos se destaca que Brasil recibió un tercio del total de la IED de la región y que el 80% del total de la IED se concentró en las seis economías de mayor tamaño.

En consecuencia, América Latina y el Caribe crece poco, pero Sudamérica crece menos aún. Cinco de los primeros seis receptores de IED son países de UNASUR. Brasil es el mayor receptor de toda Latinoamérica y Estados Unidos sigue siendo el mayor inversionista en toda la región. Las translatinas son un factor de creciente dinamismo dentro del flujo de inversiones en la región. La agenda comercial sigue en manos del Mercosur, la Alianza del Pacífico y la CAN. A principios del nuevo siglo, los acuerdos de libre comercio perdieron la relevancia que tuvieron en los años noventa, algo que ha comenzado a revertirse en la actualidad. Solo los países de la Alianza del Pacífico, mantuvieron una política de apertura comercial muy dinámica, lo que ha generado que tanto Panamá, Costa Rica, Paraguay y Uruguay quieran sumarse a la iniciativa. Más recientemente, Brasil y Uruguay han retomado el interés por activar un acuerdo comercial con la Unión Europea. Sin embargo la región parece estar más seducida por acuerdos especiales de cooperación e inversión económica con China.

Esta trama de intereses cruzados no responde a políticas determinadas por los multilateralismos como UNASUR, sino a incentivos particulares que resultan de la dotación de recursos, del tamaño de los mercados, de las políticas económicas, de la institucionalidad y la seguridad

jurídica. La región en su conjunto necesita inversiones, y estas se localizan sin estrategias ni directrices diseñadas en el marco institucional de la UNASUR. La identidad de esta comunidad está disociada de un modelo económico homogéneo. Sin embargo, la desaceleración de las economías sudamericanas repercutirá en el desempeño de esas instituciones. Cabe entonces preguntarse si aún en ausencia de una matriz densa de intereses económicos sudamericanos puede “la política” galvanizar ese espacio multilateral.

Reflexiones finales

La reconfiguración del poder mundial plantea múltiples desafíos a los regionalismos. Pone a prueba su capacidad de incidir en procesos externos de manera concertada o de adaptarse a los cambios estructurales minimizando los costos. Las instituciones regionales, además de priorizar objetivos internos, deben ser útiles para enfrentar este nuevo ciclo, con estrategias de inserción y negociación que ayuden a neutralizar los efectos más negativos de la transición en el orden mundial. Por el momento, hay pocas señales de avances de la UNASUR en esta dirección. En comparación, la CELAC parece llevar alguna ventaja, al menos al asumir la agenda de cumbres con actores extra-regionales -como la Unión Europea y China, entre otros- como una función central de la institución.

También las turbulencias políticas que aquejan a varios gobiernos sudamericanos comienzan a multiplicar los riesgos de inestabilidad en la región. La institucionalidad de la UNASUR no ha superado sus problemas estructurales y por sus propias características no hay “agencia” con capacidad autónoma para formular, decidir y actuar en los temas establecidos en la agenda interna o externa. La crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela muestra las limitaciones en la actuación de la UNASUR.

El deterioro de las condiciones políticas de algunos regímenes democráticos ha puesto en jaque a los esquemas regionales, particularmente a la UNASUR, identificada con un rol político de estabilizador o mediador frente a crisis institucionales. No se trata de cuestiones de liderazgo personal sino de la manera en que la gestión es percibida por los actores

políticos involucrados en los conflictos. Una deslegitimación y pérdida de reconocimiento de la UNASUR como institucional imparcial, puede afectar su funcionalidad y a largo plazo modificar aspectos de su identidad. Bajo esas condiciones prevalecen dinámicas de cooperación regional y coordinación de políticas sectoriales.

Por otra parte, la dimensión económica también agrega un factor adverso para la institucionalidad regional. Caída en los precios de las exportaciones, reducción en la tasa de crecimiento, estancamiento del comercio intra-regional, anuncian un cuadro sombrío para la economía regional. Como lo muestran los ejemplos históricos, las crisis económicas sacuden los mecanismos de integración. Las prioridades cambian y los recursos financieros se orientan a las necesidades internas. Los proyectos que requieran inversiones de magnitud serán postergados y toda la estructura institucional se verá afectada.

Nuevos retos políticos y económicos ponen a prueba a los proyectos de integración de América Latina. Solo con más análisis de prospectiva y estrategia, más innovación en los objetivos e instrumentos y una dirección política más efectiva, pueden contener las tendencias desfavorables y potenciar las oportunidades que se abren dentro del escenario global actual.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bretherton, Charlotte, y John Vogler. (2006). "Conceptualizing Actors and Actorness", in *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Briceño Ruiz, J (2014). "Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina" en Willy Soto Acosta (ed) *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*. Costa Rica: FLACSO Secretaría General.
- Briceño Ruiz, J. (2011). "Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración en el MERCOSUR", en José Briceño Ruiz (Ed.), *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: TESEO.

- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Merida: Universidad de Los Andes.
- Bull, Hedley, (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Editorial Catarata.
- CEPAL (2015). “Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014”. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37645>
- CEPAL (2014). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2613-P), Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ginsberg, Roy (1999). “Conceptualizing the European Union as an International Actor”. *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 429-454.
- Jupille, Joseph, y James A. Caporaso (1998). “States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics”, en Rhodes, Carolyn(ed). *The European Union in the World Community*: 213-229. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Llenderozas, Elsa (2013). “Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO Secretaría General.
- Llenderozas, Elsa (2012). “Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales”. *Anuario de la Integración Regional*. Buenos Aires: CRIES.
- Riggiozzi, Pía y Tussie, Diana (2012) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Londres: Springer.
- Sanahuja, J. A. (2011). “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur”. *Pensamiento Propio*, 33. Buenos Aires: CRIES: 115-158.
- Sanahuja, J. A. (2010). *La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Madrid: Fundación CIDOB: 87-136

Sanahuja, José Antonio (2009). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* n° 7, 2008-2009, Buenos Aires: CRIES.

RESUMEN

UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior

En este trabajo se analizará el modo en que las tendencias globales y hemisféricas, y las condiciones políticas internas están afectando el funcionamiento de la UNASUR. Se explica la manera en que la institución sudamericana está modificando su identidad regional y su trayectoria. Se enumeran argumentos referidos a la débil capacidad de la UNASUR para proyectar una acción externa común.

Asimismo se mencionan motivos por los que la situación económica de los países sudamericanos afectará el funcionamiento de la institucionalidad regional y los obstáculos para la consolidación de esta arquitectura institucional sobre la base de una heterogeneidad de proyectos nacionales.

ABSTRACT

UNASUR: Geopolitical, Economic and Foreign Policy Challenges

This paper analyses the way in which global and hemispheric trends and internal political conditions are affecting the UNASUR. The article explains the way in which this South American institution is changing its regional identity and its direction. Several arguments are presented with reference to UNASUR's feeble capacity to project a common foreign policy.

Moreover, the article mentions the reasons why the economic situation of the South American countries will affect the operation of regional institutionalism and the obstacles to the consolidation of this institutional architecture based on heterogeneous national projects.

SUMMARIO

UNASUL: Desafíos geopolíticos, econômicos e de política exterior

Este trabalho analisa o modo como as tendências globais e hemisféricas e as condições políticas internas estão afetando o funcionamento da UNASUL. Explica a maneira como a instituição sul-americana está modificando sua identidade regional e sua trajetória. Também enumera argumentos referidos à débil capacidade da UNASUL para projetar uma ação externa comum.

Menciona ainda os motivos pelos quais a situação econômica dos países sul-americanos afetará o funcionamento da institucionalidade regional e os obstáculos para a consolidação dessa arquitetura institucional a partir de uma heterogeneidade de projetos nacionais.



La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza regional

Bruno Ayllón Pino

Introducción

La CELAC está viviendo un año intenso. En primer lugar, por la celebración de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Costa Rica, que cierra la fase de fundación iniciada en Caracas, en 2011 y por el contexto en el que se realizó, marcado por grandes expectativas sobre la normalización de las relaciones entre los Estados Unidos (EEUU) y Cuba, y los esperados impactos en las relaciones hemisféricas. En segundo lugar, por la propuesta de la Presidencia Pro Tempore (PPT) de

Ecuador del proyecto de Agenda 2020 que puede ser un indicador de la voluntad política y la capacidad de la CELAC para impulsar políticas de desarrollo regional. En tercer lugar, por el activismo internacional del bloque, de manera destacada por la intensificación de los lazos con China y otros países emergentes.

Todo ello en un entorno regional signado por varios factores y coyunturas entre las que sobresalen la previsión de un débil crecimiento económico del 0,5% en 2015; las incertidumbres del proceso de paz en Colombia; la incapacidad del gobierno de México para responder al desafío del narcotráfico a la vez que aumentan las tasas de pobreza; la preocupación de los países centroamericanos y caribeños por la delincuencia organizada y los efectos del cambio climático; la profundización de la crisis económica y sus derivaciones políticas que se sienten con virulencia en Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela, entre otros países; la re-vinculación de los países del Caribe con los EEUU ante las dificultades de Venezuela por mantener su influencia en la subregión; la ralentización del crecimiento de China en su “nuevo normal” del 7%, y la caída de su demanda de materias primas que amenaza a las economías latinoamericanas.

Por otra parte, se constatan avances y retrocesos en los procesos de integración y cooperación, atravesando unos su fase de ascenso (Alianza del Pacífico), otros de estancamiento (MERCOSUR, ALBA-TCP) e incluso de crisis de identidad (CAN). Además hay que acompañar la situación de los mecanismos de diálogo político y concertación regional, con la UNASUR apostando por el fortalecimiento de su estructura y temáticas “blandas”, como la ciudadanía sudamericana; y la CELAC que, pese al dinamismo de la PPT ecuatoriana, enfrenta las limitaciones de su naturaleza y diseño organizativo.

El artículo se inicia con unas reflexiones sobre el significado de la CELAC en el marco del regionalismo, del multilateralismo y de la gobernanza regionales. Luego, se analiza el proceso de construcción de mecanismos de diálogo político y concertación diplomática y sus contribuciones a un incipiente proceso de gobernanza regional en dos dimensiones: a) la articulación de una agenda regional de desarrollo, reflejada en el proyecto de Agenda 2020 y en las posiciones comunes logradas; y b) los consensos sobre la Cooperación Sur-Sur (CSS) y el Grupo de Trabajo en Cooperación Internacional.

La CELAC: Regionalismo, multilateralismo y gobernanza

En los últimos años se ha generado un fructífero debate sobre los diferentes modelos de regionalismo. El punto de partida es la idea de que “las regiones son socialmente construidas y, por lo tanto, pueden ser políticamente disputadas” (Hurrell, 1995: 38). A partir de un diagnóstico sobre las limitaciones del regionalismo abierto y la crítica a la visión mercantilista predominante se afirma el agotamiento de un modelo unidimensional y tecnocrático, asociado a las políticas del Consenso de Washington impulsadas por instituciones multilaterales y por gobiernos latinoamericanos afines a esos postulados.

Ese modelo, limitado tanto en su variedad temática como en su amplitud geográfica a espacios subregionales, será gradualmente desplazado por propuestas alternativas que disminuyen la relevancia de la liberalización de los flujos comerciales en el marco de acuerdos regionales de marcado carácter político (Romero, 2013). Estos acuerdos abogaron por la definición de agendas endógenas para mantener y ampliar “el espacio para la implementación de políticas nacionales de desarrollo” (Motta y Ríos, 2007: 28). Las categorías de “regionalismo post-liberal” y de “regionalismo post-hegemónico” permiten explicar y clasificar los proyectos que surgen o se reconvierten en América Latina y el Caribe (ALC) en el siglo XXI, con la pretensión explícita de reformular y reorientar las estrategias regionalistas y los rumbos integracionistas. Tal sería el caso del ALBA-TCP, MERCOSUR, UNASUR o la propia CELAC (Motta y Ríos, *op.cit.*; Riggirozzi, 2010).

Predominan en estos proyectos visiones más políticas y alternativas que buscan la recuperación de la capacidad rectora y reguladora del Estado en la economía, de la cual se constituye en motor e impulsor bajo una lógica desarrollista; un mayor grado de preocupación por las dimensiones identitarias y sociales, por la participación ciudadana y, en algunos casos, por la creación de instituciones y políticas comunes. Se trataría de una reinterpretación del regionalismo y la integración que apuesta por una agenda positiva y una cooperación fortalecida, trascendiendo la dimensión comercial, con mecanismos de CSS y de reducción de asimetrías, diálogo político, concertación diplomática y organismos regionales para la defensa de la democracia, la paz y la seguridad (Sanahuja, 2013).

En su dimensión “post-hegemónica” los nuevos esquemas representarían una ruptura con la tradicional asociación del regionalismo a la globalización neoliberal y a su concepción defensiva, constituyendo espacios de contestación y resistencia para enfrentar la hegemonía estadounidense (Briceño, 2013). Así se produce “el desacoplamiento de la función económica del regionalismo” favoreciendo, de ese modo, “el surgimiento de organizaciones regionales con claros mandatos políticos y permitiendo entonces la especialización por el desarrollo de mecanismos institucionales relevantes para cumplir las funciones necesarias y su principal meta de maximización de la autonomía política de sus estados miembros” (Garzón, 2015: 15). De esta manera, el regionalismo post-hegemónico inaugura “una era de acomodación hacia vías más equitativas que las habituales líneas duras de la diplomacia hegemónica que tuvieron que ser siempre aceptadas” (Riggirozzi y Tussie, 2015).

Bajo esta óptica la CELAC se presentaría como una experiencia “post-hegemónica” cuyos postulados se basan en una tensión creativa entre autonomía y soberanía nacional, funcional al objetivo compartido de incrementar el poder negociador de la región y cuestionar el modelo de gobernanza (regional y global) subordinado a instituciones financieras y potencias extra regionales (Preciado, 2013). Pese al carácter embrionario de la CELAC y de sus estructuras esta iniciativa compartiría “nuevas motivaciones políticas” y “el redescubrimiento del espacio regional como un espacio de discusión y acción colectiva” (Riggirozzi, 2012a: 132). Al contrario de la “pretenciosa neutralidad de los esquemas integracionistas del regionalismo abierto”, la CELAC enfrenta el debate sobre la persistencia de fracturas profundas en los modelos de Estado y desarrollo, y el papel de lo político y la soberanía, cuestiones pendientes que son el correlato regional de contestaciones nacionales ante los “fracasos de la época neoliberal de las décadas pasadas y ante cierta fatiga de la vecina superpotencia” (Vivares y Dolcetti, 2015: 7). En definitiva, la CELAC se enmarcaría en las expresiones de un nuevo regionalismo latinoamericano de carácter pro-activo y ofensivo, de intenso calado político e ideológico.

Siguiendo esta línea, la CELAC puede explicarse de acuerdo a una corriente analítica de la política exterior latinoamericana que resurge en los últimos años, la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig, en el sentido de la relación entre desarrollo e integración. La CELAC

podría interpretarse como una manifestación del desarrollo autónomo regional que se concreta por la “vía de las concertaciones conjuntas de políticas intra y extrarregionales”, apostando por la unidad latinoamericana considerada como “instrumento y estrategia para la libertad y la autonomía de sus pueblos y Estados” (Bernal-Meza, 2015: 102-108).

La CELAC respondería al análisis de Puig sobre las posibilidades de las alianzas como instrumento de *integración solidaria*. Las alianzas son uniones de Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales a partir de valores compartidos, ejerciendo la autonomía un papel central en esa voluntad política (Bernal – Meza, 2015: 110). Frente a otras experiencias de integración no *autonomizantes* e interpretaciones de la misma exclusivamente *comercialistas*, la CELAC ampliaría el margen de decisión de la región, propiciando un tipo de *integración solidaria* como mecanismo para “lograr la autonomía sobre la base de reconocer un mismo estatus o valores”, con marcados acentos políticos, sociales, culturales, cooperativos y de identidad, que responden a “estrategias solidaristas con los integrantes del bloque que aspiran a lo mismo” (Simonoff, 2015: 134).

Para algunos analistas mucho más relevante que la fórmula que adopta la CELAC, desde la óptica de la teoría de la integración, es su naturaleza como manifestación de un tipo de multilateralismo contemporáneo latinoamericano caracterizado por un acentuado presidencialismo, por su funcionamiento como foro de diálogo y concertación política y por una marcada debilidad institucional (Legler y Santa Cruz, 2011). Otros rasgos de este ejercicio multilateral vienen definidos por su funcionalidad en la construcción de una identidad regional común; la flexibilidad y la pluralidad temática; los diferentes niveles de las relaciones establecidas entre sus miembros; la lógica de la diplomacia de cumbres propia del multilateralismo que surge a partir de la segunda mitad del siglo XX; su carácter cooperativo que propicia consensos e incluye y vincula a más actores; y, finalmente, la adopción de decisiones sin efectos jurídicos vinculantes pero que persigue propósitos políticos y de legitimación (Rojas, 2012 y 2011; Rivera, 2013; Romero, 2013).

Otros autores prefieren enfatizar el significado de la CELAC y de otras experiencias como iniciativas pautadas por modelos de gobernanza post-hegemónicos que representan caminos diferentes de construcción de la región, “arenas de acción” para comprender las prácticas

divergentes, resultados y tipos de *regionness* que emergen en espacios regionales alternativos de Sudamérica y Latinoamérica (Riggiozzi, 2012b). Al igual que otros procesos que configuraron marcos de gobernanza regional, la CELAC podría considerarse reflejo de la existencia de prácticas novedosas e híbridas en una región que experimenta una fase de transición hacia una futura arquitectura, en la cual la proliferación de organizaciones y foros no sería un obstáculo y sí una demostración de su naturaleza de “mosaico donde diferentes políticas, identidades y formas regionales de cooperar y competir transforman la cartografía regional” (Nolte, 2014: 3; Riggiozzi y Tussie, 2012).

En vez de ser medida por la vara de la integración europea, la CELAC debería ser analizada como un proceso de gobernanza que podría integrar al conjunto de organizaciones y regímenes que definen el discurso regional, generan normas en diversas áreas de política pública y contribuyen a la búsqueda de soluciones para los problemas colectivos (Nolte, 2014: 3). En sintonía con esta interpretación la CELAC representaría un ejercicio de gobernanza regional cooperativa cuyos rasgos principales son los siguientes: 1) se constituye en el mecanismo principal que aglutina a todos los países de una región; 2) se conecta, al menos en la retórica, con otras organizaciones y procesos regionales sin que sus normas o principios políticos sean disputados por otras organizaciones del mismo ámbito; 3) existe una membresía entrecruzada de los países miembros de la CELAC, que siguen cooperando en otras organizaciones y áreas de forma compatible, y 4) hay mecanismos institucionales que garantizan un mínimo de coherencia de las relaciones exteriores de la CELAC.

Desde posiciones escépticas, otros autores dudan de la capacidad de la CELAC y de la voluntad de sus miembros “para contribuir a corto plazo a una efectiva gobernanza regional (...) pues prevalece la tendencia de enfrentar reactivamente las crisis regionales o los conflictos y tensiones inter-estatales” (Serbin, 2013: 70). Esta perspectiva tiene su contraparte en visiones optimistas que afirman la gradual emergencia de una nueva cartografía de las instituciones de cooperación intergubernamental en ALC reflejo de geometrías variables y ritmos diferentes en el proceso de construcción regional en torno a objetivos comunes multidimensionales. Aunque no sea fácil identificar y priorizar tales objetivos esas instituciones expresarían “una voluntad política

de construir condiciones que permitan alcanzar un grado razonable de una gobernanza regional que sea efectiva y en lo posible, eficaz” (Peña, 2012). Pero esa voluntad necesitaría concretarse, por ejemplo, en la definición de los bienes públicos que procesos como la CELAC podrían promover y cautelar, entre los cuales destacan los vinculados a las agendas de desarrollo, democracia, medio ambiente, cooperación, estabilidad política y paz (Rojas, 2012; Romero, 2013).

Cabe añadir a esa lista el papel de la CELAC en la ordenación de la compleja arquitectura regional. De todos los aspectos de ese proceso de racionalización destaca, por un lado, la cuestión sin resolver de la relación entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y la CELAC. Por otro, la puesta en marcha de mecanismos para fomentar la complementariedad y la convergencia en ciertas áreas prioritarias entre los organismos regionales y subregionales de integración comercial, cooperación sectorial y técnica.

En cuanto a la OEA es conocida la existencia de posiciones divergentes en lo referente a su compatibilidad con la CELAC. Las posturas oscilan entre su mantenimiento, negando que la CELAC sustituya a la OEA, y el abandono para afirmar un tiempo nuevo de autonomía política de la región. Hay una tercera posición favorable a un *modus vivendi* que redefina la misión y niveles de cada organismo como consecuencia de la nueva realidad surgida con la creación de la CELAC.

La primera posición es defendida por los países más vinculados a los EEUU y, de manera más amplia, al espacio norteamericano en su dimensión política, económica y social. A grandes rasgos son los países de la Alianza del Pacífico y los centroamericanos, salvo Nicaragua. Los argumentos esgrimidos para mantener el *statu quo* afirman que la relación entre la CELAC y la OEA no se reduce a la agenda hegemónica estadounidense, que sufre una disminución de su capacidad de influencia y que, además, la OEA a diferencia de la CELAC, es una organización suministradora de servicios de utilidad para sus países miembros en diferentes ámbitos (democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo) contribuyendo así a la gobernanza regional.

La segunda postura se circunscribe a los países del bloque bolivariano, principalmente los países del ALBA-TCP, aunque Ecuador ha moderado su retórica en la búsqueda de un entendimiento más amplio como

corresponde a su rol de presidente pro t mpore de la CELAC. Para estos países la CELAC tiene la vocación de reemplazar a la OEA y contraponerse a la hegemonía de los EEUU desplazando el eje de los debates sobre la región de Washington a las capitales latinoamericanas.

La tercera posición presenta dos versiones. Una de “realismo crítico”, asumida por los países del MERCOSUR, que reconoce que los EEUU seguirán ejerciendo la primacía continental y que, en consecuencia, la OEA puede tener todavía un rol de cierta importancia (Rocha, 2014). Otra, asumida abiertamente por la PPT de Ecuador, apuesta por una redefinición de las funciones de la OEA en su relación con la región y con sus países, y como fue explicitada por el presidente Correa en los siguientes términos: “Debemos entender que las Américas, al norte y a sur del río Bravo, son diferentes y debemos conversar como bloques (...) la OEA ha sido históricamente capturada por intereses y visiones de América del Norte (...) sus sesgos y atavismos acumulados la vuelven ineficiente y poco confiable para los nuevos tiempos que viven Latinoamérica y el Caribe (...) la CELAC debe ser el foro para las discusiones latinoamericanas y caribeñas y la OEA debiera convertirse en el foro en el que, como bloques, CELAC y América del Norte, procesen sus coincidencias y conflictos”.

Esta propuesta no oficializada por parte de Ecuador implicaría, de forma colateral, la institucionalización de la CELAC pero enfrenta claramente la resistencia de aquellos países que prefieren seguir dando relevancia a la OEA y mantener el perfil bajo de la CELAC para asegurar una coexistencia pacífica. Otros países estarían de acuerdo en reducir los vínculos con la OEA sin llegar a su extinción, pero son muy reacios a crear nuevas estructuras burocráticas. Esta controversia se escenificó en la III Cumbre de CELAC y puede resumirse en las posiciones defendidas por Evo Morales, favorable a la creación de una Secretaría General y un Parlamento de la CELAC para “liberarnos con más fuerza del sometimiento de Estados Unidos” y las sostenidas por el canciller de Costa Rica, Manuel González, quien adujo la juventud de la CELAC y la falta de condiciones necesarias para profundizar en la institucionalidad existente. El debate sigue abierto pero, en la práctica, y dado el sistema de toma de decisiones por consenso de la CELAC, es impensable que avance en el sentido de una declaración oficial de retirada colectiva o de boicot a la OEA.

En cuanto al rol de la CELAC en el proceso de coordinación entre los diferentes procesos de integración y cooperación, hay que distinguir entre su mandato y el papel que, potencialmente, podría desempeñar como “paraguas” e instancia organizadora de esa compleja arquitectura regional. La declaración de Caracas limitó ese mandato a “comprometer la voluntad de nuestros gobiernos para instruir a los mecanismos y organismos regionales a que promuevan entre ellos la comunicación, cooperación, articulación, coordinación, complementariedad y sinergia cuando corresponda (...) asegurando el óptimo uso de los recursos y la complementariedad de esfuerzos”.

En la práctica, su traducción se ha reflejado en la celebración de una reunión anual de mecanismos regionales y subregionales de integración que ha sesionado tres veces desde 2012. Se organiza en 4 ejes económico-comercial, productivo, social y cultural que son coordinados por una institución regional, por ejemplo el ALBA-TCP en el capítulo social, y cuenta con la participación tanto de otros procesos de integración y cooperación como de organismos regionales de apoyo técnico y financiero (SELA, CEPAL, OLADE, CAF, etc.). Aunque las expectativas de la primera reunión organizada por la ALADI fueron muy altas, apuntando a “consolidar la gobernabilidad interna y externa de la integración regional considerando a la CELAC como el espacio para concretar sinergias entre las agendas de los distintos esquemas”, ha habido pocos resultados concretos salvo un documento de “Propuestas de Acciones según prioridades de cada organismo”.

Es quizás en el rol de la CELAC como foro racionalizador de las múltiples temáticas y reuniones convocadas para debatirlas que se encuentran mayores oportunidades para organizar la arquitectura regional, siempre que se manifieste una fuerte voluntad política en este proceso. Cualquier análisis sobre el estado actual del diálogo político regional coincide en el solapamiento de foros y el desborde de las capacidades de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños para participar y dar seguimiento a todos esos mecanismos. Un diagnóstico reciente sostiene que hay en la región reuniones de nivel ministerial o similar en un total de 33 áreas temáticas que son tratadas en paralelo por 8 organismos dando lugar a 126 procesos simultáneos, resultando en una participación de cada una de esas instancias en el 60 % de los temas de políticas públicas regionales (Portales, 2014: 52).

El desafío es encontrar la forma más eficaz y aceptable por todas las partes para iniciar de manera seria ese proceso de racionalización de modo que se superen las limitaciones de un diálogo político regional demasiado centrado en el intercambio de experiencias, y no tanto en su sistematización, y que no avanza en la coordinación de políticas regionales y menos aún en su puesta en práctica. ¿Podrá ser la CELAC el mecanismo que impulse una nueva concepción y metodología para la cooperación y la integración regional y articule así una gobernanza acorde con la diversidad latinoamericana y caribeña? Dependerá de varios factores siendo el principal que el tema fuese realmente prioritario en la agenda de los países que tienen más peso en la región y no solo en los más pequeños que disponen de modestas capacidades políticas y diplomáticas, como se ha comprobado en las PPT que se han sucedido. Por otra parte, sería necesario que la CELAC se dotase de mecanismos institucionales permanentes y de recursos humanos, económicos y técnicos no circunscritos al ejercicio de la PPT con el fin de darle vida, contenido y practicidad a ese debate.

La CELAC y la concertación regional: Agenda 2020 y posiciones comunes

Entre todos los ámbitos que conforman la agenda temática de la CELAC los referentes a las agendas del desarrollo y de la cooperación internacional son aquellos en los que se detectan mayores avances en la concertación regional. Ecuador ha asumido el liderazgo para estructurar una agenda de desarrollo regional, aunando voluntades para la presentación de una propuesta denominada Agenda 2020.

La idea de una Agenda 2020 surge de una carta suscrita por los presidentes Solís y Correa, entregada a sus homólogos durante la III Cumbre de San José (2015), en la que se plantean sugerencias para “emprender acciones conjuntas a favor del desarrollo de nuestros pueblos”. La misiva recomendaba la priorización de estos objetivos en el espacio de tres meses para lo cual se convocaría una reunión que establecería “metas concretas y medibles a cumplir en los próximos cinco años”. Éstas serían las principales orientaciones políticas que asumirían la PPT hasta 2020. Para realizar estas tareas la CELAC requirió el apoyo de CEPAL en los aspectos técnicos de la propuesta. Finalmente se acordó

la concentración en cinco ejes: 1) reducir la pobreza y las desigualdades; 2) educación, ciencia, tecnología e innovación; 3) medio ambiente y cambio climático; 4) infraestructura y conectividad y 5) financiamiento para el desarrollo. Sobre esta base se redactó un documento que detalla objetivos y metas para cada uno de los ejes, con ejemplos regionales y fichas metodológicas de cálculo de los indicadores. El documento no abordó el tema de los medios para su implementación ni los recursos financieros necesarios para su ejecución.

Tampoco se definió a quién correspondería su cumplimiento (¿a los Estados o la CELAC?), ni las dificultades que se derivaban, por una parte, de la ausencia de una estructura permanente que pudiera darles seguimiento y, por otra, de la carencia de presupuesto propio en la CELAC para financiar acciones o medidas encaminadas a asegurar su ejecución. Igualmente, se omitió cualquier referencia al encaje o relación de la agenda 2020 con la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible post-2015, lo que podría interpretarse como un intento de desmarque regional y de señalamiento de una posición propia ante la Cumbre de Naciones Unidas del mes de septiembre, con prioridades más acordes a las necesidades de desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños.

Se sugirió también una hoja de ruta y un calendario de consultas sub-regionales iniciadas en El Salvador con los países centroamericanos y México, que propusieron la inclusión de un eje de seguridad. En este proceso hubo cuestionamientos por parte de ciertos países respecto al método de socialización de la Agenda 2020 y hubo voces reclamando más tiempo para analizar la propuesta. Por esos motivos, en la reunión de Cancilleres de la CELAC, celebrada en Quito el 5 de mayo, se admitió el incumplimiento del cronograma que preveía su aprobación en julio, postergando la decisión hasta septiembre.

El proceso de negociación de la agenda 2020 se encuentra en su fase decisiva y a la espera de las definiciones que se espera se produzcan en la reunión de coordinadores nacionales de finales de agosto, en Quito. Son evidentes las dificultades para alcanzar compromisos regionales conjuntos siendo los grandes países los que están pisando el freno en un año que además viene plagado de encuentros internacionales que definirán la agenda de desarrollo global. Parece difícil aventurar el desenlace final de la propuesta de Agenda 2020 pero todo indica que

podría resultar en una declaración voluntaria, sin metas vinculantes ni compromisos financieros por parte de los Estados Miembros, muchos de los cuales no están dispuestos a asumir obligaciones en un contexto de crisis económica.

Ha sido en el marco de los debates sobre la agenda del desarrollo y la cooperación internacional y, específicamente, en el papel que les corresponde a los países latinoamericanos y caribeños, donde encontramos un importante grado de concertación y diálogo político. En primer lugar, la CELAC ha consensuado líneas generales, dentro de la diversidad de los países que la componen, sobre las características particulares de su desarrollo. En concreto sobre la necesidad de un modelo de desarrollo regional integral e inclusivo, amplio y polifacético, que supere las limitaciones de su medición según el criterio del ingreso por habitante (CELAC, 2014a; CELAC, 2014b; CELAC, 2013a).

En segundo lugar, se ha ratificado una posición conjunta sobre el deterioro de las condiciones de acceso al financiamiento internacional y sobre los criterios utilizados por los países donantes para la asignación de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La CELAC ha manifestado su preocupación por la visión restringida del desarrollo, asociada a la renta per cápita, que impera entre los donantes e instituciones financieras multilaterales y afectan a los países de ingreso medio, es decir, todos los miembros del bloque salvo Haití.

En tercer lugar, la CELAC no sólo ha demandado el cumplimiento de los compromisos de los países y organizaciones donantes. También ha denunciado la falta de voluntad política para impulsar una “reforma significativa del sistema de gobernanza económica internacional” que asegure a los países en desarrollo “voz y representación real”, para avanzar más decididamente en la definición de mecanismos de gobernanza global que reflejen las transformaciones en el poder mundial (CELAC, 2014c).

Todos esos consensos en las áreas del desarrollo y la cooperación responden al mandato de la I Cumbre de la CELAC (Santiago de Chile, 2013), donde los gobiernos afirmaron su voluntad de “reaccionar de manera coordinada a los desafíos de un mundo en proceso de profunda transformación”, facilitando el acercamiento de posiciones y la coordinación en conferencias internacionales. Para hacer operativo este

mandato los Representantes Permanentes de los Estados Miembros de la CELAC en Naciones Unidas consensuaron un mecanismo interno de participación conjunta que incluye la posibilidad de ratificar a candidatos regionales para puestos clave en organismos multilaterales (CELAC, 2013a: 8).

El último episodio de la concertación en el marco de la CELAC ha sido la activa, aunque tardía, participación regional en los debates sobre la definición de una nueva agenda de desarrollo internacional post-2015 que incluye tanto un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como su financiación. La declaración final de la III Cumbre de Costa Rica afirmó la relevancia de la participación de la CELAC en la construcción de las prioridades de la agenda de desarrollo global, comprometiéndose a “trabajar para fortalecer la consulta y la coordinación entre los Estados Miembros de la CELAC en las Naciones Unidas (...) y destacar la importancia de fomentar consensos de los países integrantes de la CELAC, cuando sea posible, en los diversos procesos multilaterales” (CELAC, 2015). Valga un dato para dimensionar el éxito en esta tarea: hasta julio de 2015 la CELAC había consensuado 44 posiciones comunes en la ONU.

En los siete meses transcurridos desde el inicio de la PPT ecuatoriana se ha asentado “un consenso latinoamericano y caribeño” sobre la agenda global del desarrollo y su financiación. El embajador del Ecuador ante las Naciones Unidas, Xavier Lasso, manifestó en calidad de portavoz de la CELAC la visión regional durante las sesiones preparatorias de discusión del documento final de la III Cumbre de Financiación del Desarrollo de Addis Abeba. El embajador señaló que la erradicación de la pobreza, en sus múltiples dimensiones, y la reducción de las desigualdades exigirían el despliegue de los llamados “medios de implementación”, combinando recursos financieros y transferencia de tecnología, pero sobre todo garantizando la preservación del espacio político de los Estados para la definición de sus propias estrategias de desarrollo. Por otra parte, la CELAC manifestó sus reservas frente a otro de los componentes de la agenda de financiación del desarrollo: la inclusión del sector privado como un actor clave. Al respecto, Lasso reconoció el rol de las empresas pero enfatizó el papel crítico del Estado en la implementación de políticas públicas y marcos regulatorios. Sugirió también el establecimiento de principios orientadores para la actuación

de las empresas en el desarrollo internacional y que los recursos que pueda aportar el mundo de los negocios se guíen por la “adicionalidad”, sin sustituir otras fuentes de financiación (Lasso, 2015).

Pero fue en el discurso de la ministra ecuatoriana de Desarrollo Social en nombre de la CELAC, Cecilia Vaca, en el plenario de la Conferencia de Addis Abeba, el 14 de julio de 2015, cuando se escuchó la voz regional en los debates sobre la financiación del desarrollo. Además de presentar la propuesta de agenda 2020, la ministra reiteró el acervo y los consensos gestados en la CELAC en la preservación del espacio político para la definición de los fines y medios del desarrollo, la necesidad de un “ambiente global habitante” y el seguimiento de patrones claros para asegurar “una inserción competitiva en la economía global”. Todo ello dependería del compromiso de la comunidad internacional, del cumplimiento de las obligaciones de los países desarrollados y de la ampliación y profundización de la CSS. La ministra propuso, en línea con las recomendaciones realizadas por la CEPAL, la elaboración de un Plan de Acción para la cooperación con los países de ingreso medio. También alertó sobre la “total voluntariedad” de las fuentes innovadoras de recursos públicos y privados destacando que los mismos no “impongan indebidas cargas añadidas a los países en desarrollo” (Vaca, 2015).

En definitiva, estos elementos dibujan un escenario más cooperativo y favorable a nuevas formas de gobernanza simétrica como las que representa la CELAC. Propicia esta hipótesis, el ascenso de países y bloques emergentes que presionan a las potencias tradicionales y a las organizaciones internacionales, de modo que éstas ya no tengan el poder total para definir la agenda global y puedan distribuirse más fácilmente los costes y responsabilidades para la provisión de bienes públicos internacionales (Sposito, 2014: 102).

La CELAC y el diálogo político sobre la Cooperación Sur-Sur

En el transcurso del siglo XXI los países de ALC se han erigido en artífices de la importancia que la CSS adquiere en la región y en el mundo, y no lo han hecho sólo por altruismo. En el marco de políticas

exteriores más afirmativas, la CSS se ha convertido para los Estados latinoamericanos y caribeños en una poderosa herramienta de solidaridad política que propicia la proyección de los logros y éxitos de sus políticas públicas, permitiendo la configuración de nuevas coaliciones entre países en desarrollo y potencias emergentes, construyendo una narrativa justificadora de su nuevo rol global, en un proceso de “transición discursiva” de su identidad internacional (Sanahuja, 2015: 78).

Aunque buena parte de la CSS se ejecuta bilateralmente, su relevancia estratégica se halla en los procesos regionales de integración, concertación y cooperación, tanto en el marco de proyectos “post-liberales” y “post-hegemónicos”, como en iniciativas vinculadas al *revival* del regionalismo abierto de la Alianza del Pacífico (Ayllón, Ojeda y Sursasky, 2014). De este modo, las iniciativas regionalistas y la CSS se refuerzan mutuamente constituyendo esta última “una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio” (SEGIB, 2012: 13). Reconocer esta interrelación entre CSS y regionalismo implica que la pluralidad de proyectos y propuestas de integración, concertación y cooperación constituyen marcos propicios para la identificación de políticas y áreas prioritarias de desarrollo (Caldentey, 2013).

La CSS siempre estuvo presente en el proceso de creación de la CELAC. Sus potencialidades fueron identificadas desde primera hora cuando se consideraron los resultados tangibles y beneficios mutuos que genera cuyo fundamento es el intercambio de experiencias y el patrimonio acumulado por las instituciones regionales existentes. La CELAC es el resultado de una intensa dinámica de CSS que se manifiesta en su dimensión política y permite la constitución de un ámbito autónomo para generar perspectivas políticas y de desarrollo. Estos espacios favorecen la comunicación y el estrechamiento de las relaciones entre sus miembros, propician la creación y revitalización de coaliciones regionales, interregionales y multilaterales e incrementan las capacidades negociadoras de ALC, mejorando la concertación y coordinación de políticas. Esta dimensión política es el núcleo fundamental de la CSS (Lechini, 2009).

Las cumbres de Cancún (2010) y Caracas (2011) señalaron la importancia de la CSS, el espíritu de solidaridad que la guía y su complemen-

riedad respecto de la Cooperación Norte–Sur, sin reemplazar a las fuentes tradicionales de cooperación. En estas dos reuniones, los países manifestaron la necesidad de avanzar sobre la base de los principios de la CELAC en el fortalecimiento y consolidación de la cooperación latinoamericana y caribeña, en el desarrollo de las complementariedades económicas y en la práctica de la CSS como eje integrador del espacio común e instrumento de reducción de asimetrías.

Posteriormente, durante la I Cumbre de la CELAC (Santiago de Chile, 2013) los mandatarios recomendaron la adopción de un conjunto de principios y normas para impulsar la cooperación intra y extra-regional, en conformidad con los planes y programas de desarrollo decididos por los Estados Miembros. En esa ocasión se creó el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional (GTCI) para construir una política de CSS regional que se articulase con las instancias preexistentes y presentase a la CELAC como “un paradigma autónomo de cooperación internacional capaz de hacer aportes sustanciales a la integración regional y al fortalecimiento de las políticas públicas nacionales para el desarrollo” (AGCI/DGCIN, 2012: 2). En la II Cumbre de La Habana (2014) se reiteró la voluntad de impulsar programas de cooperación regional, subregional, bilateral y triangular y avanzar en la definición de una política regional de CSS y triangular, que contemplase las características y necesidades de las áreas, subregiones y países que las conforman.

La Declaración de Belén (Costa Rica, 2015), reafirmó el acervo de experiencias asertivas y exitosas de los países de la región en la CSS y triangular y su complementariedad con las acciones nacionales, favoreciendo el conocimiento mutuo, la unidad e integración, la transferencia de conocimientos y la visibilidad de resultados. Se recordó que la CSS es un instrumento privilegiado para el intercambio horizontal, permitiendo que los países en desarrollo desempeñen un papel más activo en la política internacional en apoyo de sus esfuerzos en pro del desarrollo sostenible. Finalmente se manifestó la conveniencia de fomentar el diálogo con organismos y mecanismos de integración para evitar duplicidad de acciones, dar coherencia a la cooperación regional y lograr valor agregado (CELAC, 2015a).

El peligro de reducir el rol de la CSS a retórica fue aparentemente superado con la constitución del ya citado GTCI que le otorgó a la CELAC “una herramienta concreta para avanzar con una posición

regional en materia de cooperación internacional”, evidenciando así “la importancia creciente de la CSS en los procesos de integración regional” (Timerman, 2015). La propuesta del GTCI nace de una iniciativa chileno-argentina, en vísperas de la Cumbre de Santiago (2013). Su creación se justificó por el doble desafío institucional y de gestión que exige “reforzar los mecanismos de diálogo más allá de las instancias sectoriales para fortalecer la cooperación intrarregional” y por tornarla más visible en las plataformas globales. La articulación de las agendas bilaterales y subregionales, el logro de posiciones comunes y la facilitación de consensos frente a temáticas específicas de la CSS fueron otros argumentos de la propuesta. Además se llamó a evitar la competencia del GTCI con otros grupos regionales para “no reemplazar a otras instancias establecidas ni rivalizar con ellas, sino constituirse en otro espacio de intercambio de conocimientos, información y buenas prácticas” (AGCI/DGCIN, 2012: 3).

El GTCI replica algunas indefiniciones de la CELAC sobre su naturaleza, fines, compatibilidad, articulación y coordinación con otros mecanismos regionales y subregionales. El Marco para el Funcionamiento del GTCI, aprobado en 2013, omite estos aspectos cruciales, limitándose a reiterar las formulaciones generales y a fijar su objetivo: “(ser) la instancia especializada de la CELAC para la reflexión, creación, articulación e implementación de los lineamientos de política de cooperación de la región, con especial énfasis en el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre sus miembros”. Aunque hay una escueta mención a la posibilidad de solicitar apoyo a otros organismos y foros internacionales y regionales para el desempeño de sus tareas específicas, y al trabajo articulado con las organizaciones regionales y subregionales de ALC, no existen una definición clara de cuáles serían esos mecanismos de coordinación con otros grupos similares y los procedimientos más adecuados.

No se trata de una cuestión menor pues MERCOSUR, Alianza del Pacífico, SICA y la CAN tienen Grupos de Cooperación. UNASUR debate desde 2013 una propuesta peruana para crear una Red Suramericana de Agencias de Cooperación Internacional y cuenta con un Fondo de Iniciativas Comunes. Por otra parte, el SELA alberga desde 1988 un mecanismo de Reuniones de Directores de Cooperación Internacional que se celebra anualmente, la CEPAL tiene un Comité de Cooperación

Sur–Sur que sesiona cada dos años y en la SEGIB funciona, desde 2010, el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur–Sur al que pertenecen 18 de los 33 países de la CELAC.

El Plan de Acción de la CELAC 2015 propuso ciertas medidas para la coordinación interna del GTCI y con otros mecanismos entre las que destacan: 1) la comunicación por parte de la PPT al GTCI de los acuerdos en materia de cooperación adoptados en las reuniones sectoriales de CELAC; 2) la articulación de los medios para asegurar la participación del GTCI en las reuniones de mecanismos y organismos regionales y subregionales de integración; 3) la sistematización de las capacidades y fortalezas de cada país mediante un mapeo de las áreas en las que existen iniciativas en curso de CSS; y 4) la implementación de nuevas alianzas y proyectos de cooperación con Haití (CELAC, 2015b).

El GTCI se ha reunido en dos ocasiones y está previsto su tercer encuentro en la última semana de agosto de 2015, en la sede de UNASUR, en Quito. En la primera reunión de Buenos Aires, en 2013, se aprobó el Marco de Funcionamiento que estableció el objetivo, funciones y procedimientos en lo referente a su coordinación, miembros integrantes, toma de decisiones por consenso, periodicidad ordinaria anual y sede de las reuniones. En la segunda reunión de San José, en 2014, los responsables nacionales de cooperación elaboraron un marco conceptual. El documento reitera los antecedentes de la CSS y sistematiza la apuesta por la cooperación. Con esta base se propusieron unos lineamientos para iniciar el funcionamiento del GTCI y dotarle de una identidad regional. Se redactó una iniciativa para promover la participación como observadores de los responsables de cooperación del cuarteto de la CELAC en las reuniones de Mecanismos de Integración Regionales y Subregionales y se realizó un taller para el fortalecimiento institucional de los países caribeños en la gestión de la CSS (CELAC, 2014d).

Un elemento destacado fue la aplicación de los mandatos de las Cumbres para la cooperación con Haití que asumieron el compromiso de la región con la reconstrucción y el desarrollo del país deberían canalizarse por los conductos oficiales y concentrarse en las prioridades manifestadas por el gobierno haitiano. Se exhortó a los Estados miembros a apoyar el Plan de Desarrollo Estratégico Nacional de Haití y armonizar las acciones en ejecución a través de las instituciones de

cooperación latinoamericanas y caribeñas. Para tal fin, se encomendó a la PPT de Costa Rica el diseño de herramientas para el intercambio de información entre los miembros de la CELAC y con otros mecanismos regionales, evitando el solapamiento en la recolección de esos insumos (CELAC, 2013b).

Por último cabe señalar dos dimensiones que asume la CSS en vinculación con la funcionalidad de la CELAC como espacio privilegiado para la coordinación y la cooperación intrarregional. En primer lugar, el diálogo sectorial en políticas públicas al interior de la región que se articula en reuniones especializadas donde se identifican las necesidades y se intercambian experiencias y conocimientos útiles para la cooperación horizontal en una variada gama de temáticas. Las decisiones, medidas e iniciativas tomadas en esos espacios de coordinación temática regional son adoptadas en las Cumbres de la CELAC conforme a los principios de flexibilidad y participación voluntaria abarcando una gran variedad de cuestiones cruciales para el desarrollo regional. A fin de estructurar y racionalizar este activismo temático, se propuso en la Declaración de La Habana el diseño de una “herramienta de planificación (...) para la obtención de objetivos claros, medibles y adaptables a las distintas realidades nacionales” (CELAC, 2014a).

En segundo lugar, la puesta en marcha de iniciativas para el desarrollo regional que articulan a la CELAC y a sus gobiernos con organismos multilaterales. Es el caso del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025, elaborado en el seno de la Reunión de Ministros de Desarrollo Social de la CELAC (Caracas, julio 2014) y que fue objeto del primer punto del Plan de Acción de la CELAC 2015. En su diseño se contó con el apoyo técnico de la FAO, la CEPAL y la ALADI.

En resumen, la CELAC muestra señales de un incipiente proceso de generación de mecanismos para la gobernanza del desarrollo y la cooperación regional aunque, por ahora, se observa un gran peso de los componentes retóricos y menos de realizaciones concretas. El riesgo cuando las expectativas son altas y la ambición de las agendas es excesiva, sin que surjan de consensos claramente explicitados y aceptados por todos los países como elementos prioritarios de acción, es repetir las frustraciones “que han acompañado históricamente a los diversos mecanismos regionales (...) en los que ha prevalecido la escasez de

resultados prácticos para el desarrollo (...) los excesos de reuniones, declaraciones, planes de acción y programas de trabajo mayormente incumplidos” (Yepe, 2014: 16). Confiemos que los progresos en la coordinación y concertación del desarrollo regional y la CSS tengan efecto emulador en otros ámbitos de la CELAC.

Conclusiones

Entre todos los aspectos reseñables del debate sobre la CELAC destaca el profundo sentido emancipador que tiene este foro y el reconocimiento de la heterogeneidad de propuestas de inserción internacional que conviven en la región, como expresa su lema “Unidad en la diversidad”. La CELAC representa la aspiración de lograr una integración exitosa entre modelos para impulsar una dinámica regional en la que “primen los elementos de cooperación, buscando convergencias posibles, sin pretender eliminar las diferencias, sino hacerlas manejables” (Lula da Silva y Lagos, 2014).

La significación fundamental de CELAC es eminentemente simbólica y política, pero también práctica pues favorece la convivencia de los modelos de regionalismo que cohabitan en Latinoamérica y el Caribe y que representan diferentes caminos de desarrollo. Por supuesto, debemos debatir y profundizar acerca de las mejores configuraciones institucionales para la CELAC, sobre su relación con la OEA y las formas de coordinación con otros procesos de concertación, integración y cooperación, pero deberíamos coincidir en que una región sin la CELAC sería indudablemente menos autónoma, más débil y mucho más limitada en sus posibilidades de inserción y articulación global.

Lejos de la univocidad del momento actual del regionalismo latinoamericano y caribeño parece evidente que la adscripción de los diferentes procesos a las categorías en boga es problemática. A pesar de su extensión e importancia política, el regionalismo-post liberal no sería un modelo dominante que orienta las estrategias de todos los países de ALC. Es más adecuado pensar en una “pluralidad de ideas” sobre los fines de la integración regional que responden a estrategias diversas de desarrollo y de inserción internacional (Gutiérrez, 2012: 248-249). Hay gobiernos latinoamericanos participando en procesos,

como UNASUR o CELAC, que son muy poco “post-liberales” y menos aún “post-hegemónicos”, y coexisten esquemas que no rompen con el regionalismo abierto y mantienen una dimensión económica asociada a lineamientos liberales o aperturistas. En consecuencia, debe tomarse con cautela que se pueda considerar la actual etapa del regionalismo latinoamericano y caribeño como 100% “post-liberal” o “post-hegemónica”, pues conviven espacios post-liberales con espacios neoliberales y países con políticas exteriores autónomas junto a otros con políticas alineadas a Washington (Briceño, 2014).

Entre las potencialidades de la CELAC sobresalen sus contribuciones al proceso de construcción de una incipiente gobernanza regional. El activismo de la CELAC en los debates sobre la financiación del desarrollo y sobre el papel de la CSS ha sido posible gracias a su rol de espacio facilitador y articulador del diálogo y consultas para el establecimiento de una agenda propia de desarrollo, así como en la concertación política y diplomática orientada a la fijación de posiciones comunes en los foros en los que la región ya habla con voz única. De esta forma la CELAC se presenta como la instancia superior de una compleja arquitectura institucional regional y subregional que contribuye a reforzar la implementación, seguimiento y rendición de cuentas del proceso de definición de la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible, su financiación y los compromisos y tareas que competen a los países latinoamericanos y caribeños (CEPAL, 2015c).

La CELAC constituye un proceso inacabado que ejemplifica las dos vías en las que la región podría tener más influencia en las relaciones regionales e internacionales. Por una parte en el impulso, diseño e institucionalización de políticas regionales de desarrollo y de cooperación, como es el caso de la Agenda 2020 o del GTCI, aumentando su capacidad de articulación y coordinación conforme a las visiones políticas, definiciones técnicas, recursos materiales y capacidades humanas que se vayan creando y consolidando. Por otra parte, en la interacción con otros actores del sistema internacional, de manera destacada con bloques y países emergentes con los que la región comparte la necesidad de reconfigurar la arquitectura global, y democratizar las estructuras de la gobernanza económica y política.

Puede que CELAC no sea aún el mecanismo perfecto para concretar el anhelo de una región más fuerte y cohesionada, que diseña políticas

comunes, se expresa con voz única en el sistema internacional y se articula efectivamente con los otros espacios de concertación, cooperación e integración regional. Pero no cabe duda que su existencia es una contribución importante en este proceso, todavía en andamio y con expectativas de largo recorrido, de construcción de mecanismos para una gobernanza regional que permita a los países latinoamericanos y caribeños ser protagonistas de su propio desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGCI/DGCIN (2012). *Propuesta de Argentina y Chile sobre creación de un grupo de trabajo de cooperación de CELAC*, 28 de diciembre.
- Altmann, Josette (2015). *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*, Tesis de doctorado, Universidad de Leiden.
- Ayllón, Bruno; Tahina Ojeda y Javier Surasky (coords.) (2014). *Cooperación Sur-Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: La Catarata-IUDC/UCM.
- Bernal-Meza, Raúl (2015). “La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia”, en Briceño, José y Alejandro Simonoff (eds.): *Integración y Cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos: 95-120.
- Briceño, José (2014). “Del regionalismo abierto al regionalismo pos hegemónico en América Latina”, en Soto, Willy (ed.) *Política internacional e integración regional comparada*. San José: UNA/FLACSO: 23-34.
- Briceño, José (2013). “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, No. 175: 9-39.
- Caldentey, Pedro (2013). “La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina”, en Arriola, Salvador et al. (coords.) *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: AECID/SEGIB: 189-204.
- CALC (2010). *Declaración de Cancún*. II Cumbre. México, 23 de febrero.
- CALC (2008). *Declaración de Salvador de Bahía*, I Cumbre, Brasil, 16 y 17 de diciembre.

- CELAC (2015a). *Declaración de Belén*, III Cumbre, Costa Rica, 28 y 29 de enero.
- CELAC (2015b). *Plan de Acción 2015*, III Cumbre, Costa Rica, 28 y 29 de enero.
- CELAC (2014a). *Declaración de la Habana*, II Cumbre, 28 y 29 de enero.
- CELAC (2014b). *Plan de Acción de la CELAC 2014*, II Cumbre, La Habana, 28 y 29 de enero.
- CELAC (2014c). *Declaración especial sobre Cooperación Internacional*, II Cumbre, La Habana, 28 y 29 de enero.
- CELAC (2014d). *Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo*, San José, 29 y 30 de julio.
- CELAC (2013a). *Declaración de Santiago*, I Cumbre, Santiago, 27 y 28 de enero.
- CELAC (2013b). *Resolución adoptada en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores sobre cooperación especial con Haití*, Santiago, 28 de enero.
- CEPAL (2015c). “Alicia Bárcena: La región cuenta con una arquitectura institucional para apoyar la agenda post-2015”, *Comunicado de Prensa*, 6 de mayo. Recuperado el 21 de julio de 2015 de: < <http://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcena-la-region-cuenta-con-una-arquitectura-institucional-para-apoyar-la-agenda> >.
- Garzón, Jorge F. (2015). “Latin American Regionalism in a Multipolar World”, *EUI Working Paper/RSCAS*, 2015/23. Florence: European University Institute.
- Gutiérrez, Alejandro (2012). “América Latina: evolución en el pensamiento y las estrategias de integración”, en Briceño, José; Andrés Rivarola y Ángel Casas (eds.): *Integración latino-americana y caribeña. Política y Economía*, Madrid: FCE: 233-250.
- Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism in Theoretical Perspective”, en Fawcett, Louise y Andrew Hurrell (ed.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press: 37-73.
- Lasso, Xavier (2015). “Statement of the Permanent Representative of Ecuador to the United Nations, H.E. Ambassador Xavier Lasso, on

behalf of the Community of Latin American and Caribbean States”, Second and Third Drafting Session Preparatory Process for the Third International Conference on Financing of Development (Declaration session). New York, 13-17 april / 15-19 june.

Lechini, Gladys (2009). “La Cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina. ¿Mito o Realidad?”, *Relaciones Internacionales*, No. 12, octubre: 55-81.

Legler, Thomas y Santa-Cruz, Arturo (2011). “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”, *Pensamiento Propio*, No. 33, enero-junio. Buenos Aires: CRIES: 11-34.

Lula da Silva, Luiz Inácio y Ricardo Lagos (2014). “América Latina: dos océanos, una voz”. *El País*, Madrid, 19 de junio. Recuperado el 10 de julio de 2015 de: <http://elpais.com/elpais/2014/06/11/opinion/1402515021_275792.html>

Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). “O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, *Serie Comercio Internacional*, No. 82, CEPAL, julio.

Nolte, Detlef (2014). *La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa*, Foro de reflexión América Latina y el Caribe en un contexto de cambios. Berlín: GIGA/SEGIB, 6 de marzo.

Peña, Félix (2012). “Instituciones gubernamentales y gobernanza regional”, *Newsletter*, septiembre. Recuperado el 10 de julio de 2015 en: <[http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociacionesHYPERLINK “http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-09-instituciones-gubernamentales-y-gobernanza-regional”&HYPERLINK “http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-09-instituciones-gubernamentales-y-gobernanza-regional”neagno=informes/2012-09-instituciones-gubernamentales-y-gobernanza-regional](http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociacionesHYPERLINK%20http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-09-instituciones-gubernamentales-y-gobernanza-regional)>.

Portales, Carlos (2014). “¿A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales”, *Pensamiento Propio*, No. 39: 35-74. Buenos Aires: CRIES.

Preciado, Jaime (2013). “Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma

- de América Latina”, en Ruiz, Marta N. (coord.) *América Latina en la crisis global. Problemas y desafíos*. México D.F.: CLACSO/ALAS: 27-49.
- Riggirozzi, Pia y Diana Tussie (2015). “A new era of accommodation”, *Open Democracy*, 8 February.
- Riggirozzi, Pia y Diana Tussie (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Riggirozzi, Pía (2012a). “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”, *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*, No. 9. Buenos Aires: CRIES: 129-152.
- Riggirozzi, Pía (2012b). “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”, *New Political Economy*, 17, (4): 421-443.
- Rivera, Freddy (2013). “Integración y nuevo regionalismo sudamericano. Escenarios y Prospectivas”, *Ecuador Debate*, No. 90: 153-172.
- Rocha, Alberto (2014). “La CELAC en la cúspide de los procesos de integración regional”, *Contextualizaciones latinoamericanas*, año 6, No. 10, enero-junio.
- Rojas, Francisco (2012). “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña”, *Nueva Sociedad*, No. 240, Caracas, jul-ago, pp. 16-27.
- Rojas, Francisco (2011). “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo”, *Pensamiento Propio*, No. 33, año 16, ene-jun: 217-235. Buenos Aires: CRIES.
- Romero, Antonio (2013). “La CELAC y los países caribeños”, en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO: 99-112.
- Sanahuja, José Antonio (2015). *La UE y CELAC. Revitalización de una relación estratégica*. Hamburgo: Fundación EU-CELAC.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”, *Pensamiento Propio*, No 39. Buenos Aires: CRIES: 75-108.
- Sanahuja, José Antonio (2013). “América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional”,

en Arriola, Salvador et al. (coords.) *La Renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid: AECID-SEGIB: 41-67.

SEGIB (2012). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Madrid: SEGIB.

Serbin, Andrés (2014). “¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”, *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Caribe*, No. 10. Buenos Aires: CRIES: 15-71.

Serbin, Andrés (2013). “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes” en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO: 47-78.

Simonoff, Alejandro (2015). “Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig”, en Briceño, José y Alejandro Simonoff (eds.) *Integración y Cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos: 121-140.

Sposito, Italo (2014). “Avanços e empecilhos na governança global: análise em três níveis”. *Mural Internacional*, vol. 5, No 1, janeiro-junho: 93-104.

Timerman, Héctor (2015). *Discurso del canciller de la República de Argentina en la sesión plenaria de la III Cumbre de CELAC*, San José, Costa Rica, 29 de enero. Recuperado el 12 de julio de 2015 de: <<http://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/III%20CUMBRE%20CELAC%20discurso%20Canciller%20Timerman%20en%20Plenario%20Presidentes.pdf>>.

Tokatlian, Juan Gabriel (2015a). “De la doctrina Monroe a la doctrina Troilo”, *La Nación*, Buenos Aires, 19 marzo. Recuperado el 2 de abril de 2015 de: <<http://www.lanacion.com.ar/1777242-de-la-doctrina-monroe-a-la-doctrina-troilo>>

Vaca, Cecilia (2015). “Intervention of the Republic of Ecuador”, *Third International Conference on Financing for Development*, Addis Ababa, July 14. Recuperado el 15 de Julio de 2015 de: <[http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wpHYPERLINK “http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Ecuador.pdf”-content/uploads/sites/2/2015/07/Ecuador.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wpHYPERLINK%20http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Ecuador.pdf)>.

Vivares, Ernesto y Dolcetti, Michele (2015). “Dos regionalismos, dos latinoaméricas o después de Latinoamérica”, en Ayllón, Bruno (coord.) *¿Latinoamérica dividida? Procesos de integración y Cooperación Sur-Sur*, Quito: IAEN (en imprenta).

Yepe, Roberto (2014). “La CELAC y el multilateralismo regional” en Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez (eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO: 15-20.

RESUMEN

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza regional

Transcurridos cuatro años desde la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se identifican avances en sus finalidades básicas de diálogo político y concertación diplomática. El artículo destaca los debates sobre la adscripción de la CELAC al regionalismo post-liberal y a las actuales configuraciones del multilateralismo latinoamericano y caribeño, reflexionando sobre su contribución a la organización de la compleja arquitectura regional. Por otra parte, se presenta la propuesta de una Agenda 2020 y las posiciones comunes alcanzadas en el ámbito del desarrollo y la Cooperación Sur-Sur que se interpretan como señales indicativas de que la región progresa en la construcción de mecanismos para la gobernanza regional, aunque quedan muchas tareas pendientes.

ABSTRACT

The Community of Latin American and Caribbean States (ECLAC): Political Dialogue, Diplomatic Agreement and Regional Governance

Four years after the creation of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) identifies progress in its basic purposes of political dialogue and diplomatic consultation. The article highlights the discussions on the secondment of CELAC to post-liberal regionalism and current settings of the Latin American and Caribbean multilateralism, reflecting on his contribution to the organization of the complex regional architecture. Moreover , the proposal of Agenda

2020 and the common positions reached in the field of development and South- South cooperation, are interpreted as indicating that the region progresses in the construction of mechanisms for regional governance, although many challenges lie ahead.

SUMMARIO

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC): Diálogo político, acordo diplomático e governança regional

Transcorridos quatro anos desde a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), identificamos avanços em suas finalidades básicas de diálogo político e acordo diplomático. O artigo destaca os debates sobre a adesão da CELAC ao regionalismo pós-liberal e às atuais configurações do multilateralismo latino-americano e caribenho, refletindo sobre sua contribuição para a organização da complexa arquitetura regional. Por outro lado, apresenta a proposta de uma Agenda 2020 e as posições comuns alcançadas no âmbito do desenvolvimento e da Cooperação Sul-Sul, que são interpretadas como sinais indicativos de que a região avança na construção de mecanismos para a governança regional, embora haja muitas tarefas pendentes.



La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica

Martha Ardila

Introducción

A pesar de que todos los miembros de la Alianza del Pacífico (AP) tienen vertiente hacia el Océano Pacífico, su importancia geoestratégica va más allá. Se vincula con la posibilidad de convertirse en el puente latinoamericano de relacionamiento con el Asia Pacífico, al mismo tiempo que es el medio de reacomodo de los Estados Unidos en América Latina.

Chile, tiene una extensión sobre el Pacífico muy superior a la del Perú, México y Colombia, en su orden, y el interés que los cuatro países tienen en sus regiones hacia el Pacífico, también varía, aunque los cuatro tengan un litoral sobre el Océano Pacífico.

La inserción de Chile constituye una prioridad para su política exterior, una política de Estado con elementos de identidad nacional y de poder

marítimo que condiciona su seguridad nacional. Complementariamente, la economía del Perú depende de las exportaciones de harina y aceite de pescado. Por su parte, México desde hace varios años, ha prestado gran atención a su región del Pacífico, muy rica en flora y fauna, donde se ubican centros turísticos como Acapulco, Zihuatanejo, Puerto Vallarta y Manzanillo, entre otros, fomentando el desarrollo portuario y de infraestructura. A diferencia del impulso que tienen en la región del Pacífico estos países, el Pacífico colombiano presenta problemas de seguridad, deficiente infraestructura y bajo desarrollo, siendo la región más golpeada por los grupos alzados en armas y la violencia. Tiene un solo puerto profundo, y vías de comunicación muy precarias. El Producto Interno Bruto (PBI) de los cuatro Departamentos de la región Pacífica es equivalente al 15 por ciento del país.

La Alianza del Pacífico hace parte de un Nuevo Multilateralismo latinoamericano que muestra la relevancia de los factores externos en la construcción de regímenes internacionales. Sus cuatro miembros son potencias regionales de diverso rango las cuales presentan variados intereses en su participación, tendiendo a un Multilateralismo Cooperativo y a un liderazgo compartido por medio de la Secretaria Pro-tempore que rota anualmente entre los miembros de la Alianza del Pacífico.

En este sentido, el presente artículo busca dar respuesta a la importancia geopolítica que tiene la Alianza del Pacífico. Para ello examinaremos en primer lugar su configuración y características “autónomas” como región. En segundo lugar, analizaremos el nuevo multilateralismo, la geo-estrategia y la jerarquía de poder dentro de la Alianza del Pacífico. En tercer lugar, observaremos los niveles de cooperación, interdependencia y liderazgo dentro de la misma. Finalmente, plantearemos algunas conclusiones.

Configuración y ¿autonomía? de la Alianza del Pacífico

Después de la Guerra Fría, las regiones empiezan a cobrar importancia debido a la dualidad entre la globalización y unipolaridad dado que los “hegemones” carecen de interés por asumir ciertos costos en materia de seguridad y optan por otorgar espacios de autonomía a las regiones (Kelly, 2007). Esto va a permitir que surjan liderazgos regionales y una

nueva configuración de poder regional y jerarquía internacional. Y el declive de los Estados Unidos, así como el auge y crecimiento de países de la región Asia-Pacífico, contribuyeron en este sentido.

El concepto de región ha venido variando y ya no se mira exclusivamente por sus límites geográficos, sino que tiende a ser socialmente construido, en lo cual la identidad juega un importante papel. Su autonomía podría ser una fase transitoria, de reacomodamiento del sistema internacional, y también del declive de los Estados Unidos.

Dentro de una tendencia a conformar regiones y subregiones, en América Latina los primeros 10 años del siglo XXI fueron testigo de la creación de grupos como la UNASUR, el ALBA, la CELAC y la Alianza del Pacífico. Algunos de ellos, como el ALBA y la UNASUR, con el liderazgo de Venezuela y Brasil y con un multilateralismo defensivo; pero otros, como la Alianza del Pacífico con un multilateralismo cooperativo y un liderazgo compartido.

En este contexto, en el 2011 se crea la Alianza del Pacífico integrada por potencias regionales de diferente rango: México, Chile, Perú y Colombia, con el objetivo de avanzar hacia el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas. Se autodefine como un mecanismo de integración económica con el objetivo de impulsar el desarrollo, el crecimiento y la competitividad de las economías y de convertirse en una plataforma de articulación, política, integración económica y comercial con proyección al Asia-Pacífico.

La Alianza del Pacífico es una región socialmente construida en la que no todos sus países miembros son limítrofes pero a la que sí la unen vínculos ideológicos y de posiciones neoliberales, aperturistas, siendo todos ellos partidarios de un regionalismo abierto. Aunque la conformación de este grupo es muy reciente y resulta temprano hacer un análisis sobre sus resultados, resulta pertinente analizar los diversos intereses que sus miembros tienen en su participación, su relación con Estados Unidos, y eventual acercamiento de Brasil a este grupo de integración y cooperación.

Los países de la Alianza del Pacífico son cercanos a Estados Unidos, tienen tratados de libre comercio con esta potencia que a su vez ve la Alianza como un medio para reacomodarse en América Latina y

hacerle contrapeso a otros grupos regionales y a países como Venezuela. En su conformación, factores externos -como Estados Unidos, globalización, desarrollo y posicionamiento del Asia Pacífico...- y la posición de élites gubernamentales en asocio con el sector empresarial, resultan fundamentales.

La relación de los países de la AP con Estados Unidos ha sido cercana y se mueve entre dos lógicas: la de la aquiescencia y la de la autonomía (Rusell y Tokatlian, 2013). México y Colombia son los más cercanos a esa potencia. El primero ha experimentado un sostenido crecimiento económico en la última década. Según estudios de Goldman Sachs, para el año 2020 el país azteca estará entre las 6 mayores economías del mundo. Su comercio con Estados Unidos abarca más del 85% y entre 12 y 16 millones de mexicanos residen en ese país. De esta forma, México resulta estar estrechamente vinculado al devenir de su vecino del norte y, en el plano interior, se encuentra sumido en graves problemas sociales y políticos, de manera tal que posee limitados márgenes de acción para formular una política exterior con mayor nivel de autonomía.

Algo similar se podría decir de Colombia que, desde la década de los 20 del siglo XX, fomentó un *Respice Polum* de su política exterior, que posteriormente al finalizar ese siglo, analistas internacionales se refirieron a una “intervención por invitación”, impulsando programas como el Plan Colombia que generó desconfianza en los países vecinos. Durante los últimos años, en el plano económico muestra un buen desempeño y según cifras de la CEPAL, para el período 2015-2017 se proyecta un crecimiento colombiano del 4.7 por ciento (CEPAL, 2015), y otras proyecciones le calculan un crecimiento del 3.5 por ciento.

Por su parte, Chile y Perú han experimentado en el último lustro unas desgastantes relaciones vecinales tras las respectivas demandas ante La Haya a Chile por parte de sus vecinos, si bien este conflicto no ha escalado más allá de retiros momentáneos de embajadores y agendas paralizadas. A su vez, Chile posee una política exterior estrechamente ligada a la promoción económico-comercial. A partir de la llegada del gobierno de Michelle Bachelet, ha intentado acercarse al resto de los esquemas de integración en un esfuerzo de hacer converger su participación tanto en la Alianza del Pacífico como en el MERCOSUR, con una visión pragmática. Se debe tener presente que Chile posee una clara tradición integracionista contando con importantes

personalidades, -Felipe Herrera, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, entre otros, que en su época influyeron en los estamentos intelectuales y políticos sobre la necesidad que el país ocupara un rol destacado en su formulación y desarrollo.

La Alianza del Pacífico presenta una identidad que va más allá de ser países con una vertiente hacia el Mar Pacífico, y los une vínculos ideológicos, un modelo de desarrollo y un creciente interés por fortalecer relaciones más profundas entre ellos y con la región Asia-Pacífico. Su conformación se enmarca dentro de un nuevo multilateralismo latinoamericano.

Nuevo multilateralismo, geoestrategia y jerarquía de poder en la alianza del pacífico

Asistimos a una nueva arquitectura multilateral y de gobernanza regional, que responde a cambios ocurridos a nivel del escenario regional e internacional y a la búsqueda de un nuevo multilateralismo más diverso, flexible y autónomo, y con la participación de actores no gubernamentales.

El declive y desinterés de Estados Unidos en América Latina, el florecimiento económico de algunos países del Asia Pacífico, y la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo en la región, condujeron a un nuevo multilateralismo y regionalismo, que vincula más estrechamente lo económico con lo político, es más autónomo y ágil, aboga por un nuevo papel del Estado y de la sociedad, y una diversificación de los vínculos internacionales latinoamericanos. Pero, que presenta sus particularidades.

Referirnos a la integración o unidad latinoamericana resulta utópico debido a la fragmentación de la región. Una América Latina con diferentes modelos de desarrollo y sobre todo diversas concepciones en materia de integración. Hay países como Venezuela y Brasil que se refieren a una integración política como antesala a la económica, otros que descartan la presencia de Estados Unidos, los hay también que utilizan la asociación para ascender en la jerarquía de poder regional, y/o acercarse a América Latina. Es por ello que resultan más viables

aquellos grupos integrados por pocos países, aunque no todos ellos sean limítrofes. Y es que hay una tendencia a conformar regiones socialmente construidas. Hoy en día, ésta es algo más que defensa y territorialidad, y se orienta a la asociación con identidades, valores e ideología compartida.

Por otra parte, se observa una crisis del viejo multilateralismo en el que el Estado era el principal actor unitario de las relaciones internacionales y en el que las amenazas a la seguridad eran estatales y se imponía un multilateralismo defensivo que apuntaba a protegerse de otros actores estatales. Era pues, un contexto de Guerra Fría, de bipolaridad entre los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética, en el que se crearon organismos multilaterales como la OEA y las mismas Naciones Unidas. Y por ello es que también, estos regímenes internacionales vienen buscando una modernización y adaptación a las nuevas condiciones internacionales e intereses de los países. Pero el sistema internacional fue cambiando. Estados Unidos descendió en la jerarquía de poder mundial y ascendieron países como China e India que buscan acercarse a nuevas regiones, en particular América Latina, buscando materias primas y nuevos aliados para propiciar una multipolaridad.

De manera simultánea, surgieron actores diferentes al Estado que en muchas ocasiones desempeñan un papel más activo, bien sea en colaboración o confrontación, dando lugar a una diplomacia paralela y a la conformación de nuevos regímenes internacionales. Dentro de ellas, el sector empresarial ha desempeñado un importante papel caracterizado por una diplomacia colaborativa con el Estado y que construye canales múltiples de interconexión con otros países.

El viejo multilateralismo tuvo su origen en un contexto diferente al actual y entró en crisis porque se le dificultaba afrontar las nuevas amenazas a la seguridad. Enfatizaba más en elementos externos como la presencia e injerencia de Estados Unidos, y de manera estática y reactiva, en su conceptualización; privilegiando lo geográfico –en términos de vecindad- y lo histórico. Por su parte, en el nuevo regionalismo, la escuela crítica enfatiza en elementos vinculados con la coherencia, la identidad y la resolución de conflictos. Se refiere a un regionalismo duro y suave, también poroso (Katzenstein, citado por Kelly, 2007) e interdependiente.

El nuevo multilateralismo como modelo de desarrollo e integración contempla además de los económico y comercial, una agenda social y sectorial en temas como el energético, la infraestructura y el medio ambiente, entre otros, en el que la sociedad constituye un actor de la integración. En este sentido, trata de remediar las fallas de los modelos anteriores y aboga por un mayor contenido político, social y democrático, en el que los actores no gubernamentales desempeñen un importante papel.

Con esta nueva mirada se busca un proceso de integración y/o de cooperación que una y no fragmente, y sobre todo, que disminuya las diferencias económicas dentro de la región y en cada uno de los países; y que, a su vez, supere la visión netamente estatista de conformación de los grupos de asociación, dándole participación a la sociedad civil, y construyendo vínculos con otras áreas geográficas.

Es así como podemos diferenciar dos tipos de nuevo multilateralismo. El primero es el postliberal (Serbin, 2012; Sanahuja, 2012; Legler, 2011; Briceño, 2012) que es defensivo, anti hegemónico, estatista y contestatario, que trata de hacerle un contrabalanceo a los Estados Unidos, siendo más político, autónomo y buscando construir nuevas alianzas. El segundo es el liberal que es más comercial, aperturista y con una ubicación geográfica hacia el Pacífico, a diferencia del primero que es andino y caribeño. En el liberal ubicamos la Alianza del Pacífico, que tiene su origen en el Arco del Pacífico latinoamericano, y que varía según su ubicación en la jerarquía de poder regional.

Colombia, Chile, México y Perú hacen parte de la Alianza del Pacífico, creada el 28 de abril de 2011, formalizando su acuerdo el 6 de junio de 2012, con la suscripción del Acuerdo Marco en Paranál, Chile. Estos cuatro países se basan en un modelo de desarrollo aperturista y de regionalismo abierto. México busca hacer contrapeso a la relación estructural con Estados Unidos, mientras que Colombia se acerca tanto al Asia-Pacífico como a países del Pacífico latinoamericano. A su vez los cuatro países le hacen balanceo a Brasil y al ALBA. No cuestionan el ordenamiento internacional, como si lo hace Venezuela y Brasil que se muestran partidarios de la multipolaridad a diferencia de los miembros de la Alianza del Pacífico que son más partidarios de fortalecer relaciones bilaterales en un marco de regionalismo abierto.

Chile tuvo una inserción temprana en la región Asia-Pacífico, a diferencia de Colombia que se interesa de manera tardía (Ardila, 2012). Hace parte de la APEC, y presenta un marco institucional con varios países asiáticos. A su vez, a nivel interno, ha desarrollado en la región del Pacífico, su infraestructura vial y portuaria. México y Perú también se han proyectado hacia el Pacífico e integran la APEC, foro económico al que Colombia no ha ingresado formalmente, pero que integra grupos de trabajo como el energético. México busca equilibrar su relación con Estados Unidos, con un interés hacia esa región desde hace muchos años, al igual que el Perú.

Chile tiene firmados tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de asociación económica con 51 países: Colombia, 15 TLC que implican casi a una cincuentena de países; y México, 10 TLC con 45 países, buscando fomentar el comercio intrarregional. Para el país azteca, la diplomacia económica constituye uno de los pilares de inserción internacional, para lo cual cuenta con el apoyo de la población. A diferencia en los otros tres países, se debate acerca del tipo de modelo e inserción que más conviene, lo cual dificulta su aplicabilidad.

Durante muchos años, Colombia descuidó su diplomacia económica e institucional, y cerró embajadas en Asia-Pacífico al contrario de lo que hicieron otros países latinoamericanos. Brasil tiene 16 Embajadas, Chile 12, México 11, Perú y Colombia 10. El gobierno de Juan Manuel Santos inició un proceso de reapertura de algunas de ellas como la de Indonesia, Singapur y Tailandia. Hoy en día, los cuatro países comparten oficinas comerciales con Chile en ciudades como Shanghai. Sin embargo, el esfuerzo hasta ahora realizado es insuficiente, y a veces da la impresión de que su interés hacia esta área geográfica es más retórico que real. Colombia carece de una presencia económica e institucional continua y efectiva en esa región.

Los cuatro países se muestran también partidarios del multilateralismo, buscan una mayor interdependencia y comparte un liderazgo por medio de la Secretaría Pro tempore que pasó recientemente, de México al Perú. Esta identidad los ha llevado a convertirse en el enlace y puente con los países de la región Asiática.

“Interdependencia”, liderazgo y multilateralismo cooperativo

La interdependencia económica y política en América latina es baja, y también lo es entre los países miembros de la Alianza del Pacífico. Sus economías no son complementarias, hay balanzas comerciales deficitarias que preocupan a países como Colombia, y obstáculos vinculados con la deficiente infraestructura y proyectos que dependen del gobernante de turno. La cooperación e interdependencia entre ellos y con otros países, denominado el multilateralismo cooperativo, incluye valores e ideas compartidas, la búsqueda de consenso, y la interacción con diversos actores de la sociedad civil.

Por otra parte, los países y grupos regionales responden de diferente manera a la inserción multilateral y al liderazgo. Los hay defensivos, confrontacionales y cooperativos. Los miembros de la Alianza del Pacífico buscaron una inserción externa más hacia afuera de Latinoamérica que hacia la misma región, sobre todo porque sus economías no son complementarias. Son cooperativos y en menor medida defensivos. Su mayor potencial se orienta a la construcción de cadenas productivas para insertarse conjuntamente en la economía global.

Si examinamos la interdependencia y la cooperación, vemos que ha crecido, aunque la tendencia económica y comercial no es similar para todos los países. La interdependencia la podemos clasificar en dos niveles: el primero, el institucional y académico, y el segundo, el económico y comercial.

Lo institucional y académico

Frente al primer nivel, han habido avances muy notorios que conducirán a construir confianza y proponer muchas más acciones conjuntas. La Secretaría Pro Tempore colombiana (junio 2013-junio 2014) lideró la consolidación de la plataforma de movilidad estudiantil con cuatro convocatorias exitosas y 444 becas otorgadas a estudiantes, investigadores y docentes de los países que componen la Alianza del Pacífico. A su vez, firmó un Memorando de Entendimiento sobre vacaciones y trabajo, el cual permite a los jóvenes estudiantes de Chile, Colombia, México y Perú, ingresar como turistas a cualquiera de estos países y efectuar actividades remuneradas en los períodos de vacaciones.

Con el objetivo de facilitar la movilidad de los ciudadanos de la Alianza del Pacífico, fueron eliminadas las visas de turismo y las visas para empresarios en desarrollo de actividades de negocios no remuneradas, por parte de México y Perú. De manera complementaria se editó la Guía del Viajero de Alianza del Pacífico, dirigida a los viajeros originarios de los cuatro países, la cual contiene datos de interés y recomendaciones útiles como información migratoria, consular y ubicación de embajadas, entre otros. También se impulsó la profundización de la Plataforma de intercambio de comunicación migratoria, que permite el flujo de información en tiempo real entre las autoridades migratorias, de forma tal que se facilite el tránsito entre los cuatro países.

De igual manera, se fomentó la asistencia consular en aquellos lugares donde no hay representación diplomática o consular de su país de origen, y se identificó el turismo como gran potencial. Para su promoción se elaboró una cartilla con los principales destinos turísticos de la Alianza del Pacífico; se diseñaron paquetes de viaje conjuntos; se realizaron encuentros de operadores turísticos de los países miembros; y se participó de forma conjunta en IMEX (*Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions*) una de las ferias de turismo de incentivos y reuniones más importantes del mundo. La eliminación de las visas contribuyó en el incremento del turismo intra-Alianza.

Dándole continuidad a estos proyectos, la Secretaría Pro tempore de México que terminó en julio de 2015, enfatizó en programas de cooperación e intercambio de información. A su vez lanzó la quinta convocatoria del Programa de Becas y la celebración de actividades de cooperación en materia deportiva y cultural. Lo anterior, con la finalidad de generar una agenda en temas prioritarios e identificar las áreas de interés según los cuatro pilares del mecanismo: libre movilidad de personas, bienes y servicios, capitales, y cooperación.

A su vez, se estrecharon vínculos con los 32 países observadores de la Alianza y se fortaleció el diálogo con otros esquemas de integración exitosos como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y la Unión Europea. Con ANSEA tuvo un primer acercamiento durante el 69° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, en Nueva York, en el mes de septiembre de 2014. El intercambio estudiantil y el involucramiento de los sectores privados fueron identificados como los

principales temas de cooperación. También, los cancilleres de la Alianza del Pacífico sostuvieron un primer encuentro en Colombia (noviembre, 2014) con sus homólogos de los países miembros del Mercosur, el cual permitió conocer con mayor detalle las actividades que cada mecanismo desarrolla, información indispensable para diseñar futuros programas de colaboración en áreas de interés mutuo.

Los miembros de la Alianza del Pacífico pretenden interconectar los cuatro países, basándose en un mayor conocimiento y acercamiento con el objetivo de intercambiar experiencias y vincularse de manera conjunta a otras áreas geográficas y grupos regionales. De ahí la eliminación de visados y los intercambios de estudiantes y profesores entre sus países miembros. En este sentido también han cooperado, compartiendo embajadas y oficinas comerciales. A partir de los acuerdos de la Alianza, funcionan sedes diplomáticas compartidas en Ghana (entre los cuatro países), Vietnam (Colombia y Perú), Marruecos (Chile y Colombia), Argelia (Chile y Colombia), Azerbaiyán, (Chile y Colombia), la Misión Diplomática en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (Chile y Colombia) y en Singapur (Colombia y México).

Lo económico y comercial

En cuanto al segundo nivel, el económico y comercial la interdependencia continua siendo baja aunque ha mejorado. El intercambio comercial entre sus miembros es una situación preocupante. Para Colombia, la balanza comercial con México ha sido desfavorable y tiende a empeorar como lo han manifestado diversos gremios económicos, principalmente los agrícolas. El comercio se concentra en la venta de automóviles con cerca de un 20% y las importaciones son principalmente aceites de petróleo. La balanza comercial es deficitaria para Colombia en más de \$5.400 millones de dólares, con una balanza comercial de US\$ 7.065.100. El comercio de México se dirige principalmente a Estados Unidos, en más de un 80% y tan sólo el 2.2 % a Latinoamérica y el 1.1% a Colombia. Se teme que el Protocolo Comercial suscrito en febrero de 2014 empore la situación.

En cambio, Colombia presenta balanzas favorables con Chile y Perú. En el 2014 se avanzó en varios proyectos como el energético. La coo-

peración con estos países resulta fundamental debido a su proyección temprana hacia la región Asia-Pacífico, a su pertenencia a la APEC y OECD, grupos a los que Colombia desea ingresar.

Por otra parte, se viene realizando análisis de la proyección económica de la Alianza. Un estudio del BBVA de junio de 2015 muestra sus potencialidades comerciales no sólo con base en lo que se pueden vender entre sí los países miembros de la Alianza, sino en lo que a mediano y largo plazo se estima que demandaría el mercado mundial. “Hay 97 sectores posibles, entre los que producen bienes intermedios y de capital, y bienes de consumo que se pueden aprovechar. En cada país hay entre 4 y 8 de bienes intermedios y entre 6 y 8 de bienes de consumo”.

Hay que destacar que para la identificación de los sectores potenciales no se tuvieron en cuenta aquellos que ya manejan cada uno de los cuatro países. En consecuencia, entre las ramas de la economía colombiana no aparecen ni productos minero-energéticos (petróleo, gas, energía), ni agrícolas tales como el café, las flores o el banano. Tampoco se incluyeron las materias primas. Esto, debido a que se trata de un tipo de productos donde los sectores con mayor potencial ya están más identificados: Chile, salmón, frutas, cobre; Colombia con petróleo, hierro, acero, cinc; México con petróleo, y Perú con metales. Deben buscar producir bienes intermedios y de capital, como fungicidas, papel y cartón, maquinaria y material eléctrico, entre otros. También la producción de bienes de consumo, como azúcares y artículos de confitería; perfumería y cosmética; medicamentos y otros productos farmacéuticos. De igual manera, habría margen para desarrollar las líneas de prendas y complementos de vestir; preparaciones alimenticias, incluyendo las que se hacen a base de café; telas, hilados y cuerdas; vehículos y sus partes, y papel y cartón con todas sus manufacturas.

Desde esa perspectiva, se deben construir ‘cadenas de valor’ que permitan a cada país de la Alianza hacer parte de un engranaje que, al final, convierta a este bloque de naciones en un gran exportador. La expectativa de que la Alianza Pacífico sea un trampolín para impulsar el comercio exterior de los cuatro países se basa, en parte, en los caminos que ya han recorrido. Pero no solo lo comercial sino también otros aspectos como el científico que beneficiaría a toda la región.

Por otra parte, se destaca el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico –CEAP, que está conformado por representantes del sector privado designados por los Presidentes de los cuatro países y que promueve el diálogo y la retroalimentación en temas claves entre el Gobierno y el sector privado.

A su vez, se reconoce que las Pymes son el tipo de empresa prevalente en la Alianza del Pacífico, y por lo tanto, se creó un Grupo Técnico encargado de compartir mejores prácticas para su fomento. Así mismo, se mejoraron los estándares regulatorios para fomentar el comercio y el crecimiento económico y avanzar en la definición de protocolos para el intercambio de información tributaria, bajo los más altos índices internacionales, para fomentar la transparencia de las operaciones que se realizan en economías cada vez más integradas.

Conscientes del gran potencial que tiene la Alianza del Pacífico en materia de comercio agrícola, se adelantan trabajos encaminados a promover las exportaciones del sector entre nuestros países y frente a terceros mercados. Complementario a estas acciones, se desarrolló un mecanismo para el intercambio de información en materia de insumos agrícolas, el cual permitirá contar con mejores elementos para la toma de decisiones que faciliten el acceso de los agricultores.

Finalmente, vale la pena resaltar el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), compuesto, inicialmente, por las bolsas de valores de los mercados de Perú, Chile y Colombia. Inició operaciones en mayo de 2011 con la finalidad de integrar los mercados de capitales de los tres países, y así, dar a los inversionistas de terceros países una mayor oferta de valores y emisores desde una bolsa unificada. Ésta representa grandes esfuerzos de integración para la Alianza del Pacífico en la búsqueda de una mayor competitividad económica, no sólo en la región sino en el mundo. En agosto de 2014, la Bolsa de Valores de México se adhirió. Con el ingreso del país azteca se sitúa el MILA casi al nivel de Brasil en capitalización bursátil (cantidad de emisión de acciones), configurándolo como el segundo mercado accionario más importante de la región.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, podemos señalar que la Alianza del Pacífico ha conseguido posicionarse como uno de los grupos de mejor rendimiento en el PIB sólo superado por los BRICS y

la ANSEA. Esto evidencia la seriedad a la que apunta la organización y la voluntad de sus Estados miembros de constituirse en el puente con la región del Asia-Pacífico para hacer de este reto una realidad exitosa a mediano plazo.

A manera de conclusión

La importancia geoestratégica de la Alianza del Pacífico radica en sus capacidades y posicionamiento en la jerarquía de poder regional y la posibilidad de ser puente de América Latina con el Asia-Pacífico. Las características de sus miembros y el debilitamiento de países que ejercieron un liderazgo regional como Brasil y Venezuela, contribuyen en este sentido.

En una Latinoamérica fragmentada, muestra más fortalezas que otros grupos regionales, y éstas se enmarcan en su identidad, ideología y relacionamiento con Estados Unidos, aunque varios de ellos presentan un acomodamiento a los intereses norteamericanos, combinando así, elementos ideológicos y pragmáticos. La Alianza hace parte de la transición que atraviesa ese nuevo multilateralismo y fomenta un multilateralismo cooperativo, complementario y/o contrario a ese multilateralismo defensivo y hegemónico que abogan otros organismos regionales.

América Latina muestra un creciente interés por países asiáticos, y a su vez China, India, Corea y Japón han venido aumentando su presencia en América Latina haciéndole un contrapeso a la tradicional hegemonía norteamericana. De ahí el temor estadounidense y su interés por re-acercarse hacia América Latina. Y la Alianza del Pacífico podría ser el medio y la punta de lanza para ese reacomodo.

Las inversiones asiáticas aumentan, principalmente las chinas, en Brasil, Argentina, Perú y Venezuela. No obstante, se observan obstáculos vinculados con la infraestructura, la educación y la desigualdad, mostrándose diferentes velocidades en la inserción de cada uno de los países de la AP en la región Asia-Pacífico, así como diverso desarrollo en las regiones nacionales con vertiente hacia el Pacífico.

Con el objetivo de profundizar las relaciones de la Alianza del Pacífico como grupo con el Asia en su conjunto o a nivel bilateral (Alianza-país), se debe avanzar en la interdependencia, que si bien a mejorado en el plano comercial, continúa siendo baja, aunque sí han crecido las inversiones de Chile en Perú y Colombia; de México en Chile y Perú, siendo las colombianas más diversificadas. De todas maneras deberá vencerse esa desconfianza que existe entre diversas economías de la AP, bien sea por el tamaño y/o la baja complementariedad. A su vez, a diferencia de otros organismos, existe un gran interés del sector privado de fomentar relaciones comerciales con esa región.

La fragmentación latinoamericana contribuye a que se fomenten grupos afines, y países que pertenecen a varios organismos dando lugar a nuevos esquemas de cooperación. Este nuevo multilateralismo que se construye, atraviesa una transición en la que la institucionalidad constituye una contradicción, pero también un gran reto. Si queremos que dichos grupos continúen deberán construir instituciones sólidas.

Colombia es el país más vulnerable dentro de la Alianza del Pacífico debido a características externas e internas. Su cercanía y alianza con Estados Unidos obstaculizó su presencia y proyección hacia otras áreas geográficas como la asiática. A su vez, su economía se muestra desprotegida frente a otras como la mexicana, y a nivel interno, el bajo desarrollo de la región del Pacífico Colombia y los problemas de seguridad, entre ellos el conflicto interno, dificultan su proyección hacia la región Asia- Pacífico.

La Alianza del Pacífico también busca fortalecer vínculos y cooperación entre los países que la integran, y con América Latina en general. Durante los últimos años, Chile ha tenido relaciones estrechas con la Nueva Izquierda aunque tuvo vínculos difíciles con los Kirchner, Morales y Chávez oponiéndose al ALBA. Las diferencias con Venezuela llevaron a Chile a oponerse al intervencionismo de ese país, solicitó el retiro del Embajador en Caracas y se opuso a la candidatura de Venezuela al Consejo de Seguridad en la calidad de miembro no permanente (Pérez Llana, 2008). Suramérica no ha sido fácil para Chile, lo ha sido la Unión Europea y Asia-Pacífico. Hoy en día aboga por un acercamiento de la AP a MERCOSUR, lo que permitiría, a su vez, el estrechamiento de vínculos entre México y Brasil.

La nueva correlación de fuerzas, por una parte la nueva izquierda, y por la otra, el liderazgo y los interés de Brasil, llevaron a Chile a buscar nuevos aliados y a profundizar las relaciones con Colombia y México. Con Cuba y Venezuela se dieron diferencias ideológicas apoyando disidentes en Cuba aunque no llegó a darse un enfrentamiento mayor y más directo. Usa a México para hacerle contrapeso a Brasil y al ALBA. También a Colombia y a la Alianza del Pacífico. En este sentido, Chile compite con Brasil y Venezuela, y le hace un contrabalanceo al ALBA, mientras que Colombia coopera con ellos desde el 2010, cuando Juan Manuel Santos llega a la Casa de Nariño. Ambos, tanto Chile como Colombia, fomentan nuevas alianzas y profundizan sus relaciones entre ellos, y con México. La interdependencia entre los miembros de la Alianza ha venido profundizándose, pero aún falta mucho.

La geopolítica ha sido una variable relevante en los lineamientos internacionales de los cuatro países. Chile y Perú, por su amplia vertiente hacia el Pacífico, han desarrollado una política marítima, concentrando su crecimiento en dichas zonas. En cambio, la región del Pacífico colombiana se encuentra atrasada a pesar de su gran riqueza ecológica, hidrográfica, minera y forestal. Es una zona muy deshabitada con una densidad de 5 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta región tiene una participación del 15 por ciento en el PIB nacional, 10 millones de habitantes, un índice de pobreza que supera el 60 por ciento. A eso se suma que el 85% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, el 60% se encuentra en la pobreza absoluta, la cobertura en salud no logra el 30% y alcanza un 50% de analfabetismo. En Buenaventura el 80% de la población pertenece a estratos 1 y 2, según datos de Planeación y DANE. De alguna manera parecería que las diferentes administraciones poca atención le ha prestado al Pacífico colombiano. Y éste es un obstáculo para la inserción de Colombia en una región como la de Asia con un gran significado a nivel del sistema internacional. México teniendo también dos mares, desde los 80 enfatizó en el desarrollo social y económico del Pacífico, donde se encuentran puertos profundos como el de Lázaro Cárdenas y también Manzanillo, Puerto Vallarta y Cabo San Lucas, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ardila, Martha (ed.) (2012). *El Pacífico Latinoamericano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Baumann, Renato (2008). *Integration in Latin America: Trends and Challenges*, CEPAL.
- Bravo Vergara, José Jesús (2012). “El concepto de región en el ejercicio de la hegemonía estadounidense” en *Revista de Relaciones Internacionales*, #112, enero-abril. México: UNAM.
- Briceño, José (2012). “La Alianza del Pacífico: la viabilidad del naciente bloque regional”, en Ardila, Martha (Ed.), *El Pacífico Latinoamericano*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Buzan Barry and Ole Waever (2006). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: University Press.
- Destradi, Sandra (2010). “Regional Powers and their Strategies: Empire, Hegemony and Leadership”, en *Review of International Studies*.
- Fernandois, Joaquin (2011). “Pragmatism, Ideology and Tradition in Chilean Foreign Policy since 1990”, en Gardini, *Latin American Foreign Policy: Between Ideología and Pragmatism*. New York: Palgrave MacMillan.
- Flemes, Daniel y Leslie Wenher (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America*, GIGA No 207, October.
- Flisfisch, Angel (2011). “La política exterior chilena”, en *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile, 43(168): 114-141.
- Gamboa, R. (2011). “Chile y el liderazgo suramericano de Brasil. ¿Qué estrategia prefieren sus élites?”, en Sorj, Bernardo and Fausto (eds.). *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*. Argentina: CATALOGOS, SRL.
- Gardini, Gian Luca (2011). “Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism: A Framework Analysis”, en *Latin American Foreign Policy: Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave MacMillan.
- Gómes, Saraiva Miriam (2012). “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del MERCOSUR y la UNASUR”, en *Revista CIDOB d’Affers Internationals*, No 97-98, abril 2012.

- Grabendorff, Wolf (2002). "Perspectivas de una integración política de América del Sur", en *Nueva Sociedad*, No 177: 21-34.
- Hasenclever, Mayer and Rittberger (1997). "Regimes and Links Between States: Three Teoretical Perspectives", No 29, *Center for International Relations*.
- Hay, Jeanne A.K.(1998). "Is there a Latin American Foreign Policy?", en *Mershon International Studies Review*, No 42: 106-116.
- Holsti, K.J. (1979). "National Role Conceptions in the study of Foreign Policy", en *International Studies Quarterly*, Vol 14, No 3.
- Hurrell, Andrew (1995). "Explaining the Resurgence Regionalism in World Politics", en *Review of International Studies*, No 21.
- Hurrell, Andrew y otros (2000). "Paths to Power. Foreign Policy Strategies of Intermediate States", en *Latin American Program Working Papers*, #244, March. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center.
- Kelly, Robert (2007). "Security Theory in the "New Regionalism", en *International Studies Review*, No 9.
- Keohane, Robert (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London and New York: Routledge.
- Krasner, Stephen D (1999). *Sovereignty Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ikenberry, John (2002). *America Unrivaled: The Future of balance of Power*, United States: Cornell University Press.
- Ikenberry, John (1996). "The Future of International Leadership", en *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No 3.
- Legler, Thomas y Arturo Santa Cruz (2011). Los Desafíos del Multilateralismo en América Latina, *Pensamiento Propio*, No 33. Buenos Aires: CRIES.
- Malamud, Andrés (2010). "A Leader Without Followers?. The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society*.
- Malamud, Carlos (2013). "La Cumbre de la Alianza del Pacífico". España: Instituto Elcano.
- Murillo Zamora, Carlos (2004). "Aproximación a los regímenes de integración regional", en *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*.

- Nolte, Detlef (2011). “How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics”, en *Review of International Studies*, No 36.
- Nye, Joseph (2003). *La paradoja del Poder Norteamericano*. Bogotá: Santillana Editores.
- O’Toole, Gavin (2009). “Inter-State Relations within Latin America”, en *Politics Latin America*. England: Pearson Education Limited.
- Pérez Llana, C (2008). “Modelos Políticos Internos y Alianzas Externas”, en R. Lagos (Editor), *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Edhasa.
- Portales, Carlos (2011). “La (re)construcción de la identidad internacional de Chile: la política multilateral de la Concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior”, en *Working Papers ICASO-UDP*, Universidad Diego Portales, Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales, en URL: <http://www.icaso.cl/wp-content/uploads/2012/01/Working-Papers-ICSO-Taller-4-pdf>.
- Rusell, Roberto y Juan Tokatlian (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB D’Affers Internationals*, No 104, diciembre.
- Salazar Sparks, J (1999). *Chile y la Comunidad del Pacífico*. Santiago de Chile: Universitaria SA.
- Sanahuja, José Antonio (2012). *Post-Liberal Regionalism in South America: the Case of UNASUR*. *Working Papers RSCAS 2012/05*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-13.
- Serbin, Andrés, *et.al* (2012). “El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”. *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES.

Páginas Web:

www.bancomundial.org

www.cepal.org

www.bbvaresearch.com/tag/alianza-del-pacifico

www.eltiempo.com

RESUMEN

La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica

La Alianza del Pacífico presenta un interés geoestratégico para América Latina y el Asia Pacífico. Las diversas capacidades de los países miembros le otorga un lugar superior en la jerarquía de poder regional que posibilita convertirse en el puente entre América Latina y el Asia-Pacífico. En ello incide su afinidad ideológica acompañada de pragmatismo y un liderazgo compartido. Las relaciones con los Estados Unidos y el interés de esta potencia por re-posesionarse en la región, contribuyen a la visibilidad e interés por este grupo de cooperación, concertación y futura integración.

ABSTRACT

The Pacific Alliance and its Geostrategic Importance

The Pacific Alliance represents a point of geostrategic interest for Latin America and Asia Pacific. The various capabilities of its member countries rank it high in the regional power hierarchy, enabling it to act as a bridge between Latin America and Asia Pacific. This is emphasized by its ideological affinity, together with shared pragmatism and leadership. The relations with the United States and the willingness of this power to reposition itself in the region contribute to the visibility and interest in this group of cooperation, dialogue and future integration.

SUMMARIO

A Aliança do Pacífico e sua importância geoestratégica

A Aliança do Pacífico revela um interesse geoestratégico para a América Latina e a região Ásia-Pacífico. As diversas capacidades dos países membros confere à Aliança um lugar de destaque na hierarquia de poder regional, o que lhe possibilita tornar-se a ponte entre a América Latina e a região Ásia-Pacífico. Colabora para isso uma afinidade ideológica acompanhada de pragmatismo e uma liderança compartilhada. As relações com os Estados Unidos e o interesse desta potência em reposicionar-se na região contribuem para a visibilidade deste grupo de cooperação, acordo e futura integração.



Better Than You Think: Reframing Inter-American Relations*

Richard Feinberg, Emily Miller and Harold Trinkunas¹

Realizing Core Interests and Recognizing Successes

Since the George W. Bush administration, the dominant narrative among observers of United States relations with Latin America² has been one of retreat and decline. This alleged decay is attributed to either a lack of attention from the United States, or alternatively to active—even treacherous—efforts by other powers such as Brazil and China to push the United States out of the region. As a result, U.S. interests are described as suffering, and some portray the region as falling into the hands of hostile forces.³ Among such critics, recent

*Policy brief by the Brookings Institution Foreign Policy Latin America Initiative, published in March, 2015.

policy initiatives by the Obama administration on immigration and Cuba policy are greeted as welcome but overdue and possibly fleeting signs of attention to a neglected regional relationship.

Yet each of these pessimistic assessments underestimates the present state of U.S.-Latin America relations. Latin America and the United States are deeply intertwined demographically and economically. Politically, the fact that recent U.S. administrations have focused greater attention elsewhere in the world is logical and smart—U.S. core interests in Latin America are well protected relative to those in conflict-ridden regions such as the Middle East and Eastern Europe. Properly understood, the relationship of the United States with Latin America in its many manifestations remains deep and adequate for the era in which we live. But the instruments of effective U.S. influence have evolved, and analysts err when they expect the United States to exert its influence in outmoded—and quite possibly counterproductive—ways. Furthermore, the old instruments were never as potent as some nostalgically imagine.

We take core U.S. interests in Latin America to be: (1) progressive, resilient political democracies with respect for human rights; (2) reasonably well-managed, market-oriented economies open to global trade and investment; (3) inter-state peace among nations; and (4) the absence of credible threats to the United States from international terrorism or weapons of mass destruction. We define core interests as those conditions which enhance the safety and wellbeing of the United States and which are universally applicable to U.S. foreign relations.⁴ Along these four indicators, U.S. core interests have never been stronger—especially in the two regional powers that account for nearly two-thirds of Latin America's population and gross domestic product (GDP), Mexico and Brazil. This is also true throughout much of the rest of South America, the Caribbean and Central America. While there has been some regression on democracy, human rights or markets in a limited number of states, such backsliding remains the exception rather than the rule. In particularly troubled polities, such as Argentina and Venezuela, we will argue that the present turmoil is largely the product of poor policy choices by governing elites and an end to a decade-long commodity boom, rather than emblematic of the state of U.S.-Latin American relations.

There are other desirable objectives that Latin American countries wish to achieve, such as greater social inclusion and reductions in extraordinarily high rates of violent crime, particularly in Central America and the Caribbean. These are goals that broadly align with U.S. values. But we should be careful to distinguish between core interests and values. When Latin America addresses its own core interests, the United States should certainly wish them well (and consider assisting them when asked) should this align with our values. But Latin America's progress on achieving its own interests should not be a measure of whether U.S. core interests are preserved.

Similarly, a mistake many observers of U.S.-Latin American relations have made is to expect that positive outcomes in the region on economic, political, trade and international security matters readily translate into a common agenda for joint action in global and hemispheric affairs. Rather, well-managed, stable, peaceful and successful Latin American countries are by and large free to pursue their own interests in the present global order. Happily, these interests often coincide with those of the United States. But we should expect them to differ frequently, given that Latin American and Caribbean experiences—historical, political and geostrategic—vary in many significant respects from those of the United States. Similarly, we are often faced with a lack of support for some of our global policies by other generally friendly states, such as Canada, France, Germany, India, Israel, Japan, Saudi Arabia, South Africa and Turkey. In fact, if we look at indicators such as voting in the United Nations General Assembly, all major regions of the world have shown increased independence from U.S. positions since the end of the Cold War.⁵ Rather than expect that the United States and Latin America will agree because they share democratic and market values, we should instead look forward to U.S.-Latin American relations that resemble those that the United States enjoys with its other global allies and partners. What are some of the key characteristics of a mature inter-state relationship in the 21st century? We should not find it desirable for the United States to employ leverage to manipulate the outcomes of the democratic procedures of our allies and partners. Rather, in recognizing long-term shared interests, we should attempt to find areas to work together for mutual gain. This means building multilateral institutions and rules, asserting and defending common values and creating public goods. As with our allies and partners in Europe and Asia, we should

find ways to confront global governance challenges by working together with Latin America. And we can hope that common initiatives, such as the Trans-Pacific Partnership, will favorably (but indirectly) alter the “behind-the-border” political economy in our Latin American trade partners to create broader constituencies for closer relations. This is the type of relationship that U.S. diplomacy should aim to produce across Latin America.

Looking Backward

Some who focus on the alleged loss of U.S. influence harken back to a bygone era when (they imagine) the U.S. foreign policy arsenal held a panoply of powerful instruments with which to bend the will of relatively weak neighbors. The United States never possessed the degree of leverage alleged by some U.S. and many Latin American analysts.⁶ But the asymmetries of state power and capabilities were wide enough to allow U.S. policymakers to work their will—in concert with local allies—on significant occasions.

U.S. leverage in Latin America was at an apogee from the 1940s through the 1980s. During World War II, the hemisphere mostly aligned with Washington in the struggle against the Axis powers, and nations welcomed U.S. military installations on their soils. Brazil sent an army division to fight in the Italian campaign, and Mexico contributed an air force unit. Latin America served as a major source of commodities to fuel the Allied war effort.⁷ When the United States emerged victorious, Latin America saw it as the overwhelming global and regional hegemon. And when U.S. influence appeared to be waning in the wake of the Cuban Revolution in 1959, the Kennedy administration initiated the Alliance for Progress, together with allies in Latin America, as a large-scale, multi-pronged program of bilateral and multilateral economic and security assistance.⁸

During these heady decades, instruments of U.S. policy included: (1) financial resources including bilateral and multilateral assistance as positive inducements when offered and negative sanctions when withheld; (2) economic policy advice; (3) security assistance including arms transfers and military training, counter-narcotics and

other anti-crime programs; (4) covert interventions to bolster friends and in some cases overturn regimes; (5) perceptions of the United States as the regional hegemon, often of exaggerated proportions, which enhanced leverage; and (6) overt military intervention, employed exclusively in the smaller countries in the Caribbean basin (the Dominican Republic in 1965, Grenada in 1983 and Panama in 1989).⁹

U.S. Economic Leverage

At the height of the Alliance for Progress, U.S. foreign assistance peaked at \$5.2 billion in 1964 (in constant 2011 US\$), which amounted to 0.6 percent of the region's GDP and an even higher percentage in some of the smaller countries.¹⁰ When combined with flows from the international financial institutions (IFIs, such as the Inter-American Development Bank (IDB), International Monetary Fund and World Bank), and coordinated by the U.S. Treasury Department, the leverage could be substantial.¹¹

By the 1980s, U.S. bilateral assistance had already declined to under 0.2 percent of the region's GDP (and today it is well under 0.1 percent). But the severe debt crisis of the 1980s, which left many countries without foreign exchange reserves, caused the region to turn to the IFIs—sometimes backed by short-term but vital currency swaps from the U.S. Treasury and Federal Reserve Board—for large-scale capital injections and formal debt rescheduling. As an influential member of the IFIs with a substantial voting share, the United States had a significant say in how the multilateral institutions approached Latin America. Financial rescue packages were conditioned upon economic restructuring programs that effectively dismantled the import substitution industrialization (ISI) programs inspired by Latin America's experiences during the Great Depression of the 1930s. In the 1990s, Latin American capitals adopted the "Washington Consensus" of macroeconomic stability (balanced fiscal budgets and restrained monetary policies) and more open trade and investment regimes. To many, it appeared as though Washington was taking advantage of Latin American weakness to impose its will; however, the neoliberal economic reforms were supported by many on the center and center-right in Latin America who recognized that the ISI strategies had run their course.¹² They were in turn implemented

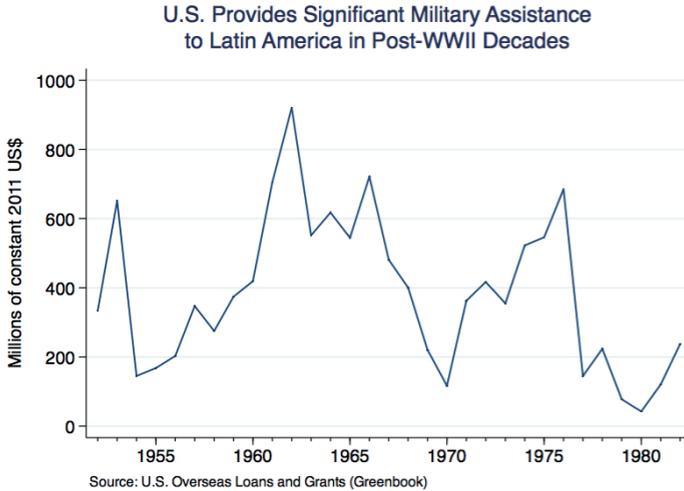
by enthusiastic Latin American technocrats, often trained at leading U.S. graduate schools.¹³

The Washington Consensus has since fallen out of favor in Latin America, and the international community has learned that such far-reaching reforms are best implemented with broad popular support and when tailored to specific local contexts. Over the past decade, competent central banks and finance ministries have vastly improved macroeconomic management across the region, and Latin America's economic performance has improved markedly. Far from operating in the red and desperately seeking external assistance, many Latin America countries have accumulated handsome levels of reserves and favorable balances of trade. There is nothing like a comfortable portfolio of external assets to give a country a sense of well-being and of relative autonomy in international affairs.

U.S. Military Leverage

In the realm of military and political assistance, the story is rather similar. As shown in Figure 1, the United States programmed relatively large levels of military training and arms sales toward Latin America in the early post-World War II decades, averaging \$325 million per year over the period 1952-1960. Combined with a significant intelligence presence (including the Central Intelligence Agency and Defense Intelligence Agency), U.S. embassies were generally well informed regarding the attitudes and plans of senior military officers—and often activated their networks to influence local policy choices.¹⁴ U.S. presidents on occasion ordered major covert interventions which obtained their immediate attention because of the potential threats to U.S. interests posed by left-leaning regimes and were blind to the risks of 'blow back.'¹⁵

Place Figure 1:
U.S. Provides Significant Military Assistance to Latin America in Post–WWII Decades



Using Leverage to Support Democratization

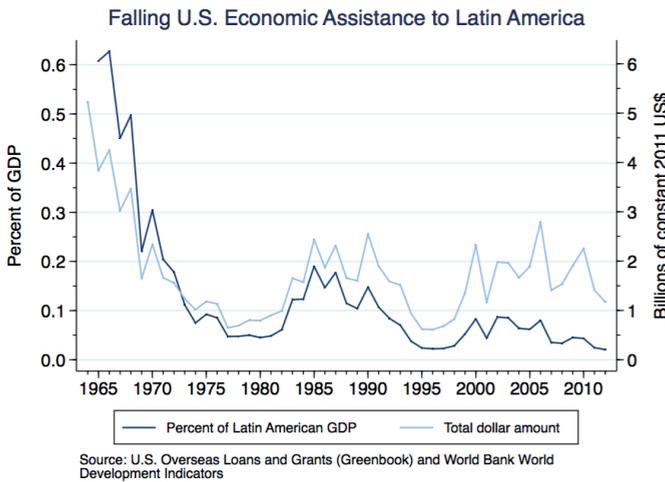
The administrations of Carter and Clinton, as well as the second Reagan administration, undertook a major shift in U.S. policies to favor democracy and human rights globally. In the Southern Cone, President Carter's early human rights policies had a positive effect on goals, but which generated long-term problems for democracy and human rights, both in the target country and throughout the broader region. Notoriously, the overthrow by the CIA of Jacobo Arbenz in Guatemala in 1954 for daring to expropriate large U.S. agricultural holdings contributed to decades of bloody civil wars in that country. It arguably also contributed to the decision by revolutionary Cuba to turn to the Soviet Union for defense against the anticipated U.S. challenge.¹⁶ The 1973 military coup against Salvador Allende, which elated the Nixon White House, engendered much ill-will throughout the region, drove many on the left into closer alignment with Cuba and contributed to the anti-American mindset of generations of leftist politicians across the region. The leadership of the present-day ALBA coalition (Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America), sus-

picious of U.S. motives and policies, has its ideological and political roots in the backlash against U.S. support for military rule in 1970s. In retrospect, U.S. officials over-estimated saving lives and supporting democracy advocates during the dark days of military dictatorships, even as the entrenched military governments resisted entreaties to relinquish power. U.S. policies on democracy and human rights made a contribution to this region-wide democratization if for no other reason than because authoritarian regimes could no longer look to the presumed regional hegemon for material and moral support.¹⁷ Thereafter, examples where the United States successfully supported local efforts to re-establish or stabilize democratic institutions are many, including Chile (1989), El Salvador (early 1990s), Guatemala (1993), Dominican Republic (1994), Paraguay (1996) and Peru (2000), among others. In each of these cases, even though local democratizers played the leading role in the successful transition from military rule, the United States employed combinations of carrots and sticks—often designed in close consultations with local and regional allies—to support positive outcomes.¹⁸

Decline of Traditional Leverage

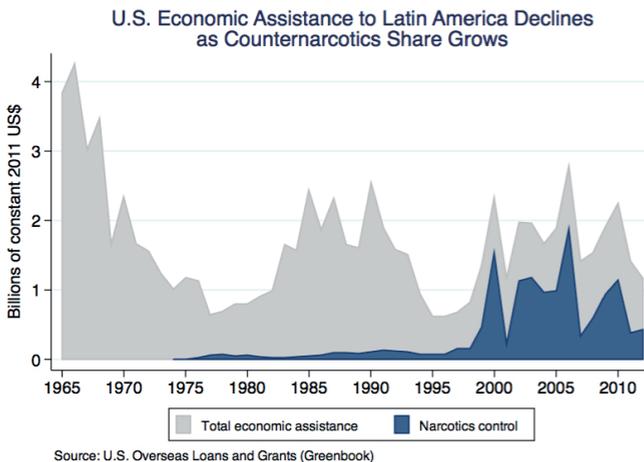
Today, the United States has far fewer levers to pull. Bilateral economic assistance programs have declined in real terms (adjusted for inflation)—falling from a peak of \$5.2 billion in 1964 to \$1.2 billion in 2012¹⁹—and particularly in relation to the growth of the local economies (Figure 2). If leverage is defined in terms of the ratio of foreign/domestic resources, the decline is precipitous: U.S. economic assistance fell from 0.61 percent of Latin America's GDP in 1965, to 0.19 percent in 1985 to 0.02 percent in 2011. Furthermore, most economic assistance to the region is for narcotics control (Figure 3), which has accounted for, on average, 47 percent of U.S. economic assistance to Latin America since 2000.

Figure 2:
Falling U.S. Economic Assistance to Latin America



Similarly military assistance today is negligible in most countries (Figure 4). In Central American nations, U.S. military aid—a mere \$56 million in 2012—accounted for less than 8 percent of domestic military expenditures.²⁰ In all South American nations, U.S. military assistance makes up less than 1 percent of domestic military expenditure.

Figure 3:
U.S. Economic Assistance to Latin America Declines as Counternarcotics Share Grows



This is a far cry from 1960 when U.S. military assistance accounted for between 5 and 35 percent of South American defense budgets.²¹ While the U.S. government does not publish data on the country allocation of intelligence resources, it is reasonable to assume intelligence capabilities (other than counternarcotics) are a pale reflection of those deployed during the height of the Alliance for Progress, particularly in light of competing demands for U.S. attention from other crisis-wracked regions of the world.

Figure 4:
U.S. Military Aid as a Percent of
Domestic Military Expenditure in 2012

Nicaragua	7,75%
Guatemala	5,91%
Honduras	5,34%
El Salvador	3,63%
Mexico	1,31%
Colombia	0,86%
Paraguay	0,30%
Peru	0,27%
Ecuador	0,18%
Bolivia	0,06%
Uruguay	0,06%
Argentina	0,02%
Chile	0,02%
Brazil	~0.00%
Venezuela	0,00%

Source: Author's elaboration based on SIPRI Military Expenditure Database and U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)

New Regional Strengths: Positive, Not Negative, Realities

Much of the contemporary U.S. policy toward the hemisphere has its roots in the 1990s. In the wake of the end of the Cold War, the regional agenda became crowded with new initiatives and institutions: the Summit of the Americas, the Free Trade Area of the Americas (FTAA), the Conference of Defense Ministers of the Americas, a reoriented Organization of American States (OAS) focused on democracy promotion and a reinvigorated Inter-American Court of Human Rights. At its core, this agenda was intended to consolidate and give regional institutional weight to core U.S. interests in the region, namely free elections, free markets, free trade and cooperative security. In the wake of the 9/11 attacks, the United States redoubled efforts to secure regional cooperation on combating terrorism and controlling the proliferation of weapons of mass destruction.

Even if some specific initiatives have run aground, such as the FTAA, or have been troubled, such as recent Summits, the hemispheric agenda of the United States has by and large been achieved. In country after country, international and domestic actors have aligned to produce the triumph of democracy and sustainable market-based economies, leading a wave of democratization and liberalization that has swept the globe since the 1970s. The region experienced its last (brief) interstate conflict between Ecuador and Peru in 1995, and the probability of war in Latin America is vanishingly small, an astounding achievement when compared to present troubles in Europe, Asia and the Middle East. In addition, although international terrorism and proliferation have not vanished from the region, Latin America is far better off than any other part of the world on this security dimension.²²

In contrast to 1980, democracy is now by and large consolidated, with only a few exceptions of backsliding (shown in Figure 5),²³ and military coups have become increasingly rare. Latin America's democracies have pioneered new forms of political and social inclusion, such as participatory budgeting and conditional cash transfer programs. Civil society has flourished across much of the region, and there is a vibrant media in many countries.

Figure 5:
Democracy Consolidation in Latin America

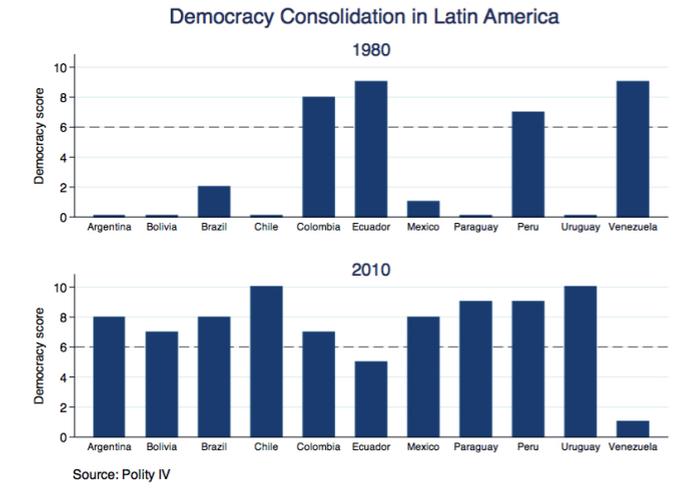
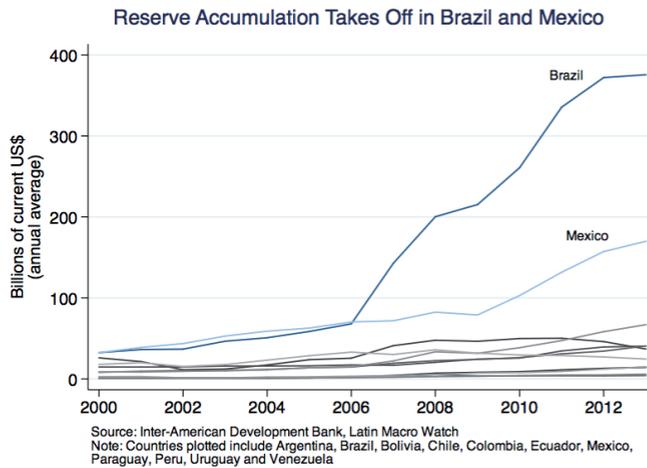
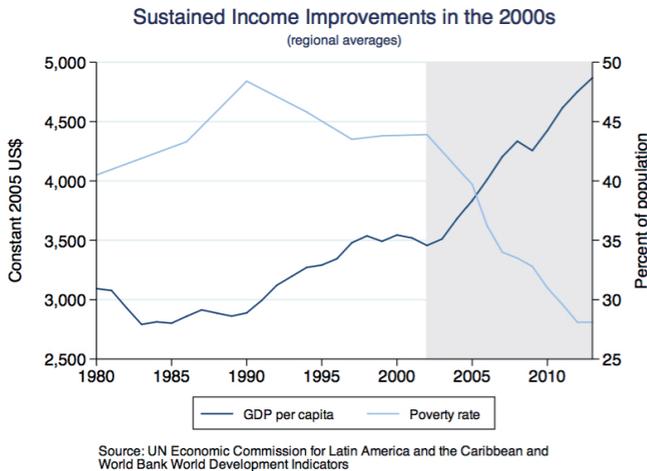


Figure 6:
Reserve Accumulation Takes Off
in Brazil and Mexico



Across Latin America, we have generally witnessed stronger economic growth and better macroeconomic management during the past decade than in the previous two. In the wake of the 1980s debt crisis, bouts of hyperinflation and financial crises in the 1990s, regional political and economic leaders have been much more cautious, accumulating substantial international reserves and keeping close watch on inflation. By 2011, the nine largest economies in Latin America had, on average, accumulated reserves equivalent to 16 percent of GDP²⁴ At the end of 2013, Brazil was sitting on \$376 billion and Mexico on \$177 billion (Figure 6). Inflation has fallen dramatically from over 200 percent between 1990 and 1995 to an average of six percent since 2010.²⁵

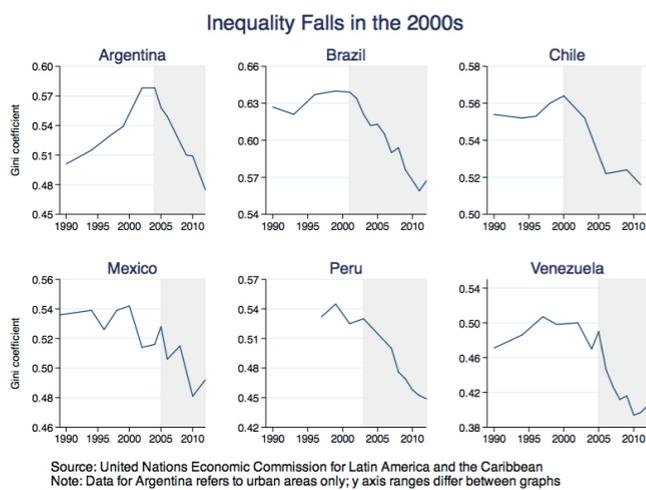
Figure 7:
Sustained Income Improvements in the 2000s



This improved macroeconomic management has produced significant reductions in poverty and improvements in social inclusion. The size of the middle class in Latin America has also nearly doubled since 2002,²⁶ contributing to economic growth and new demands for improved governance. Figure 7²⁷ illustrates the sustained GDP per capita growth and poverty reduction beginning in 2003, which contrast with the income stagnation of the 1980s and modest improvements of the 1990s. Similarly, Figure 8 demonstrates consistent downward trends

in inequality in some of the region's largest economies.²⁸ While Latin America remains the most unequal region of the world,²⁹ it is clear that sound macroeconomic policies have contributed to improved social equity, either directly through broad-based growth, or indirectly through enabling states to finance targeted redistributive policies.

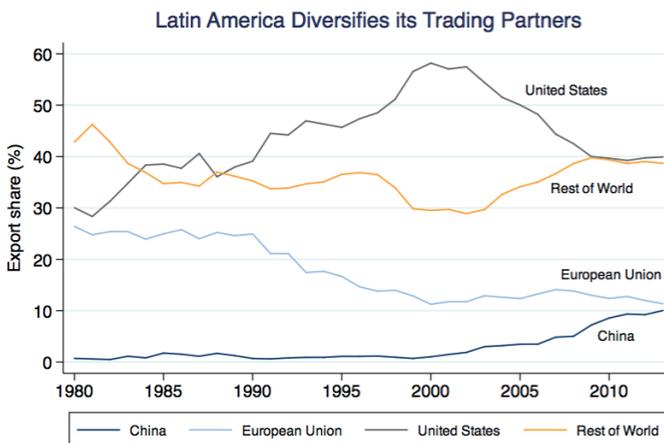
Figure 8:
Inequality Falls in the 2000s



The region's rapid recovery from the 2008 global financial crisis is evidence of the strength of the macroeconomic policies and institutions that have prevailed thus far. This has meant that much of the region has needed fewer loans and external assistance, and also that Latin American leaders have less need to adhere to external conditions for financial support. For example, in 2014 the Brazilian economy slowed down but its external reserves are so large that it does not need to revert to the multilateral institutions for funds or advice. Rather, international markets and competitive pressures are tilting the internal debate in Brazil toward more market-friendly policies, as signaled by the recent appointments of a more orthodox finance minister, Joaquim Levy, and market-oriented politicians to the agriculture and industry portfolios.

Latin America has also expanded its participation in global trade and its range of trading partners. In conjunction with a fall in average tariffs from 39 percent in 1985 to 10 percent in 2005, Latin America's export volume quadrupled.³⁰ There is now a broad array of free trade agreements in place across the region, not only among Latin American states but also with China, Europe and the United States. This tangible multi-polarity offers nations more options for economic development and export-led growth. For example, growing commodity exports toward China during the 2000s (Figure 9) reflects rising demand relative to traditional Latin American export markets such as Europe and the United States. Latin America's diversified trade is not the "fault" of U.S. policy inattention but rather a reflection of structural shifts in the global economy. For Latin America, this is a healthy development because it reduces the risks of being tied to the economic prospects of any one region of the world; vulnerabilities of course remain, as South America depends heavily on commodity exports and Central America and Mexico are subject to the ups and downs of the U.S. economy.

Figure 9

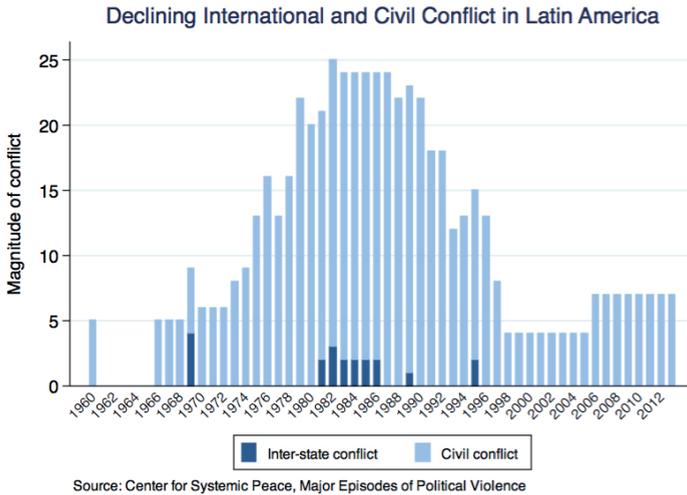


Source: UN Comtrade
 Note: Imports follow a similar pattern as exports

Inter-state peace in Latin America has become the status quo. States in the region rarely militarize disputes, and civil conflicts have declined as well; Figure 10 plots civil and international conflicts as measured by magnitude scores that reflect “societal-systemic impact.”³¹ According to Figure 10, the only nations currently plagued by major episodes of civil violence are Colombia and Mexico, both drug-fueled conflicts.³² Even though most states in the region continue to share some disputed borders, such sources of friction are by and large the province of diplomats and lawyers arguing cases at the International Court of Justice in The Hague rather than of armies.³³ Latin America has in place a nuclear-weapon-free zone, and the two leading nuclear technology powers, Argentina and Brazil, have a longstanding non-proliferation institution, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC), that monitors their mutual rejection of the pursuit of nuclear weapons.³⁴

While fears about international terrorism in the region have occasionally made headlines in the United States post 9/11, the last major incidents occurred in 1992 and 1994 when Hezbollah agents attacked the Israeli Embassy and Jewish Cultural Center in Buenos Aires. In its most recent report on terrorism in the region, the U.S. State Department maintained that the majority of terrorist attacks in Latin America were committed by the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). However such tactics by transnational criminal organizations and insurgents in the hemisphere are largely aimed at domestic audiences rather than linked to international terrorist networks.³⁵

Figure 10



The bottom line is that since the end of the Cold War, Latin America has advanced far and fast along a number of political, security, economic and social dimensions. It is impossible to untangle the relative weight of the external and internal factors contributing to this felicitous outcome, but it is safe to say that Latin American countries have made themselves much more democratic, peaceful and prosperous, and that past instruments of U.S. influence, when smartly deployed, have largely worked themselves out of a job. These achievements are deeply compatible with long-range core U.S. interests in regional peace, democracy and human rights, market-based economies and free trade. As such, a return to a mid-20th century interventionist foreign policy is neither feasible nor desirable.

Problem Countries: Mostly Not Our Fault!

In spite of overall progress, there are a number of countries in Latin America that still face significant problems in terms of what we see as the four core U.S. interests in the region. We group these countries into two categories: (1) countries with self-inflicted policy wounds; and (2) countries where misguided U.S. policy choices have contributed to negative outcomes. Ultimately, a stronger and more autonomous Latin America will be better positioned to take the lead on finding solutions to ad-

dress countries in the former category. The United States may or may not become positively involved in the solutions developed by countries in the first category, but we argue that it should certainly focus attention on undoing areas in which its policies have been counterproductive.

Latin American States Sometimes Make Poor Policy Choices

Argentina and Venezuela, two of the most troubled countries in the hemisphere today, present particularly telling examples of how poor policies choices by some in Latin America have undermined prospects for democracy and economic growth even in countries with abundant resources and wealth.

Since 1999, when President Hugo Chávez came to power, Venezuela has been the beneficiary of a remarkable boon of oil rents as the price of oil rose from \$11 per barrel to over \$110 in 2012.³⁶ Since 95 percent of export earnings are derived from the sale of petroleum owned by the state, the result was an unprecedented increase in government revenues. This fueled a concentration of political power in the executive, vast expansion of government spending, nationalization of many domestic industries, and state controls on currency flows, travel and imports of consumer goods. These choices were made deliberately by President Chávez and his successor, Nicolás Maduro, in the belief that a socialist economic model would best improve the life of Venezuela's poor and working class citizens. Initially, social inclusion improved and poverty declined. But once national oil production began to fall and oil prices dropped even faster, Venezuela's economy suffered from dramatic levels of scarcity, inflation over 60 percent in 2014 and a deepening recession.³⁷ As its popularity declines, the government has progressively restricted political liberties, increased government influence and ownership of the media and placed growing restrictions on civil society. While President Maduro has blamed much on the United States and recent targeted sanctions, in practice Venezuela's present woes are predictable results of fifteen years of classically populist—and unsustainable—policies that expanded government spending, reduced revenues and investment, created massive incentives for corruption and capital flight, and increased reliance on imports. This has produced a perfect storm as the commodity boom has ended and state revenues are dropping precipitously.

Argentina has also run into economic troubles that are largely a consequence of ill-conceived domestic policy choices and the end of the global commodity boom. In the wake of a historic default in 2001, Argentina underwent one of its most successful growth episodes in history. Under President Nestor Kirchner, domestic demand-focused policies paired with a growing international commodity boom produced an average growth rate of 8.5 percent from mid-2002 to mid-2008.³⁸ However, efforts to tax rapidly growing agricultural exports of soy, wheat and sunflower seeds provoked strong resistance from a powerful agricultural lobby, leading to unrest in the streets and bitter partisanship in national politics.³⁹ In contrast with Chile's successful use of a stabilization fund to manage booming rents from copper production, the Argentine government has been unable to balance the interests of the agricultural sector with a largely urban population. As a result, financial windfalls of the commodity boom were spent rather than saved, and growing partisanship set the stage for poor economic and political outcomes during the administrations that followed. Under President Cristina Fernández de Kirchner, the negative impact of waning commodity prices compounded problematic macroeconomic management. Surpluses have turned to deficits, reserves have dwindled and inflation continues to rise; frustration with corruption and crime has sparked protests against the government. Though government spending is at a 50-year high at 46 percent of GDP, this has not translated into an effective provision of public services or infrastructure investment.⁴⁰ Fernández's successor will be elected in October 2015 and will inherit no small challenge in adeptly navigating a more prosperous way forward. However at least a partial correction of past policy errors seems likely, if for no other reason than to respond to tightening resource constraints, as recognized by each of the major presidential aspirants.

Counternarcotics: The United States Should Stop Being Part of the Problem

As a counterpoint to self-destructive policies by Argentina and Venezuela's leaders, the 40-year long "war on drugs" is an example of a U.S. policy that has done more harm than good to our relations with the region. Even when it made momentary advances in reducing local production and shipments into the United States, country recidivism was all too common. The so-called "balloon effect"—where temporary success in

one country displaces trafficking to more vulnerable states—reflects how unintended consequences frequently erased apparent gains. The United States has also been unwilling to address the distressing collateral damage to national institutions and civic culture, which in many cases pushed the human costs of counternarcotics policies onto our neighbors in the hemisphere.

But we should be clear that Latin America shares responsibility for much of the criminal violence in the region, drug-related or otherwise. In Argentina and Brazil, for example, per capita rates of cocaine consumption have been increasing steadily and at least in Brazil, are approaching parity with those of the United States.⁴¹ Choices by Mexico and Central America to apply “mano dura” policies to fight crime have contributed to rising levels of violence. The United States cannot fundamentally reform Latin American law enforcement or judicial and prison systems, nor can it cure the endemic corruption that makes it so difficult for some countries to undertake these reforms themselves. Ultimately, it requires elite commitment in each of these countries to undertake the institutional, policy and anti-corruption reform agenda that might make a meaningful difference on drug-related criminal violence.

Consequently, the U.S. should focus on elements that are under its control: (1) limiting the flow of small arms toward the region, (2) crafting evidence-based policies designed to reduce illegal narcotics consumption and address public health effects in the United States, and (3) using targeted interdiction strategies designed to affect drug flows in territories within our jurisdiction or on the high seas. We can certainly assist Latin American states with policy, judicial, and prison reform efforts, particularly in Mexico and Central America. But we should acknowledge the need to rethink our counternarcotics policies so that we stop being part of the problem.⁴²

Implications for U.S.-Latin America Relations

If many of our traditional instruments of influence are no longer effective or desirable, and U.S. core interests in Latin America are largely secured, and then what does this imply for future U.S. policy

toward the Americas? We affirm that a regional U.S. policy toward the Western Hemisphere still makes good sense, organized around bolstering our four core interests and regional institutions—such as the IDB, OAS, and the periodic Summits of the Americas—that undergird them. But beneath that broad umbrella, the United States needs subsets of strategies well-tailored to specific national circumstances. We can identify at least three groupings of states in the Americas, and each group has its own implications for how we develop U.S. foreign policy. The first is the wealthier states characterized by sound macroeconomic policies and vibrant democracies. The second is the smaller developing states, principally in Central America and the Caribbean, that face severe challenges on a range of domestic issues such as criminal violence, climate change and energy security. The third is the states where domestic politics have brought to power leaders that are not interested in cooperating with the United States.

The Prosperous Democracies

U.S. relations with the most prosperous and stable countries in the region (such as Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Mexico, Peru and Uruguay) should focus largely on finding areas where positive change can be achieved through pooled efforts. These countries are now upper-middle-income democracies, so the incentives we can deploy, such as bilateral development assistance, are not available on a scale that would prove influential. But there are many areas for expanded collaboration on global governance on issues such as climate change, public health and international trade. These countries have significant capabilities and can afford to make meaningful contributions to the international order. In addition, there are many areas where the United States and Latin America have opportunities to achieve region-wide gains, such as in the areas of free trade, education, innovation, infrastructure development and energy security. In specific relationships, such as the one between the United States and Mexico or Central America, security co-operation will remain important to address criminal violence and illicit cross-border networks.

By far the largest economy in region, the United States can afford to err on the side of generosity in crafting agreements with the middle-income countries designed to produce mutual gains. This approach

would accelerate the creation of a deepening web of cooperation with the more stable democracies in the region, much as exists with our closest partners and allies in the European Union and East Asia.

The Fragile Caribbean Basin

On the other hand, the vast size and wealth of the United States relative to Central America and the Caribbean means that positive instruments of diplomacy, such as development assistance and access to technical advice, can make a difference in states with very difficult domestic problems. This is particularly true for the most troubled states in the region, such as the violence-plagued countries of the Northern Triangle (El Salvador, Guatemala and Honduras) and Haiti, which is still recovering from a massive earthquake in 2010. The United States can provide positive incentives for change as well as leadership to overcome collective action problems. It has in fact experimented with this approach in creative initiatives such as the Millennium Challenge Corporation (MCC). Programs designed around transparent eligibility criteria, significant targeted assistance and evidence-based policy advice and evaluation will attract governments in the region committed to similar approaches. Governments dedicated to such progressive principles are the most desirable partners for the United States, and buy-in by local elites increases the prospects for successful policy outcomes. Similar principles could be applied in developing programs to foster transitions to a sustainable energy matrix or security sector reform. This approach provides countries with tools and resources to achieve positive change while acknowledging that governments in the region have greater autonomy and more options when it comes to outside assistance.

We should also note the resiliency of many of these societies in the face of serious challenges, and the progress that has been made. In the English-speaking Caribbean, social strains have not caused the abandonment of democratic institutions. And in Central America, groups on the right and the left that once turned to violence to respond to political and social challenges are now participating in more consensual democratic procedures—with occasional notable exceptions such as Honduras in 2009. While economic growth has fallen short of aspirations in some countries, social indicators have continued to improve throughout most of the Caribbean Basin.

Rejectionist Leaders

We should not be overly concerned that a small number of states in the region are led by leaders that are not in favor of working with the United States. Here, our policy should be one of watchful patience, monitoring for the emergence of concrete threats while domestic politics change in due course. As we have shown throughout this paper, the broad sweep of history in Latin America trends steadily toward democracy and free markets. One of the implications of democracy is that leaders will occasionally come to power who, for reasons of ideology or ambition, oppose the United States. Yet in practice the threat such countries have posed has been quite mild as these countries do not have the capabilities to effectively damage core

U.S. interests in the region. Ecuador and Bolivia, for example, have generally recognized constraints imposed by the global economy and geo-political realities, the rhetoric of their leaders notwithstanding. Even Venezuela, which could temporarily afford to ignore global economic constraints due to vast oil wealth generated during the recent commodity boom, was not able to significantly reverse the regional trend toward democracy, free markets and free trade. Now that global oil prices have collapsed and Venezuela is nearing bankruptcy, even close allies such as Cuba are starting to tuck closer to the United States rather than risk the side-effects of too close an association with a failing economy. But when necessary, we should work with stronger nations in the region through ad hoc coalitions to avoid violent breakdowns in troubled countries and most urgently, to engineer a soft landing in Cuba.

Realistic Expectations

There are also outcomes we should not expect from our relations with Latin America. We should not expect that just because Latin American countries have by and large become more democratic and market-oriented that they will automatically agree with us on foreign policy and global governance issues. Greater macroeconomic stability, diversified trade patterns and democratic politics naturally translate into greater foreign policy autonomy. We should especially not expect Latin America to join in support of the more interventionist and confrontational aspects of U.S. global ambitions where Latin America

does not see its interests or domestic politics as aligned with those of the United States. For example, the Bush administration soured relations with Chile and Mexico when it pressed hard for them to support the 2003 Iraq invasion. Because of their historical experience (with the United States, in large part), Latin American countries are almost universally skeptical of policies that violate the sovereignty of states or are premised on military intervention. Thus, we should partner where we find consensus on common courses of action and respectfully manage those areas where we disagree.

This is particularly true of our relationship with Brazil which, as an emerging power, brings its own set of concerns to the table. In particular, Brazil seeks to shape the global order to better accommodate its interests, and as the seventh largest economy in the world, it has become a relevant player in international forums. Some elements of Brazil's foreign policy establishment are particularly critical of the United States' role in the world, but more broadly, many feel that the United States has not sufficiently acknowledged Brazil's rise. The recent National Security Agency (NSA) espionage scandal particularly damaged bilateral relations. Internationally, Brazil has aligned with the BRICS, even the non-democratic ones such as China and Russia. In South America, it has pursued a regional integration agenda; and in competition with the United States and Mexico for regional influence, it has created institutions that deliberately exclude North America.⁴³

These divergences between the United States and Brazil have two implications. First, they underline that we cannot expect U.S. policies based on a hemisphere-wide agenda to be fully successful given Brazil's current approach foreign policy. Second, we should not pigeonhole Brazil as merely a very large Latin American country, but should instead think of it as another rising power seeking both global and regional influence—alongside India, China, Russia and others—with possibly serious implications for the international order.

Assessing Extra-Hemispheric Risks

While vigilance is always in order, we do not see reasons today for becoming unduly alarmed at the role of outside powers in the region. Leaders from Russia and Iran, the traditional specters that have

haunted U.S. threat scenarios, have visited the region during the past decade, and trade and arms deals have been announced from time to time. However, cooperation with extra-regional actors has so far led to more smoke than substance.⁴⁴ Even at the height of their commodity-boom fueled wealth, Russia and Iran's actions were not able to produce concrete effects on core U.S. security interests. The falling price of oil will further diminish their ability to influence the region.

As China has become wealthier and more developed, its state-owned and private investors have looked abroad for better returns on their capital. Due to expanded trade ties, Latin America is a natural destination. Much of this investment is commercially driven; where it is not, as in the case of Venezuela, the Chinese are likely to learn the negative consequences of substituting political for market criteria when selecting investment partners. It is also unrealistic to expect U.S. overseas development assistance budgets to match the level of state-owned enterprise investments and government loans that China can currently make available to the region. But there is a manner in which Chinese influence in the region is prejudicial to U.S. interests. Chinese diplomats care little for democratic institutions and Chinese investors too often are impervious to good governance issues such as fiscal transparency, environmental stewardship and international labor standards. The United States should therefore continue to work with U.S. firms, NGOs and international institutions to persuade China to upgrade the standards of behavior of its international investors, and to persuade Latin American hosts that it is not in their best interests to join in a competitive and destructive race to the bottom.

Burnish the Image of the United States in Latin America

There has always been a bedrock attraction for the U.S. model in Latin America, as public opinion polling data still supports⁴⁵—and the United States should do what it can to bolster that positive image. Alas, an important threat to U.S. prestige in the Americas today is our own dysfunctional domestic politics. Partisan gridlock in Washington, D.C. over vital issues such as health care and climate change, immigration and trade are hard for many Latin Americans to grasp. The dark side of U.S. counter-terrorism policy post-9/11 also damaged Latin American perceptions of U.S. support for human rights, and

the highly unpopular Iraq invasion, perceived in Latin America as an unwise and illegal intervention in another developing country, further eroded U.S. standing in the region. The decades-long U.S. policy of sanctions on Cuba has been nearly universally rejected by Latin America.

The United States should do better in addressing its domestic problems which have regional implications. Executive branch officials in both Republican and Democratic administration have generally grasped the correct answers: comprehensive immigration reform, energy cooperation and expanded commercial relations. However, the increasingly fractured U.S. political structure—with its extreme bureaucratic checks and balances in the interagency process and far too many veto points on Capitol Hill and in the judiciary—has blocked or slowed progress on each of these initiatives.

These domestic and foreign policy flaws detract from U.S. prestige, and this is not something that can be solved by “more attention” or better public relations. Alas, it is not that “we have this great story to tell, we just need to tell it better.” For the story itself has become somewhat less appealing in the 21st century, which is a much deeper problem than deficits in diplomacy. Many Latin Americans know us too well and they see us for what we are, not as we would like to appear to be. All the more reason to address those elements at home that have lessened the U.S. power of attraction, while recognizing the positive trends in the region and building upon emerging opportunities to work together.

Toward a 21st Century Inter-American Relationship

Felicitously, in recent years, the United States has moved toward a more mature relationship with the states in the Americas. The Obama administration has already begun addressing some of the major irritants that have damaged U.S. prestige in recent years and retarded improvement in U.S.-Latin America relations, including immigration, freer trade and U.S.-Cuba relations. At the same time, the end of the commodity export boom is likely to take the economic wind out of the sails of some of the loudest anti-American voices in the region, and renew the focus of all commodity exporters on macroeconomic

stability and more sustainable economic development. Central America, the Caribbean and Mexico, closely tied to the United States by trade and investment, are likely to see improved growth prospects as the U.S. economy accelerates. Taken together, this signals that we are at a potential turning point for relations between the United States and the rest of the hemisphere, an excellent time to take stock and look closely at the effectiveness of existing policies.

The Obama administration's dramatic shift in policies toward Cuba illuminates the wisdom of reconsidering long-held policies and beliefs. The ruling Cuban Communist Party—the one remaining holdout from the Cold War in the Americas—recognized that its drive to modernize its economy requires more normal and respectful relations with the United States. Following the facts, as President Obama put it, Cuba will likely be removed from the list of state sponsors of terrorism (indeed, Cuba is hosting the talks aimed at ending the decades-long civil war in Colombia) and its security forces keep a tight lid on criminal activities at home, which creates a hostile environment for international criminal syndicates. As Cuba gradually evolves, can anyone doubt that the economy will become more open and market-oriented, something that would benefit core U.S. interests?

Given the evolution of Latin America and of the United States' role in the region, we should frame our policies as follows:

1. Target our policies toward Latin America to focus on collaboration on global governance with the upper-middle income countries, technical assistance for the fragile states of the Caribbean Basin, and watchful patience with rejectionist leaders as we wait for history to take its course.
2. Acknowledge the lack of a hemispheric consensus on many issues and focus on ad-hoc coalitions of partners. The Summit of the Americas may survive as a platform for building relationships and might occasionally yield tangible accords, but we should not expect it to produce a common comprehensive agenda.
3. Rethink and retarget our problematic counternarcotics policies, both to rebalance away from their dominance in the assistance agenda to Latin America and to focus on dimensions of the problem that fall under U.S. jurisdiction and control.

4. Extend the principle of evidence-based programs, systematically evaluated based on transparent metrics, to other dimensions of our economic and security assistance to the region.
5. Manage the challenges posed by our relationship with Brazil within a broader framework designed to promote constructive contributions by all rising powers to a stable and peaceful international order.
6. Ensure that China's inevitable economic presence in the region contributes positively to Latin America's development without eroding hard-won political and social gains.

The bottom line is that we should keep in mind a few simple wisdoms for navigating this complex age. We should acknowledge the heartening successes of our policy toward Latin America over the past three decades. But we must adapt our instruments of diplomacy for the 21st century, focus on core interests—democracy, markets, international peace and an absence of terrorism or proliferation—and address the crises of the moment from the proper perspective. We should be mindful of areas where our highly polarized domestic politics damage our image abroad, and seek out creative compromises that also bolster inter-American relations. Where real problems exist in the Americas, the United States needs to better understand the underlying root causes; we should devote our energies to problems over which we may have some positive impact and accept that many will be best addressed by increasingly capable Latin American states. Likewise, we should expect and encourage Latin America to actively contribute to resolving critical issues in global governance. In the hands of diplomats with a firm grip on the true trends dominating the Western Hemisphere, this positive vision of future U.S.-Latin American relations is a likely but no means certain outcome and U.S. policymakers should work toward transforming it into reality.

Brookings recognizes that the value it provides to any supporter is in its absolute commitment to quality, independence, and impact. Activities supported by its donors reflect this commitment, and the analysis and recommendations of the Institution's scholars are not determined by any donation.

NOTES

1. We would like to recognize the outstanding support that Ashley Miller and Anna Prusa provided during the editing of this policy brief. We would also like to thank the external and internal peer reviewers for their thorough and thoughtful comments that greatly contributed to the paper. Any errors and omissions are the responsibilities of the authors alone.
2. Unless otherwise noted, data and graphs on Latin America refer to the following 18 countries: Argentina, Belize, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay and Venezuela. Caribbean islands have generally been excluded from the data presented due to inconsistencies in data availability.
3. Stephen Johnson, "Balancing China's Growing Influence in Latin America," *Heritage Foundation Backgrounder* no. 1888, October 24, 2005, <http://www.heritage.org/research/reports/2005/10/balancing-chinas-growing-influence-in-latin-america>; Peter Hakim, "Is Washington Losing Latin America?," *Foreign Affairs*, January/February 2006, <http://www.foreignaffairs.com/articles/61372/peter-hakim/is-washington-losing-latin-america>; Wayne Smith, "Bush and the Waning U.S. Position in Latin America," *Center for International Policy*, February 23, 2006, <http://www.ciponline.org/research/entry/waning-us-position-in-latin-america>; Roger F. Noriega and José R. Cárdenas, "The Mounting Hezbollah Threat in Latin America," *Latin American Outlook* no. 3, American Enterprise Institute, October 2011, <http://www.aei.org/publication/the-mounting-hezbollah-threat-in-latin-america/>; and Christopher Sabatini, "Will Latin America Miss U.S. Hegemony?," *Journal of International Affairs* 66, no. 2 (Spring-Summer 2013).
4. For an extended discussion of national interests, see Robert Ellsworth, Andrew Goodpaster and Rita Hauser, Co-Chairs, *America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests, 2000* (Washington, DC: The Commission on America's National Interests, 2000).
5. Erik Voeten, "Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance," *The Journal of Politics* 66, no. 3 (2004): 729–754. For an updated analysis, see Erik Voeten, "Data

and Analyses of Voting in the UN General Assembly” (July 17, 2012), available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2111149>.

6. For recent case studies on the leverage of the weaker state in inter-American relations, see Christopher Darnton, *Rivalry and Alliance Politics in Cold War Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014); James F. Siekmeier, *The Bolivian Revolution and the United States, 1952 to the Present* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2011); and Thomas Long, *Convincing the Colossus: Latin America Faces the United States* (Cambridge University Press, forthcoming).
7. Thomas M. Leonard and John F. Bratzel, eds., *Latin America During World War II* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2007).
8. Jeffrey Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America* (New York: Routledge, 2012).
9. Robert A. Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, Princeton Studies in International History and Politics (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992).
10. For purposes of data availability, U.S. economic assistance is measured as a percentage of Latin American gross domestic product (GDP) rather than as a percentage of government expenditure. World Bank general government final consumption expenditure data is not available for Belize and Panama prior to 1980 or for Paraguay prior to 1991. GDP makes a fair proxy because government expenditure has expanded proportionately with GDP in many countries (i.e., government expenditure as a percentage of GDP has remained relatively stable). In some cases, expenditure has increased faster than GDP, making U.S. economic assistance as a percentage of Latin American GDP a conservative estimate of U.S. economic influence in the region. In 2012 when data is available for both measures, U.S. economic assistance to the region amounted to 0.13 percent of Latin American government consumption expenditure, and 0.02 percent of Latin American GDP. With either measure, U.S. economic aid is negligible.
11. Even then, events often escaped U.S. control and local elites evaded U.S. preferences, as described in Jerome Levinson and Juan De Onis, *The Alliance that Lost Its Way* (Chicago: Quadrangle Books, 1970).
12. Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (Oxford: Published for the World Bank [by] Oxford University Press, 1995).

13. Jorge Dominguez, ed., *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997); and Veronica Montecinos and John Markoff, “From the Power of Economic Ideas to the Power of Economists,” in *The Other Mirror: Grand Theory Through the Lens of Latin America*, eds. Miguel Angel Centeno and Fernando López-Alves (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), 105–150.
14. John Samuel Fitch, “The Political Impact of U.S. Military Aid to Latin America Institutional and Individual Effects,” *Armed Forces & Society* 5, no. 3 (1979): 360–86.
15. Abraham F. Lowenthal, ed., *Exporting Democracy: The United States and Latin America: Themes and Issues* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991).
16. Edward Gonzalez, “Castro’s Revolution, Cuban Communist Appeals, and the Soviet Response,” *World Politics* 21, no. 1 (1968): 39–68, doi:10.2307/2009745.
17. Kathryn Sikkink, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007), 121–147.
18. Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 4th ed. (Baltimore: John Hopkins University Press, 2013).
19. Of this \$1.2 billion, \$544 million was programed for Colombia and \$298 million for Central America.
20. Belize is the exception in the region; using SIPRI estimates, U.S. military aid in 2012 (\$5.7 million) amounted to 37 percent of domestic military expenditure. Costa Rica and Panama are excluded from the table as they do not report any domestic military expenditure but did receive \$4.5 million and \$7.3 million in U.S. military aid, respectively.
21. John Duncan Powell, “Military Assistance and Militarism in Latin America,” *The Western Political Quarterly* 18, no. 2 (Part 1) (1965): 385. Country data for U.S. military aid as a percentage of the host defense budget in 1960 are as follows: Bolivia (35.1), Ecuador (22.3), Venezuela (10.5), Colombia (6.7), Peru (5.9), Chile (5.1), Argentina (negligible).
22. Mark P Sullivan and June S. Beittel, *Latin America: Terrorism Issues*, CRS Report for Congress (Washington, DC: Congressional Research Service, 2014), <http://fas.org/sgp/crs/terror/RS21049.pdf>.

23. Figure 5 is based on Polity IV's democracy variable (DEMOC), which is an additive eleven-point scale (0-10). Scores above six are considered democratic. DEMOC is derived from coding on the i) competitiveness of political participation, ii) openness and competitiveness of executive recruitment and iii) constraints on the chief executive.
24. Guillermo Ortiz, "The Challenges to Achieving Sustainable Growth in Latin America," in *Think Tank 20: Growth, Convergence and Income Distribution: The Road from the Brisbane G-20 Summit* (Washington, DC: Brookings Institution, 2014), 129–37, [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Interactives/2014/thinktank20/chapters/tt20%20mexico%20growth%20challenges%20ortiz.pdf](http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Interactives/2014/thinktank20/chapters/tt20%20mexico%20growth%20challenges%20ortiz.pdf)
25. Ibid.
26. The middle class grew from approximately 104 million people in 2002 to 199 million people in 2010, accounting for 19 and 33 percent of the population, respectively. The middle class is defined as those living on \$10-50/day PPP Michael Penfold and Guillermo Rodríguez Guzmán, *La Creciente Pero Vulnerable Clase Media. Patronos de Expansión, Valores y Referencias*, Políticas Públicas y Transformación Productiva, no. 17 (CAF Banco de Desarrollo de América Latina, 2014), <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/325>.
27. Poverty measures are calculated for the region as defined by the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UN ECLAC). Compared to the grouping of Latin American countries used for other regional data series in this paper, this includes Haiti and the Dominican Republic and excludes Belize. The poverty rate refers to the percentage of the population falling below the national poverty line. For methodological details, see *Panorama Social de América Latina* (Santiago, Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2014), 68, <http://www.cepal.org/en/publications/37626-social-panorama-latin-america-2014>.
28. Though part of the LAC-7 grouping, Colombia is excluded from this graph due to a lack of comparable data before 2003.
29. Evidiki Tsounta and Anayochukwu I. Osueke, *What Is Behind Latin America's Declining Income Inequality?*, IMF Working Paper (Washington, DC: International Monetary Fund, 2014), 8, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2480273.

30. Tariffs refer to most favored nation (MFN) status. Mitsuyo Ando, Antoni Estevadeordal, and Christian Volpe Martincus, *Complements or Substitutes? Preferential and Multilateral Trade Liberalization at the Sectoral Level*, IDB Working Paper (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2009), 20; and CEPALSTAT Base de Datos y Publicaciones Estadísticas, “Índices de volumen de comercio exterior” (accessed November 20, 2014), estadisticas.cepal.org/cepalstat.
31. For methodological details, see Monty G. Marshall, “Major Episodes of Political Violence (MEPV) and Conflict Regions, 1946-2013,” Center for Systemic Peace, September 25, 2014, www.systemicpeace.org.
32. As shown, inter-state conflicts have been rare in the past five decades and the last such conflict ended in 1995. Domestic conflicts have been much more prevalent, particularly in Central America during the 1980s.
33. Arturo C. Sotomayor Velázquez, “¡Nos vemos en la Corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano” *Foreign Affairs: Latinoamérica* 8, no. 3 (2008): 42–51.
34. Esther D. Brimmer, “Is Brazil a ‘Responsible Stakeholder or a Naysayer?’” *The Washington Quarterly* 37, no. 3 (2014): 139–141.
35. U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism 2013* (April 2014), <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/index.htm>.
36. “U.S. FOB Costs of Venezuela Crude Oil,” U.S. Energy Information Administration, last modified February 2, 2015, <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&t=s&f=m>.
37. Ted Piccone and Harold Trinkunas, *The Cuba-Venezuela Alliance: The Beginning of the End?* (Washington, DC: Brookings Institution, 2014), <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2014/06/16-cuba-venezuela-alliance-piccone-trinkunas/cubavenezuela-alliance-piccone-trinkunas.pdf>.
38. Mario Damill, Roberto Frenkel, and Roxana Maurizio, *Macroeconomic Policy for Full and Productive Employment and Decent Work for All: An Analysis of the Argentine Experience*, Employment Working Paper (Geneva: International Labour Organization, 2011), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_173147.pdf; and Roberto Frenkel and Martín Rapetti, “Exchange Rate Regimes in the Major Latin American Countries Since the 1950s:

- Lessons from History,” *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History* 30, no. 1 (2012): 157–88, doi:10.1017/S0212610911000292.
39. Ernesto Calvo and M. Victoria Murillo, “Argentina: The Persistence of Peronism,” *Journal of Democracy* 23, no. 2 (2012): 153–155.
40. Ernesto Talvi, *Macroeconomic Vulnerabilities in an Uncertain World: One Region, Three Latin Americas*, Latin America Macroeconomic Outlook: A Global Perspective (Washington, DC: Brookings Institution, 2014), <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/09/latin-america-macroeconomic-outlook-talvi/2014-esplamacro-web.pdf>; and International Monetary Fund, “IMF World Economic Outlook Database,” accessed January 16, 2015, <http://data.okfn.org/data/core/imf-weo>.
41. Data on Argentina is more difficult to collect, but the last Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD) survey shows a similar trend for this country. Renata Rigacci Abdalla et al., “Prevalence of Cocaine Use in Brazil: Data from the II Brazilian National Alcohol and Drugs Survey (BNADS),” *Addictive Behaviors* 39, no. 1 (2014): 297–301, doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.addbeh.2013.10.019>; and *Report on Drug Use in the Americas 2011* (Washington, DC: CICAD Inter-American Observatory on Drugs, Organization of American States, 2011), http://www.cicad.oas.org/oid/pubs/druguse_in_americas_2011_en.pdf.
42. Beau Kilmer, Greg Midgette, and Clinton W. Saloga, “United States” (paper prepared for the *Improving Global Drug Policy* project, Brookings Institution, Washington, DC, October 2014).
43. Harold Trinkunas, *Brazil’s Rise: Seeking Influence on Global Governance* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2014), <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/04/24-brazils-rise-trinkunas/trinkunas-brazils-rise.pdf>.
44. Sullivan and Beittel, *Latin America: Terrorism Issues*.
45. Laura Silliman, *Bridging Inter-American Divides: Views of the U.S. Across the Americas*, Americas Barometro Insights (Nashville, TN: Vanderbilt University, 2014).



La Unión Europea en las Relaciones Internacionales

Barbé, E. (Directora) (2014).

La Unión Europea en las Relaciones Internacionales.

Madrid: Editorial Tecnos, ISBN 978-84-309-6268-6,

2014, 433 págs.

La Unión Europea en el sistema internacional

La sociedad internacional ha experimentado en los últimos tiempos importantes transformaciones como consecuencia de los procesos de mundialización, creciente interdependencia y globalización¹, una sociedad heterogénea y compleja, creciente-mente interdependiente y global, lo que significa que la naturaleza de la política mundial ha cambiado, el comportamiento de los estados es diferente y el poder se

ha vuelto más difuso y difícil de percibir.

En definitiva, un orden caracterizado principalmente porque el Estado, principal protagonista tanto de la teoría como de la práctica de las relaciones internacionales, ha perdido mucha de su utilidad, y por lo tanto, la capacidad de dar solución a problemas como la seguridad y el bienestar que deben buscarse en estructuras globales o regionales. En síntesis, se trataría de un sistema multicéntrico, en tran-

sición, caracterizado por serias carencias de gobernanza, para las que no existen aún instituciones y reglas representativas, legítimas y eficaces.²

En un contexto como el descrito, está más que justificada la aparición de la obra *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, pues la convergencia de una UE en crisis con una sociedad internacional que responde a un momento de cambio, merece una aproximación analítica, y al mismo tiempo empírica, como es este «manual». Esta obra dirigida por la catedrática de Relaciones Internacionales, Esther Barbé, aborda la dimensión internacional de la UE desde el ámbito de las relaciones internacionales y del Análisis de la Política Exterior, un «manual» apoyado sobretudo y en gran medida en el Derecho Europeo y en la Economía Política Internacional. Ésta última, nos ofrece un análisis de los efectos de los Estados sobre los mercados y los efectos de las fuerzas del mercado en los Estados, los acuerdos sociales, políticos y económicos que afectan a los sistemas globales de producción, intercambio y distribución, y a la mezcla de valores que éstos reflejan.

A través de un análisis holístico del proceso de integración euro-

peo, desde sus inicios después de la Segunda Guerra Mundial, esta obra concede especial importancia al proceso evolutivo de la UE como actor internacional –que desempeña roles en la sociedad internacional– y a los debates que nos permiten explicar dicho proceso, en base al carácter inconcluso, en permanente transformación y controvertido, del proyecto europeo.

La evolución que ha sufrido y está sufriendo la política exterior de la UE constituye el centro de los debates que componen este libro, desde puntos de vista y dimensiones muy dispares. Para ello, una parte importante de la obra se sirve de las principales teorías de las relaciones internacionales, lo cual ofrece lecturas sobre la naturaleza, el rol y el comportamiento de la UE en la escena internacional. De esta forma y como afirma la directora de la obra: «la aproximación en forma de debate constituye la columna vertebral de la obra, lo que permite fundamentar teóricamente argumentos esgrimidos, entender decisiones adoptadas, analizar resultados y proyectar problemas de futuro en la dimensión exterior de la UE».

Antes de abordar la estructura propia del libro, cabe comenzar

realizando una breve aproximación a lo que constituye el *marco introductorio* de la obra, el cual a través de un análisis de los debates –tres prismas analíticos– que suscita la UE en el sistema internacional, nos permitirá obtener una estructura previa que facilite la lectura.

La primera perspectiva hace referencia a la UE como subsistema internacional, en el que se solapa un proceso de transferencia de soberanía de los Estados hacia una autoridad central (instituciones) con una comunidad de seguridad. La aparición en la escena internacional de una maquinaria europea –la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970–, dispuesta para incidir en el sistema político internacional, propició que el proceso de integración europeo se acercara a las relaciones internacionales y con la incorporación en el Tratado de Maastricht en 1993 de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), se establecen definitivamente las bases jurídicas de un actor internacional.

La institucionalización del subsistema internacional ha dado lugar a diversos debates, de los que cabe señalar por su trans-

endencia, dos. El primero es el que tiene que ver con la relación entre el proceso de construcción europeo, y el papel de Estados Unidos en éste³. Este debate se centra en determinar si Estados Unidos ha actuado movido por preferencias convergentes con los europeos, o por el contrario, ha tratado de limitar la capacidad de la actuación exterior de la UE, para de esta forma evitar el reequilibrio de su posición de poder a favor de los europeos. El segundo de los debates mencionados hace referencia al propio proceso de integración, y hasta qué punto debe incorporar una dimensión política que abarque la política exterior y bajo qué forma.

La segunda perspectiva se relaciona con la UE como sistema de política exterior, dado su carácter complejo. Un sistema que está formado por las diversas dimensiones de la acción exterior de la UE⁴ y por las políticas exteriores de los Estados miembros. También desde la perspectiva analítica surgen debates que giran, por un lado, en torno al inter-gubernamentalismo, la posible profundización institucional, y la dotación a la UE de instituciones con mayores poderes. Y es que, las realizaciones políticas del europeísmo desde la

Segunda Guerra Mundial siguen dos trayectorias que delimitan la oposición entre las distintas visiones de Europa: «soberanistas», «unionistas», «confederalistas» o «inter-gubernamentalistas» por un lado, y «federalistas», «constitucionalistas» o «supranacionalistas» por el otro; lo que se viene a denominar la Europa «laxa», basada en la cooperación clásica entre Estados soberanos y la Europa «densa», la «supranacional» o «supraestatal», construida en torno a instituciones comunes, que limitan en mayor o menor grado las soberanías nacionales y que determinan el papel que se le concede a la UE en las relaciones internacionales.

Por otro lado, se da un segundo debate, con profundas implicaciones teóricas, que constituye una aportación desde la teoría de las relaciones internacionales, en concreto desde el constructivismo. El constructivismo, dentro de los enfoques reflectivistas de la teoría de las relaciones internacionales, sostiene la idea de que el mundo social, o más concretamente el sistema internacional, es una construcción humana basada en ideas compartidas. Los autores que se adscriben a esta teoría afirman que la estructura del sistema internacional está compuesta primordialmente por

ideas. En este preciso instante, nos encontramos con un proceso de europeización en materia de formulación de políticas, derivado del proceso de socialización de las élites y la influencia mutua entre representantes nacionales y órganos europeos. Este hecho abre un debate interesante en términos de *policy-making* de la política exterior de la UE, ya que el interés nacional pasa a ser visto como un interés en clave constructivista como resultado del proceso de europeización.

Finalmente, nos queda la aproximación a la UE como un actor internacional. Esta perspectiva nos permite plantear algunas de las cuestiones que más debate han generado a nivel analítico. En el libro se abordan los sucesivos debates en torno a diversas cuestiones, como la consideración de la UE como *actorness*; la identidad de la UE como potencia –normativa, de mercado y tradicional– «líder en el orden mundial» y a raíz de ésta caracterización establecer la coherencia de sus políticas exteriores, lo que a su vez otorgará al lector un *mapeo* de las prácticas y las estrategias de actuación de la UE en las relaciones internacionales.

Esta obra, tal como afirma la directora de la misma, «se dirige al

mundo académico, pero también a aquellas personas que desean, en momentos de crisis y de debate en torno al proyecto europeo, documentarse y reflexionar sobre la interacción de la UE con un mundo en proceso de cambio». Es por ello que el lector va a encontrar aquí una verdadera guía que le permita situarse en términos teóricos, empíricos y normativos en un escenario en el que la UE se desenvuelve a comienzos del siglo XXI.

Marco introductorio a la obra

La estructura de *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales* está dividida en tres grandes apartados. En el primero de ellos titulado «Instituciones, procesos e instrumentos» ofrece una visión «desde dentro» tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En primer lugar se analizan las características formales de la acción exterior de la UE, dedicando un análisis a la estructura jurídica y la delimitación material de la acción exterior, conectando ésta a través de los objetivos, principios y competencias de la UE. También se abordan las principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa desde una perspectiva institucionalista, mediante el estudio de las responsabilidades de

los nuevos actores en el ámbito de la PESC, de los procesos de formulación política y toma de decisiones y de las dinámicas que se establecen.

Los instrumentos de acción exterior también son motivo de análisis y reflexión. A partir de un análisis de estos instrumentos, el capítulo IV, realizado por Débora Miralles Solé, nos presenta algunos de los debates relativos a la eficiencia y la coherencia en el uso de éstos, y examina hasta qué punto el Tratado de Lisboa ha introducido modificaciones en la gestión y en los procesos de decisión que permiten hablar de una mayor influencia y credibilidad de la UE como actor internacional. También se presta atención a la evolución de la PESC/PCSD, poniendo sobre la mesa la delimitación progresiva de los ámbitos materiales de cooperación preferente entre los estados de la UE. Asimismo, se hace hincapié en el proceso de mejora de soporte orgánico e institucional de estas políticas que, no obstante, no han logrado dotar a la UE de la autonomía y presencia que le corresponderían en este tipo de cuestiones.

El primer apartado de este «manual» finaliza con un capítulo dedicado a la europeización de

las políticas exteriores nacionales, ya que la mera pertenencia a la Unión modifica la política exterior de los Estados. Para este fin se lleva a cabo un debate teórico y empírico del proceso de interacción y transformación mutua entre la política exterior desarrollada por la organización «supranacional» y la de sus Estados miembros. Éste constituye un proceso complejo, que ha hecho de la política exterior de los Estados europeos un modelo nuevo en las relaciones internacionales en términos de formulación, *decision-making* y ejecución.

Cartografías de las relaciones exteriores

Los capítulos del segundo apartado, titulado «Cartografía de las relaciones exteriores», se centran en las interacciones de la UE con los actores que forman parte del sistema internacional (terceros Estados y organizaciones regionales). Es decir, ¿cómo se relaciona la UE con «los otros»? Esta cuestión es contestada mediante la selección de casos concretos que responden a distintos modelos de relación.

Esta empresa comienza abordando, de la mano de Elisabeth Johansson Nogués, el tema de la

ampliación de la UE de forma sistémica, empezando por el procedimiento de adhesión y los correspondientes instrumentos para la implementación de esta política. También se pone de relieve los debates surgidos en torno a las sucesivas oleadas de ampliación y los procesos en marcha en la actualidad. Las interacciones de la UE con los demás actores comienzan con la política hacia sus estados vecinos, a través de la PEV. Por ello también se presta atención a ésta, a sus precedentes y a los marcos de cooperación regional que conviven con ella. Este análisis prosigue con las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo, a través de la revisión de los conceptos de *actorness* (capacidad de actuación) y de presencia en los tres ámbitos que conforman las relaciones de la Unión con el mundo en desarrollo: comercio, desarrollo y seguridad.

En un sistema como el actual, que tiende a la multipolaridad, al menos en lo referido a las capacidades económicas y políticas –no así en lo militar– permite hablar en palabras de Lluç López I Vidal, Francesc Serra y Juan Pablo Soriano, de entre siete y una docena de Estados que pueden ser calificados como grandes

potencias. Pero mediante una selección más ajustada, estos autores establecen únicamente la existencia de tres grandes potencias en el sistema internacional, ante las cuales la UE desarrolla políticas e todo tipo en grado de competencia o complementariedad. Se trata de Estados Unidos, China y Rusia, los denominados «socios estratégicos». A lo largo del capítulo XI, estos autores analizan la capacidad de la UE de «cooperar con las grandes potencias y su capacidad para impulsar coaliciones internacionales para hacer frente a los grandes desafíos globales del siglo XXI».

El final de la Segunda Guerra Mundial supuso, en términos de orden, la globalización del sistema ajustado a dos realidades, dando lugar al *sistema bipolar*, determinado por el equilibrio entre dos potencias, las cuales gozaban de capacidades equivalentes y superiores a las restantes unidades del sistema, que a su vez establecían la agenda, las normas y la imposición de la coerción al conjunto de actores. La carrera armamentística y los excesos retóricos de la Guerra Fría tuvieron su utilidad en el juego estratégico de aquellas décadas y en la necesidad de reprimir (o tranquilizar) a los

Estados clientes y a los sectores que los apoyaban.

Como se afirma en alguno de los capítulos de es libro, «el sistema internacional de la Posguerra Fría se caracteriza por haber atravesado un proceso de transición, caracterizado por cambios estructurales tanto en la naturaleza y las fuentes del poder, como en su difusión y redistribución en el seno de las estructuras de poder y entre los múltiples actores que operan en el sistema». Tras el derrumbe del conflicto y la lógica bipolar, la UE ha ido adquiriendo una posición cada vez más relevante en el sistema internacional, tejiendo una serie de diálogos que la permiten interactuar con países situados en sus fronteras inmediatas (Rusia, Magreb, Ucrania) como con Estados alejados pero con gran importancia estratégica (Brasil, India o Japón).

Para tratar de comprender mejor la coherencia de las actuaciones de la Unión, la segunda parte de la obra establece una evaluación de la misma a través de una análisis de las relaciones interregionales como instrumento de la política exterior de la UE, teniendo presente que el término «coherencia» ha sido objeto de multitud de controversias. Para

esta tarea se muestran dos casos de estudio (relaciones UE-Asia y UE-América Latina y el Caribe) muy distintos entre sí. Ejemplos que evidencian que las prácticas de inter-regionalismo de la UE, en ambos casos, ha estado guiada por el interés económico/comercial, con el objetivo de aprovechar la ampliación de sus mercados a dos regiones favorecidas por la globalización, o al menos, afectadas de una forma considerable.

A pesar de que la ayuda al desarrollo y el apoyo a los procesos de integración fueron elementos clave de las instituciones europeas, ésta se ha encontrado que otras regiones han optado por modelos de integración distintos al europeo; de hecho en Asia y América Latina y el Caribe existe un fuerte rechazo a iniciativas supranacionales y la no injerencia en los asuntos internos. De todo ello, se desprende una *conditio sine qua non*, y es que los foros interregionales se han convertido en arenas donde se ponen a prueba las capacidades de las potencias globales y regionales para establecer las agendas interregionales y de esta forma influir en el establecimiento de las «reglas del juego» de la gobernanza global.

¿Global player de un sistema en «transición»? Cuestión de actitud

El tercer y último apartado, «Actor en la gobernanza global», nos enfrenta de pleno con la identidad de la UE. En palabras de la directora: «en tanto que actor internacional, la UE se identifica con el reforzamiento de la gobernanza global a través de las instituciones multilaterales, y tal y como recoge el Tratado de Lisboa la UE tiene, entre sus finalidades, promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

Es importante comenzar destacando que el multilateralismo por parte de la UE se considera un imperativo del que depende su propia identidad y reconocimiento como actor internacional. Su propia experiencia de integración regional es vista como una contribución a un orden multilateral –un *building block*, más que un *stumbling block*– que ha de resolver necesidades crecientes de gobernanza del sistema internacional y de provisión de bienes públicos globales, entre ellos, y de manera especial, la paz y la seguridad internacionales.⁵

Los capítulos que conforman este apartado con el que se completa el libro, en concreto seis de ellos, abordan la política de la UE en instituciones internacionales de ámbitos diversos. Desde la dimensión comercial, se lleva a cabo una explicación del origen y la evolución del GATT/OMC y la influencia de esta organización en la política comercial de la UE, para de esta forma poder explorar el papel de la UE y sus Estados miembros en la OMC de cara a un futuro próximo.

Especial interés tiene el capítulo «La Unión Europea en las finanzas globales» realizado por José Antonio Sanahuja, ya que la gobernanza de esta materia sitúa a la UE ante un doble proceso de cambio de poder. El autor establece un primer proceso «vertical» o interestatal, que redistribuye poder y altera la jerarquía y equilibrios de las potencias del sistema, es decir, el paso de la unipolaridad a la multipolaridad. El segundo proceso, «transversal», se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales, como por su dispersión o disolución en estructuras y mercados donde no existe control público efectivo. Un capítulo que se divide, por un lado en el análisis de la gobernanza de las finanzas globales y

el papel de la Unión Económica y Monetaria (UEM); y por otro, lleva a cabo el examen de la crisis de la eurozona, poniendo énfasis en las «fallas institucionales» presentes desde su creación y que en gran medida han acrecentado los efectos y las consecuencias políticas, económicas y sociales de esta crisis. Por último se presta atención a los problemas y opciones de la representación exterior de la UE y de la Eurozona.

El autor finaliza su apartado lanzando una cuestión relacionada con el *trilema* de la globalización, «teorizado» por el economista Dani Rodrik⁶, un «juego» en el que las ventajas de la globalización económica profunda, el Estado-nación como centro de la política y la autoridad pública, y la democracia basada en la autodeterminación de cada comunidad política, son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente. En esta ocasión esta idea es vinculada con la propia UE, afirmando que esto «resume las opciones a las que tanto la UE como el Euro se enfrentan en las finanzas y la economía política global.

En línea con los planteamientos que vertebran de forma transversal la obra, fundamentalmente en lo referido al papel del Estado

en las relaciones internacionales, se puede decir, que en la dimensión de la política energética es un buen exponente de la llamada «paradoja de la soberanía», es decir, una situación en la que los Estados pierden capacidad para ejercer control ante la magnitud y carácter transnacional de los desafíos. El «manual», ante este nuevo escenario, se detiene a examinar el desarrollo de la que podríamos llamar «política energética exterior» de la UE, a través de una revisión de los objetivos e instrumentos de ésta en diferentes dimensiones de la gobernanza global de la energía.

Como no podía ser de otra forma, la política de no proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) también es objeto de análisis y reflexión desde el punto de vista de la política europea y su relación con la gobernanza del sistema internacional en este área. Para ello, se lleva a cabo una exploración de la interacción entre la UE y las organizaciones e instituciones internacionales que inciden en éste área y se analiza con especial atención el caso de las negociaciones nucleares con Irán.

El tercer apartado del libro se cierra prestando atención a una serie de cuestiones sobre el fu-

turo de los sistemas intergubernamentales de gobernanza transnacional. Esto es, actores no estatales que regulan ciertos ámbitos de la gobernanza global. Para ello se realiza un repaso de cómo la UE se sitúa en un paisaje poblado por autoridades privadas. En palabras de Martijn C. Vlaskamp, autor de este capítulo final, «la UE es víctima del estado-centrismo, lo que reduce sus posibilidades de convertirse en un actor internacional relevante [...] este sistema westfaliano se ve cada vez más cuestionado, en gran parte debido a los desafíos de la liberalización comercial y la globalización económica». Estos temas se analizan a través de casos concretos, como el de la madera y el problema de la deforestación global, puesto que es un ámbito con presencias destacables de estándares privados transnacionales (EPT), además de estar relacionado con la protección del medio ambiente, que se encuentra entre las prioridades políticas de la UE.

Podemos afirmar que el conjunto del libro sitúa las pretensiones de la UE como actor internacional, en un contexto de convergencia geopolítico y geoeconómico, un sistema internacional en proceso de transición, con la emergencia de nuevas potencias y

la agudización del proceso de globalización. La obra reúne a un grupo muy dispar de especialistas, que en su gran mayoría tienen una larga trayectoria de trabajo académico e investigador, si es que se pueden separar ambos; de ahí que éste «manual» constituya un recurso fundamental para todo aquel estudioso de las relaciones internacionales y del papel que en ellas juega y pretende jugar la UE. El resultado final es un análisis transversal y multifactorial, en torno a procesos, mecanismos e instrumentos que la UE dispone para jugar su papel en el escenario global actual, y la posibilidad de ésta para ejercer el rol de líder en la gobernanza global.

Jorge José Hernández Moreno

NOTAS

1. Estas ideas son desarrolladas de manera más extensa por Celestino del Arenal, «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política». *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2002, pp. 17-85; y del mismo autor «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales». *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 2008*, Bilbao, Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, 2009, pp. 181-268.
2. Estos argumentos son recogidos en la obra de José Antonio Sanahuja “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, pp. 297-384.
3. No hay que olvidar que el proceso de integración europeo está ligado a un contexto internacional en el que Estados Unidos desempeña el papel de «hegemón» desde el final de la segunda Guerra Mundial.
4. El tratado de Lisboa hace una distinción entre la PESC y la PCSD incorporadas en el Tratado de la UE (TUE), y la Acción Exterior, incorporada en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que reúne política comercial común, cooperación con terceros países y ayuda humanitaria, medidas restrictivas y acuerdos internacionales. A lo que hay que sumar la dimensión externa de las políticas internas: energía; medio ambiente y cambio climático; y, libertad, seguridad y justicia.

5. Para un análisis más exhaustivo sobre las distintas narrativas asociadas al concepto de multilateralismo véase José Antonio Sanahauja «Narrativas del multilateralismo: «Efecto Rashomon» y cambio de poder», en *CIDOB d'Afers Internacionals*, número 101. Abril 2013, pp. 27-54.
6. El “trilema” de Rodrik se desarrolla en profundidad en la obra de Dani Rodrik, «La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial». 2012, Barcelona: Antoni Bosch.



Política exterior al fin del mundo

Patricio Carmody (2014). *Política exterior al fin del mundo: Argentina, Brasil y Chile en el tiempo democrático (1983-2010)*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. 519 páginas.

En *Política exterior al fin del mundo: Argentina, Brasil y Chile en el tiempo democrático*, Patricio Carmody analiza y evalúa cómo es hacer política exterior desde un lugar particular del mundo: el Cono Sur. A lo largo de quinientas páginas, Carmody examina de modo comparado la experiencia internacional de la Argentina, Brasil y Chile. Aunque el autor identifica tradiciones históricas de política exterior, su estudio se concentra en el tiempo democrático transcurrido desde los años ochenta hasta el presente.

El libro se organiza en una introducción seguida de cinco capítulos. La introducción resulta de suma importancia, porque es donde Carmody presenta los ejes para examinar cada país. Estos ejes operan en dos niveles: uno por presidente, el otro por país.

El análisis de los presidentes se basa en el estudio acerca de cómo cada uno de ellos formuló e implementó la política exterior de su respectivo Estado. Este análisis aporta los datos históricos necesarios que serán luego utilizados para hacer un balance

de cada país y luego una comparación entre ellos.

El análisis de cada país, a su vez, se divide en dos dimensiones. La primera dimensión evalúa (a) la visión del país; (b) el tipo y grado de autonomía; (c) la contribución de la política exterior al desarrollo del país; (d) el prestigio e impacto internacional alcanzado y (e) la defensa de los intereses territoriales. Estos cinco aspectos, entiende Carmody, cubren un conjunto de objetivos políticos (autonomía, impacto), materiales (territorio, desarrollo), y sociales (prestigio), que en principio se desprenden de una visión de país.

La segunda dimensión realiza un balance acerca de la formulación e implementación de la política exterior ofreciendo un análisis detallado para cada país. En esta dimensión, Carmody evalúa (a) el rol jugado por la Cancillería; (b) el estilo presidencial; (c) la interacción con el sector público, en particular los partidos políticos y el Congreso, y (d) la interacción con el sector privado.

El capítulo 1 analiza el caso brasileño y el subtítulo lo dice todo: “Brasil: Acuerdos Básicos. Grandes Aspiraciones”. Para Carmody, Brasil exhibe una importante trayectoria de ascenso material

acompañado de un cambio en las preferencias del país. Observa de qué modo Brasil construye su visión de liderazgo regional y la va alterando para desembocar en una visión como potencia global. Observa, también, el rol crucial de Itamaraty en la evolución de esta visión que será internalizada por los distintos presidentes. Para Carmody, la búsqueda de consensos en los fines, es un rasgo permanente de los elencos de política exterior de Brasil y explica buena parte de una política exterior que se dibuja como cambios dentro de continuidades, típicamente la búsqueda del desarrollo, la autonomía y el prestigio internacional. Pero el autor no termina su análisis en el asombro sino que apunta también a mostrar los desafíos, las inconsistencias y las paradojas que aún enfrenta la política exterior de Brasil, una política a la que le cuesta aún achicar la brecha entre aspiraciones y realizaciones o a balancear su rol regional con sus aspiraciones globales.

El capítulo 2 examina el caso chileno, un país que para Carmody exhibe “profundos consensos” y “ambiciones internacionales”. Estas características hacen de Chile el país más estable de los tres en sus objetivos de política exterior. El capítulo comienza

trazando las líneas históricas de inserción internacional y se detiene en la gran disrupción que significó el golpe de 1973 y los años de autoritarismo durante el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1989). Durante estos años, sin embargo, Chile fue construyendo su matriz económica de inserción internacional basada en la apertura unilateral de su comercio. Este rasgo, al que luego se agregó la democracia y el respeto a los derechos humanos, continúa siendo el núcleo duro de una política exterior que no parece alterarse mucho con los cambios de gobierno y que tiene a la inserción institucional en el capitalismo globalizado como meta central. El resultado, afirma el autor, es un país con una élite unificada en cuanto a su proyección internacional; una Cancillería renovada; un fuerte esquema de cooperación entre el sector público y el privado, y una diplomacia presidencial que aporta el rasgo distintivo del gobierno dentro de los consensos establecidos.

El capítulo 3 estudia el caso argentino, un país que para Carmody muestra “desacuerdos básicos” y “destinos indefinidos”. La inestabilidad institucional, las dificultades para consolidar un modelo productivo y las

tendencias polarizantes de las élites políticas han trabajado notablemente en contra de la posibilidad de estabilizar un acuerdo de política exterior. El resultado es una cancillería con un débil espíritu de cuerpo, una diplomacia presidencial con muy pocos frenos y contrapesos y élites políticas y económicas que descuentan el futuro a tasas muy altas. El resultado es, en síntesis, un país en franco declive desde los años sesenta, y por lo tanto un país cuya élite quiere convertirlo nuevamente en un país “normal” aunque cada sector interprete esta normalidad de modos distintos. El declive y la fragmentación política, han quitado incentivos para pensar al país en términos de esa flor rara que es el interés nacional. Aunque la Argentina puede exhibir orgullosa su trabajo a favor de la integración regional, de la no-proliferación, de los derechos humanos y de la paz internacional, dice Carmody, también exhibe sobreactuaciones, cambios de rumbo y desinteligencias que no terminan de incrementar la autonomía o el desarrollo y ponen en riesgo el prestigio alcanzado en otras áreas.

El capítulo 4 elabora las comparaciones entre la Argentina, Brasil y Chile a partir de los distintos

ejes presentados por el autor. Se trata de una sección bien lograda, rica en matices y datos y que sirve para poner en perspectiva regional la labor llevada a cabo por cada país. Comparar es conocer. Y Carmody ofrece distintos elementos para poder conocer mejor cada uno de estos tres Estados. En esta comparación surgen claramente las diferencias y similitudes con que cada país ha elaborado su visión y ha implementado su política exterior. Cuestiones de espacio hacen imposible enumerar esas comparaciones. Quizás la más llamativa apunta a señalar la existencia, en los tres países, de dos modelos que han estado presente a lo largo de todos estos años: uno desarrollista/estructural asociado a una política exterior independiente, y otro ortodoxo asociado a una política exterior de alineamiento occidental. Hoy estas tradiciones, dice Carmody, se hacen visibles en un Chile cuyo camino ha sido la ortodoxia y el acomodamiento; en un Brasil que ha buscado combinar ortodoxia económica con política exterior independiente y en una Argentina que buscó inicialmente su independencia política en los años ochenta, luego giró hacia la ortodoxia en los noventa para finalmente caer en una suerte de nueva política exterior independiente.

El capítulo 5 elabora las implicaciones para la Argentina. Aunque se trata de un ejercicio de comparación, Carmody no deja de pensarlo como un ejercicio situado desde el país donde escribe. El autor cree necesario, y posible, disminuir la brecha entre la Argentina potencial y el país real. Y disminuirla, dice Carmody, debe ser un objetivo constante de la política exterior. Para esto, Carmody adhiere firmemente a la definición de Celso Lafer de política exterior, la cual debería consistir en “transformar necesidades internas en posibilidades externas”. Pero para esto, sugiere el autor, hace falta alcanzar consensos básicos en política exterior, algo que para la Argentina sería “revolucionario” según su análisis. Aunque Carmody presenta algunas líneas para desarrollar una visión, sugiere que esto es una tarea colectiva que debe ser pensada por todos los sectores del país. Sugiere, también, que la Argentina debería abandonar la búsqueda de la autonomía por la distancia y embarcarse en la búsqueda de la autonomía por la diversificación. Más aún, Carmody argumenta que el desarrollo debería ser, como quizás nunca lo fue, un eje centro de la diplomacia argentina y que para esto debería poder articular su política con otros

ministerios involucrados en el desarrollo nacional, típicamente el de Economía pero también el de Ciencia y Tecnología.

La política interna merece un párrafo aparte. Suele decirse que la política exterior de un país es en parte la proyección externa de su política interna. ¿Pero qué es lo que se proyecta? En el plano económico, significa ver si el modelo de acumulación, sus instituciones y sus reglas se mantiene estable en el tiempo otorgando seguridad a los actores externos. En el plano político, significa ver si los partidos políticos agregan preferencias y si esas preferencias son también estables para garantizar acuerdos inter-temporales. El resultado es que, los países intermedios como la Argentina, que exhiben un relativo grado de éxito en su política exterior, son los que muestran acuerdos que se sostienen en el tiempo. ¿Por qué? Porque la política exterior enfrenta típicamente problemas de corto plazo, pero su mirada está, o debería estar, en el largo plazo. Los efectos profundos de una política exterior, buena o mala, duran años, o décadas. En este sentido, el error consiste en sobreestimar los efectos que la política exterior puede producir en semanas o meses y subestimar los efectos que puede producir en cinco o diez años.

En síntesis, el libro de Carmody sugiere que el desafío para una política exterior “al fin del mundo”, pasa por contar con una diplomacia sofisticada con capacidad para articular preferencias con otras agencias estatales, con el sector privado y con organizaciones de la sociedad civil. Pasa, también, por contar con un modelo de inserción económica lo más estable posible y articulado con la política económica interna. Y pasa, finalmente, por élites dispuestas a invertir en política exterior a través de acuerdos inter-temporales. En este sentido, el libro de Carmody no sólo es un libro para conocer de cerca el pasado y el presente de la política exterior de la Argentina, Brasil y Chile. Es también un libro para pensar hacia adelante y para imaginar los modos en que la política exterior sirva para desarrollar al máximo el potencial argentino.

Federico Merke



Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e integración en América Latina

Ayllón, Bruno; Ojeda, Tahina; Surasky, Javier (coords.) (2014). *Cooperación Sur-Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid. Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (174 páginas).

Después de la publicación de los libros *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: Utopía y realidad* y *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en Latinoamérica: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, en 2010 y 2013 respectivamente, ve la luz esta última obra titulada *Cooperación Sur-Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*, completando así una trilogía que, bajo la coordinación de investigadores asociados al Instituto Universi-

tario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), ha ofrecido un espacio de reflexión y análisis, desde el que autores latinoamericanos y españoles han presentado un amplio panorama de los desafíos y oportunidades que enfrenta la Cooperación Sur-Sur (CSS) en la región en este último lustro.

Si en las dos primeras obras el foco se situaba en las dinámicas

bilaterales y triangulares de la CSS, en esta ocasión la atención se dirige hacia las dinámicas regionales en el marco de los procesos de integración latinoamericanos. La publicación coincide con dos momentos señalados de estos procesos en la medida que, en el año 2014, se han cumplido tres años de la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y, por otra parte, se ha inaugurado oficialmente en Quito la sede de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), ubicándose en el simbólico emplazamiento de la Mitad del Mundo.

La obra que se reseña en este número de la revista *Pensamiento Propio*, posee una estructura formal cuyo eje gira alrededor del análisis de estudios de caso (CELAC, UNASUR, ALBA-TCP, MERCOSUR, SICA, CAN y Alianza del Pacífico) que comparten, en diferentes grados, ritmos e intensidades, la premisa básica que defienden los coordinadores de este volumen en sus conclusiones generales, a saber, que “en América Latina y Caribe la relación entre integración regional y CSS es una vía de doble sentido en la que ambas encuentran posibilidades de crecimiento y fortalecimiento

recíprocos”, constituyendo por ello la CSS “una herramienta de gobernanza regional” (pág. 169).

En efecto, en línea con lo defendido por los directores de cooperación agrupados en torno al Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), los autores asumen que la CSS “permite consolidar relaciones entre socios de la región tomando en cuenta sus complementariedades en materia de capacidades de cooperación y necesidades de desarrollo”. Por ello, existiría “una relación de mutuo refuerzo entre la integración y la CSS, siendo esta última una manera de materializar la integración en experiencias concretas de encuentro e intercambio”¹.

El libro se organiza en un prólogo, ocho capítulos y unas conclusiones. Como en ediciones anteriores, el libro se abre con una reflexión en forma de prefacio a cargo del profesor y director del IUDC-UCM, José Ángel Sotillo, que enmarca el tema de la obra en un contexto global definido como “el auge del Sur en un mundo turbulento”. En esta introducción se repasan la actualidad internacional, los procesos estructurales de hondo

calado que afectan a Latinoamérica y favorecen su protagonismo, las coyunturas que vivimos en el cambio del mapa de actores y el horizonte de los debates del desarrollo con la probable proclamación por las Naciones Unidas de una agenda post-2015.

El capítulo 1 es el único de los apartados que componen este libro que se dedica exclusivamente al análisis histórico, teórico-conceptual y terminológico de los fenómenos que se abordan. Y lo hace partiendo de la clásica distinción establecida por Hettne entre “regionalismo” y “regionalización”, entendiendo que el primero se refiere al proceso de construcción de una región y el segundo se vincula al proyecto político para llevar a cabo ese proceso de construcción regional, lo que permite distinguir discursos y proyectos de prácticas concretas (pág.23). Los autores del capítulo introductorio, Tahina Ojeda y Javier Surasky, examinan las etapas o “generaciones” de estos regionalismos, denominados “viejos” (años sesenta a ochenta del siglo XX), “nuevos” o “abiertos” (mediados de los años ochenta y finales de los noventa) y, “post-liberales” o “post-hegemónicos”, del siglo XXI, la fase que más interesa en el marco del objeto de estudio del libro.

El capítulo 2, a cargo de los autores Bruno Ayllón (español) y Tomás Guayasamín (ecuatoriano), inaugura la serie de estudios de caso con la CELAC a la que consideran un intento todavía incipiente, pero esperanzador, de generar un espacio regional para afirmar la contribución latinoamericana y caribeña a la democratización del sistema internacional, con la legitimidad que le confieren los 33 Estados que la conforman en torno al lema “unidad en la diversidad”. En este apartado se apuesta por entender la CELAC como un espacio privilegiado para el debate, la coordinación y la articulación de consensos en torno a temáticas clave para la región, como es el caso de las discusiones en torno al futuro de los objetivos de desarrollo mundial o de las potencialidades, todavía sin explotar en su totalidad, de la CSS. La reciente constitución de un Grupo de Trabajo de Cooperación, las tareas de coordinación para la cooperación que realizan los países miembros en Haití o las perspectivas que abre el Plan de Cooperación China-CELAC (2015–2019) son, para los autores, señales de un nuevo tiempo en la concertación política y diplomática latinoamericana y caribeña y, quién sabe, podría en el futuro ser un embrión de

un mecanismo de gobernanza regional del desarrollo y la cooperación cada día más necesario.

En el capítulo 3, se analiza el rol de la CSS en UNASUR, junto a la CELAC los dos procesos que mayor cantidad de países de la región agrupan. En este caso, el autor argentino, Javier Surasky, sostiene que la CSS se destaca como una herramienta de trabajo desde sus orígenes, aunque canalizando su labor a través de la decisión estratégica –que supera al campo estricto de la cooperación para extenderse al total de sus ámbitos de actuación- de valerse de los órganos y espacios de trabajo existentes en los esquemas de integración previos de los que participan sus miembros. La labor realizada por la Secretaría Técnica UNASUR-Haití ha servido como ejemplo de las posibilidades de aprovechamiento de las sinergias que resultan del trabajo conjunto que realizan actores diversos y la derivación de su trabajo en un Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Cooperación UNASUR-Haití en el que el país caribeño ha asumido el protagonismo. La muy reciente convocatoria a reuniones de los responsables de cooperación de los países que integran la UNASUR, la institucionalización en su presupuesto

de las iniciativas comunes temporales y los progresos hacia el establecimiento del Banco del Sur son señales prometedoras de un fortalecimiento de la CSS de la UNASUR en el corto-mediano plazo.

Por su parte, la venezolana Tadhina Ojeda, dedica el capítulo 4 a la Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América –Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) identificado como uno de los casos más claramente adscritos a los regionalismos “post-liberales” con una clara inclinación hacia los “regionalismos de resistencia”. En el marco de esta Alianza la CSS se constituye como un elemento dinamizador de las relaciones entre sus miembros y la base de su concertación política para la acción en el plano regional. Mantiene una amplia agenda de programas y proyectos de CSS centrada, sobre todo, en los ámbitos del desarrollo social y el desarrollo económico productivo y energético. También se utiliza la CSS como un instrumento de acción exterior que conduce a sus miembros al cumplimiento de sus objetivos de política exterior y al avance en sus respectivos proyectos nacionales con perspectiva regional.

En el capítulo 5, el turno de análisis es para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus nuevas formas de cooperación y coordinación política. Paula Rodríguez Patrínos, del Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, presenta el proceso aún en marcha de tránsito desde una CSS reducida a lo estrictamente necesario para avanzar en un proceso marcado por la preeminencia de la variable económico-comercial, a otra diferente marcada por una labor que revela la intención de reducir las inequidades existentes entre los países que componen el MERCOSUR. Para la autora se han producido en los últimos años avances a partir de la decisión de constituir el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, (FOCEM) como herramienta de fortalecimiento del proceso y del impulso al MERCOSUR Social a través de diferentes instancias como el IPPDH, donde la variable de los Derechos Humanos se incorpora al campo de la cooperación. Las decisiones de constituir un Comité de Cooperación Técnica luego devenido Grupo de Cooperación Internacional -lo que implica la elevación de su estatus- y el establecimiento de un documento de Directrices

de la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR son señales de la creciente importancia que recibe la CSS.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el protagonista del capítulo 6, de la mano de Pedro Caldentey, académico español que ejerció el puesto de asesor de la secretaría general del SICA. El autor asume la hipótesis de la falta de intencionalidad política en la promoción de la CSS en este esquema de integración regional, si bien eso no significa que no existan experiencias reseñables que trascienden la dimensión bilateral y se prolongan en modalidades de cooperación regional y triangular. De hecho, aunque la CSS no sea prioritaria ni prominente en la agenda del SICA, como nos recuerda su autor, destacan las potenciales oportunidades que se detectan para su ampliación y profundización, sea con los países que aspiran a ejercer un rol hegemónico positivo, sea en experiencias de triangulación o en articulaciones regionales con procesos como el CARICOM.

Dos autores colombianos, Fernando Nivia-Ruiz y Jorge Prieto-Cardozo son los responsables del capítulo 7, en esta ocasión

concentrado en “la búsqueda de la CSS” en la Comunidad Andina (CAN). El título elegido expresa el sentido del texto que se orienta al reconocimiento de una mayor predisposición del bloque a la demanda de formas de cooperación tradicionales en detrimento de “la consolidación de un espacio propio que promueva y formalice los intercambios de conocimiento y la asistencia técnica entre las organizaciones de sus estados miembros” (pág.135). No obstante, es posible identificar formas y experiencias de CSS en la ejecución de las diversas estrategias andinas (salud, drogas, integración física y fronteriza), en algunos programas que cuentan con el apoyo de donantes tradicionales y en los Objetivos Andinos de Desarrollo.

En el último capítulo del libro, el número 8, Juan Pablo Prado (mexicano) estudia uno de los procesos de integración latinoamericanos más jóvenes y que concita mayores atenciones: La Alianza del Pacífico. El autor afirma que sus miembros también emplean la CSS pero con un nivel de desarrollo incipiente, debido a que su creación es de reciente data (2011) y a que se inclina por un tipo de integración más centrada en los aspectos

económicos y comerciales, mucho más relacionados con las estrategias del “regionalismo abierto”. El ámbito de actuación más relevante en CSS de la Alianza, hasta ahora, es la Plataforma de Movilidad Académica. Permanece vivo el interés por conocer los próximos pasos que la Alianza del Pacífico dará en el camino hacia la consolidación de su proceso de integración y el papel que jugará la CSS.

Unas conclusiones generales, escritas por Tahina Ojeda, Javier Surasky y Bruno Ayllón, presentan la visión de conjunto de la obra, un resumen de los principales hallazgos de cada capítulo - que constituyen la base fundamental de esta reseña - y un balance y perspectivas, tanto para los propios procesos de integración en su relación con las dinámicas de la CSS, como para el sector académico del que provienen la mayoría de autores de la obra.

Aunque el tono general de la obra es de optimismo en lo referente a la posibilidad de que “la CSS al interior de los procesos de integración regional que tienen lugar en América Latina y Caribe puedan también resultar en ejercicios de diálogo que permitan superar algunos de los

desafíos señalados”, incluso con la expectativa de construcción de una gobernanza institucional que estructure a la CSS en la región, se siente falta en la obra de un análisis en profundidad de los factores que explicarían la ausencia de mecanismos organizadores y de gobierno de esa cooperación. Sin duda la CSS es creciente, diversificada y representa una gran contribución al desarrollo político, social, económico y tecnológico de Latinoamérica pero su potencial está lejos de haber alcanzado su lugar ideal en los procesos de integración analizados. Y lo que es más complicado,

en una arquitectura regional bastante saturada de foros y cumbres que no siempre traducen la voluntad política manifestada en las declaraciones finales en avances concretos.

Ixhel Solano Mercado

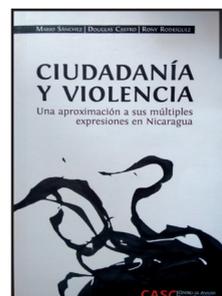
NOTAS

1. SEGIB/Secretaría General Iberoamericana (2012). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, pág. 13. Madrid: SEGIB, Madrid.



Ciudadanía y violencia. Una aproximación a sus múltiples expresiones en Nicaragua

*Mario Sánchez, Douglas Castro, y Rony Rodríguez
Managua: Centro de Análisis SocioCultural de la
Universidad Centroamericana, 2015. 115 p.*



En comparación con el resto de los países centroamericanos, Nicaragua tiene la tasa de homicidio más baja. Por eso, la literatura al respecto se concentra en explicar este hecho sorprendente, corriendo el peligro de trivializar la violencia real, dejando "a la deriva" su fenomenología.

Esta obra llena dicha laguna al concebir un concepto más amplio de violencia y al confrontar las experiencias concretas de violencia y sus percepciones, junto con su historización, así el discurso sobre violencia obtiene un giro fundado y crítico.

Es un libro crítico que advierte en el momento justo el desafío de que Nicaragua reivindique y conserve su (positivo) estado excepcional en la región.

Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e integración en América Latina

*Bruno Ayllón, Tahina Ojeda, y Javier Surasky (coords.)
Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y
Cooperación, 2014. 174 p.*



La Cooperación Sur-Sur (CSS) está ocupando un espacio cada vez más relevante tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales de los Estados como en las regionales, constituyéndose, en la última década, como una constante en los esquemas de integración regional en América Latina y el Caribe. Ante este panorama, la región amplía sus horizontes y redimensiona sus agendas en función de temas de interés común, avanzando en la concertación política para la consecución de los diversos objetivos de desarrollo por medio de la CSS regional. Este libro presenta un marco de referencia para entender los nuevos y heterogéneos enfoques que se observan en los procesos de integración y de regionalización en América Latina y el Caribe, exponiendo e interpretando la situación actual de la CELAC, la UNASUR, la Alianza del Pacífico, el ALBA-TCP, el MERCOSUR, la CAN y el SICA.

Capacidades estatales. Diez textos fundamentales

Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento, 2015. 407 p.



La serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* presenta una selección de textos dirigida a fortalecer la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tiene para el desarrollo.

Con este objetivo, los textos brindan información sobre los fundamentos del debate teórico internacional con foco en estas cuestiones, así como también transmiten análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes con miras a difundir estos conocimientos en nuestra región.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición quienes participan activamente de la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y de todos aquellos con interés en la materia, con el propósito de acercarles esta literatura y apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

**La Construction du Parlement
du MERCOSUR. Régionalisme et
Démocratie en Amérique du Sud**

Clarissa Dri

*Belgique: DBIT s.a. département Promoculture-
Lacier, 2014. 317 p.*



Les relations internationales sont aujourd'hui confrontées à un mouvement en faveur de la démocratisation de leurs espaces décisionnels. Les parlementaires deviennent progressivement des acteurs clés dans ce scénario, organisant des forums transnationaux de délibération qui prétendent influencer l'action gouvernementale dans divers domaines. Ce phénomène touche aussi les intégrations régionales, dont l'Union européenne et son parlement co-législateur constituent le cas le plus remarquable.

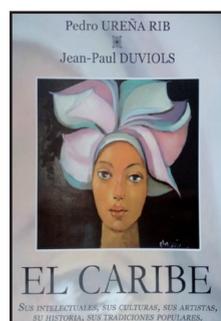
À l'inverse, en Amérique latine, la tradition présidentiale et le caractère intergouvernemental des initiatives régionales ont toujours confiné les parlementaires à un rôle secondaire. Pourtant, contre toute attente, un parlement a été récemment créé au sein du Mercosur, organisation regroupant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela. Comment expliquer un tel choix institutionnel? Cet ouvrage se propose d'analyser les raisons de la création du Parlement du Mercosur au-delà des discours officiels. Quatre périodes principales peuvent être identifiées: la démocratisation et l'évolution de la participation des parlementaires dans le régionalisme; la montée en puissance des relations entre l'Union européenne et le Mercosur et le transfert de mécanismes d'intégration; le moment critique correspondant à la

confrontation de la Zone de libre-échange des Amériques aux nouvelles idéologies gouvernantes; enfin, la difficile institutionnalisation du nouveau paiement.

L'analyse est orientée empiriquement par l'objectif de tracer le parcours des variables explicatives dans le processus institutionnel, sur la base d'entretiens semi-directifs et d'observations conduites en Europe et au Mercosur.

El Caribe. Sus intelectuales, sus culturas, sus artistas, su historia, sus tradiciones populares

Pedro Ureña Rib y Jean-Paul Duviols
Santo Domingo: Editorial Santuario, 2014. 579 p.



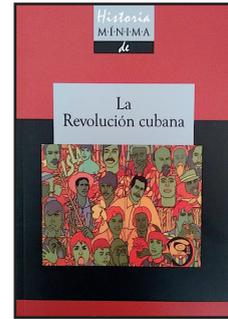
Esta obra está destinada a estudiantes universitarios y también a un público más extenso, funcionarios de relaciones exteriores, agentes comerciales, a todos los que quieren familiarizarse con la riqueza cultural del Caribe, y pretende ser una iniciación general a las culturas caribeñas, consideradas como complementarias ya que tienen una larga historia común.

Ha sido constituida a partir de las investigaciones que sobre el Caribe y América Latina han realizado los autores en sus trabajos universitarios en la Sorbona y en las universidades Autónoma de Santo Domingo y de las Antillas y de la Guayana. Nuevas búsquedas bibliográficas y los datos extraídos de diversas fuentes universitarias en Internet han completado el acopio de datos.

Historia mínima de la Revolución cubana

Rafael Rojas

México DF: El Colegio de México, 2015. 201 p.



La Revolución cubana fue un acontecimiento decisivo de la historia latinoamericana en la segunda mitad del Siglo XX. Su impacto rebasa el hemisferio occidental y se constata en el impulso a los procesos de descolonización de Asia, África y el Medio Oriente y en la incorporación de la isla al bloque soviético de Europa del Este. Con la transición de Cuba al socialismo en los años sesenta, la Guerra Fría consolidó su presencia en América Latina y el Caribe, determinando buena parte de la política interna y externa de los estados y sociedades de la región.

Luego de derrocar la dictadura de Fulgencio Batista, en 1959, el gobierno revolucionario se propuso transformar el orden social, económico y político de Cuba. La isla experimentó una independencia radical de Estados Unidos y adoptó un modelo basado en la hegemonía del Estado sobre la economía, la sociedad y la cultura, y un régimen político de partido comunista único e ideología marxista-leninista. La gran empresa igualitaria del socialismo cubano, por medio de la universalización de derechos sociales básicos, tuvo como trasfondo el subsidio soviético y la restricción de derechos civiles y políticos.

En sus primeros años la Revolución produjo una incorporación masiva de la sociedad a las tareas del Estado: agricultura, educación, defensa... La institucionalización del nuevo régimen fue lenta y prolongada, ya que la Constitución socialista no fue promulgada hasta 1976, cuando la alianza con la URSS era más sólida. Una red de "organizaciones de masas", subordinada al partido comunista y al Estado, articuló una nueva sociedad civil, con valores y prácticas distintos a los del antiguo régimen republicano. Ese cambio social no estuvo exento de resistencias culturales y políticas que acentuaron el carácter conflictivo y dramático del proceso.

El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla

Buenos Aires: *Corporación Andina de Fomento*, 2015.
686 p.

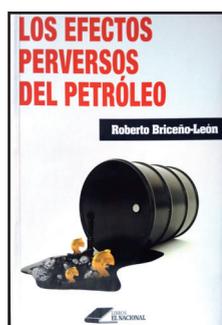


¿Cómo se vinculan las características de un Estado, la administración pública, la gestión de lo público y las políticas públicas? ¿Qué diferencias existen entre estos componentes de la vida social y por qué nos interesan? Muchas veces, estas nociones se utilizan de manera indistinta o sin reconocer sus especificidades e implicancias tanto para nuestro entendimiento como a la hora de identificar prioridades y de tomar decisiones públicas.

Resulta ineludible un claro entendimiento del Estado, la administración pública y la gestión de lo público como piezas interrelacionadas y simultáneamente diferenciadas. Estas piezas constituyen cuestiones centrales de los desafíos para poder diseñar e implementar mejores políticas públicas en América Latina, y cuyo sentido y lógica es lo que se persigue comprender por medio de la selección de textos que estructura este volumen.

Los efectos perversos del petróleo

Roberto Briceño-León
Caracas: *Editorial CEC, SA*, 2015. 269 p.



En medio de una crisis sin precedentes en la historia de la Venezuela del petróleo, aparece la segunda edición de esta obra que —basada en el estudio de un pueblo venezolano posiblemente insignificante para muchos— explora el impacto de la industria petrolera en la sociedad venezolana. Justo ahora, después de quince años de una larga aventura política, que ha tratado y sigue tratando de implantar un modelo socialista en la organización y manejo del país, lapso en el cual se han gastado más de 1000 millones de dólares que han ingresado por concepto del negocio eje de la historia del país. Justo ahora cuando, casi de repente,

el precio del petróleo cae y llegamos al llegadero de la más audaz promesa populista de repartición de esa fabulosa renta. Justo ahora, en el momento del desengaño colectivo y una abierta conflictividad social y política, Roberto Briceño-León nos muestra la utilidad de observar el cambio que sufre un pequeño pueblo como Tinaquillo, sin presencia significativa en el país, para entender la profundidad del impacto de una economía petrolera.

Antología del pensamiento crítico cubano contemporáneo

Jorge Hernández Martínez (coord.)
Buenos Aires: CLACSO, 2015. 556 p.



La oportunidad y el reto que plantearon la ardua labor de seleccionar entre decenas de ensayos y de ángulos visuales llevaron consigo el reconocimiento de que el producto final sería, necesariamente, incompleto. Bajo la comprensión de que el pensamiento social es reflejo de la realidad, y de que ésta es siempre compleja, cambiante, contradictoria, se trató de que los textos se detuvieran en determinadas etapas, procurando en lo posible un eslabonamiento entre ellas y los fenómenos principales que se fraguaban dentro de las contextualizaciones correspondientes y que los escritores —políticos, investigadores, profesores, sociólogos, filósofos, economistas, historiadores, críticos literarios— convirtieron en objeto de su atención.

La intención ha sido propiciar una unidad de lectura progresiva, a través de la cual se abordan cinco núcleos temáticos o grupos de ensayos, que abordan cuestiones, procesos, problemas, que guardan cierta coherencia o complementariedad, tanto en su expresión factual, en la realidad objetiva, como en la interpretación teórica, en la representación subjetiva que ofrecen los autores.

De socios en conflicto a socios en la paz. Métodos y estrategias para transformar las diferencias en oportunidades para beneficio de todos

Ana Bourse y Edward Kaufman (coords.)
Buenos Aires: CRIES, e Icaria Editoria, 2014. 120 p.



El siguiente manual presenta una aplicación de las ideas desarrolladas para lidiar con conflictos en distintos niveles y de diversa naturaleza, sean étnicos, políticos, religiosos o de cualquier otra índole, a través de métodos cooperativos para su resolución y transformación. Es por ello que pone especial énfasis en la interacción de las partes por medio de actividades tales como compartir información, construir vínculos y realizar análisis conjuntos, con el propósito de poner a disposición de facilitadores y participantes una guía útil para quienes intentan abordar las raíces causales de los conflictos.

Es importante destacar que pertenecemos a la escuela que busca transformar los conflictos, porque sostenemos que si, en un acuerdo, no se abordan las causas subyacentes, puede surgir un nuevo conflicto en el mismo lugar en el que se acabó con el anterior. Eso no implica que no vayan surgiendo nuevos conflictos, pero en la medida que las partes involucradas hayan aplicado previamente los mejores métodos para afrontarlos, el entendimiento y la búsqueda de soluciones aumentará considerablemente de una a otra vez que las disputas surjan.

Homenaje a Robert Castel. Pensar la integración, miradas al desarrollo y la democracia

Asunción: Instituto Social del MERCOSUR (ISM),
2014. 257 p.



El Coloquio Internacional en homenaje a Robert Castel se propuso generar un espacio de debate intelectual desde

perspectivas comparadas y plurales, que vienen elaborando un conjunto de científicos sociales y políticos en el mundo contemporáneo, con la finalidad de colaborar en la construcción de un mundo deseable y posible.

Los tres ejes reflexivos estuvieron interrelacionados entre si: precarización, vulnerabilidad y desafiliación social; populismos, movimientos sociales y nuevos arreglos institucionales; y desarrollo, integración y la construcción de nuevas subjetividades. El primer eje se sitúa en las preocupaciones centrales de la producción intelectual de Robert Castel con una mirada rigurosa y aguda desde la región. El segundo organiza el debate en la relación entre populismo y movimientos sociales con el propósito de visualizar los arreglos político-institucionales emergentes en la región en la última década. El tercero se ubica en las subjetividades emergentes y sus respuestas particulares a la crisis global del capitalismo, añadiendo una mirada comprehensiva sobre el debate central de las ciencias sociales en la región en el eje desarrollo e integración.

A União Europeia Alargada em Tempos de Novos Desafios

Feliz Dane (ed.)

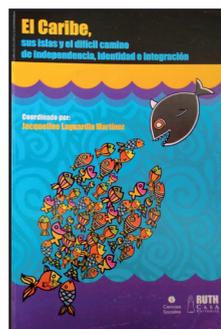
Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. 176 p.



Ao longo dos mais de 40 anos de trabalho no Brasil, a Fundação Konrad Adenauer tem atuado com especial interesse nas relações entre o Brasil e a Europa. Nosso principal objetivo é divulgar informações e promover debates sobre temas internacionais na sociedade brasileira. Nesse sentido, iniciamos, em 2000, o projeto editorial "Anuario Brasil-Europa" para a organização de publicações contendo análises de especialistas, acadêmicos e políticos, o qual foi reestruturado em 2011 e recebeu um novo nome: "Série Relações Brasil-Europa". Esta edição traz diversos artigos sobre a temática do alargamento da União Europeia.

El Caribe, sus islas y el difícil camino de independencia, identidad e integración

Jacqueline Laguardia Martínez (coord.)
La Habana: Ruth Casa Editorial, 2014. 326 p.



Explorar la presencia vital del Caribe durante la primera década del siglo XXI es el propósito del conjunto de autores investigadores y profesores caribeños, en su mayoría inéditos en Cuba, reunidos en esta compilación. Tras varios números que Ruth dedicara al examen de otras regiones del mundo toca el turno al Caribe, universo joven y complejo que, a menudo, obviamos por pensarlo bastante conocido —¿acaso no estamos, no somos Caribe?

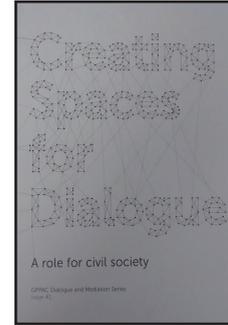
Curiosamente este espacio nuestro, múltiple y diverso, aún nos resulta desconocido en buena parte, pues, más allá de sus bailes, música, religión, playas y colores, el Caribe es también protagonista de procesos regionales y conflictos hemisféricos poco seguidos en el país.

Adentrarnos en el análisis de algunas de sus más recientes transformaciones económicas y políticas resulta fundamental, no solo para entender las dinámicas internacionales sino también el contexto regional en el que Cuba se desenvuelve y concentra sus esfuerzos de inserción internacional.

El presente volumen constituye la edición cubana del décimo cuarto número de Ruth. *Cuadernos de Pensamiento Crítico*, el cual llega a las manos del lector gracias al trabajo conjunto de la Editorial de Ciencias Sociales y Ruth Casa Editorial.

Creating Spaces for Dialogue. A role for civil society

The Netherlands: The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 2015. 117 p.



This book offers four stories about dialogue processes supported by members of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). They show that civil society plays a vital role in rebuilding trust and in enabling collaborations between communities and societies polarised by conflict.

The authors describe how the dialogue processes unfolded, and share resulting lessons and observations. They also present their views on the questions that need to be addressed in designing a meaningful process.

The first two stories provide an account of civil society contribution to normalising inter-state relations between the US and Cuba, and Russia and Georgia. The next two chapters offer chronicles of community dialogues between Serbs and Albanians in Serbia and Kosovo, and Christians and Muslims in Indonesia.

2003 - 2013 Uma nova política externa

Gilberto Maringoni, Giorgio Romano Schutte, Gonzalo Berron (org)

Tubarão: Ed. Copiart, 2014. 256 p.



Por que se pode dizer que o Brasil teve uma nova política externa, a partir dos primeiros anos do século XXI? Quais foram seus parâmetros e queadiferencia das práticas anteriores?

Para tentar responder a essas e outras perguntas, uma série de entidades, partidos políticos, organizações não-governamentais, instituições acadêmicas, de pesquisa e de governo que compõem o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) promoveu, em parceria

com a Universidade Federal do ABC, a Conferência Nacional 2003-2013: Uma nova política externa.

Este livro apresenta uma síntese dessas reflexões memoráveis. E esboça vários caminhos para uma diplomacia ativa e ativa.

Economía cubana: Transformaciones y desafíos

La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2014. 491 p.



Tema apasionante y complejo que requiere determinación, compromiso e intensa preparación para un grupo de investigadores quienes enfrentan el desafío de estudiar y explicar la situación de la economía cubana, los problemas, retos y perspectivas de su devenir.

El presente volumen reúne los trabajos presentados en el Seminario Científico del Centro de Estudios de la Economía Cubana, desarrollado en junio de 2014, donde se abordan, desde diferentes aristas, aspectos relativos a las transiciones económicas en Cuba, los cambios estructurales que debe experimentar el país, la relación entre competencia y desarrollo, así como las transformaciones del sistema de mercados e instituciones financieras en la Isla.

Se relacionan además, los desafíos en los sectores externo, industrial y agropecuario, el relanzamiento de la inversión extranjera como catalizador de los ritmos de crecimiento, los rasgos estructurales del comercio exterior cubano y su desempeño, una evaluación de la experiencia en políticas industriales y del sector agropecuario cubano.

**Buscando consensos al fin del mundo.
Hacia una política exterior argentina
con consensos (2015-2027)**

Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - CARI, 2015. 237 p.



La política exterior de la Argentina, parece haber estado destinada, en las últimas décadas, a sufrir la condena del protagonista del ensayo de Albert Camus : "El Mito de Sísifo". Este personaje de la mitología griega, había sido condenado, por haber desafiado a los dioses, a realizar una tarea recurrente e infinita. Esta era la de llevar una enorme piedra hasta la cima de una montaña. Pero una vez alcanzada esa meta, la piedra rodaba hacia el pie de la montaña, de donde Sísifo debía acarrearla nuevamente hasta la cima.

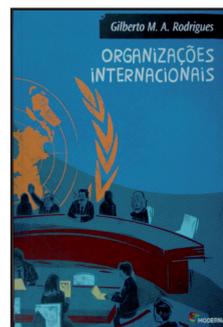
Pero en vez de ascender por la misma montaña, la política exterior argentina ha escogido escalar una montaña diferente en cada una de las tres décadas del presente período democrático, sin llegar a alcanzar con éxito ninguna de las tres cimas.

Por ello, este trabajo se propone analizar hasta qué punto es posible determinar, con un suficiente nivel de consenso, cuál es la montaña que la política exterior argentina debe procurar escalar, y cómo debe hacerlo, para lograrlo con éxito. Este ensayo procura entonces, analizar hasta qué punto es posible diseñar una política exterior "con consensos" para la Argentina, que asegure un mínimo nivel de coherencia y continuidad. Procuraremos con esto aumentar las probabilidades de que la metafórica piedra de Sísifo no vuelva a caer rodando, y debemos recomenzar desde cero esta tarea. Una vez más.

Este trabajo es, en alguna medida, una expansión del trabajo realizado en el libro *Política Exterior al Fin del Mundo. Argentina, Brasil y Chile en el Tiempo Democrático*, publicado por el CARI en agosto del 2014. Pero, mientras ese estudio se enfocaba en el pasado reciente (1983-2010), y comparaba las relaciones exteriores de estos tres países, este ensayo mira hacia el futuro próximo (2015-2027), enfocándose exclusivamente en la política exterior argentina.

Organizações internacionais

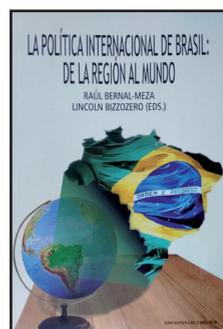
Gilberto M. A. Rodrigues
São Paulo: Moderna, 2014. 80 p.



Este livro apresenta as organizações internacionais (OIs) de maneira diferente do convencional. O foco é a origem das OIs e seus temas, bem como exemplos que as reportam ao cotidiano - fatos, casos ou polêmicas - que ajudam a entender por que e como as OIs se relacionam com a nossa vida. Gilberto M. A. Rodrigues, Professor do Curso de Relações Internacionais e da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pós-doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Notre Dame (EUA).

La Política Internacional de Brasil: De la región al mundo

Raúl Bernal-Meza y Lincoln Bozzzero (Eds.)
Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2014. 247 p.



El libro "Política Internacional de Brasil: de la región al mundo" congrega investigadores provenientes de distintas partes de la región y del mundo, que forman parte de diversas redes, cuyo interés común es el de analizar la trayectoria de ese país a nivel sistémico y regional. Los autores forman parte de las redes de cooperación que, desde espacios académicos de distintos países y regiones entre los cuales se encuentran Argentina, México, Dinamarca, Uruguay, Chile y Venezuela, han podido abordar, con una mirada multidimensional, la evolución del sistema internacional teniendo como eje -en este caso- a la potencia regional. La obra analiza desde distintas perspectivas la política internacional de Brasil tanto en su proyección global como regional y la articulación entre distintos espacios y niveles. La estructuración de los trabajos posibilita visualizar primeramente la perspectiva global-regional para luego pasar a la política exterior regional y las relaciones con algunos países claves para comprender las perspectivas del espacio latinoamericano.

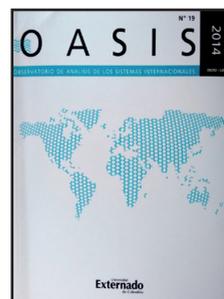


Oasis

Oasis

Nº 19, Año 2014, Enero / Junio

Observatorio de análisis de los sistemas internacionales



Oasis presenta, con la edición número 19 de su revista, un nuevo espacio de reflexión y discusión sobre los temas de la actualidad internacional. En esta edición se analizan, entre otros temas, algunos aspectos de los brics, coalición que se formó hace 13 años cuando Jim O'Neill, ejecutivo de la firma Goldman Sachs, usó este acrónimo para describir los mercados emergentes más prósperos. Desde esa fecha mucho se ha escrito y analizado acerca del papel de estos países en el sistema internacional, y este volumen busca contribuir al debate.

Comentario Internacional

Comentario Internacional

Año 2014 / Número 14

Centro Andino de Estudios Internacionales



Comentario Internacional es una publicación académica en estudios y temas internacionales que busca aportar al debate entre los países de la región Andina y llegar a un público lector amplio. Cada número de la revista se estructura en torno a un tema central e incluso de otros de coyuntura política y

económica, temas varios, documentos históricos y reseñas de libros. En este número se abordan las relaciones entre China y América Latina y el Caribe, orientado a comprender qué relaciones se construyen entre las dos regiones, a través de una serie de artículos académicos que han sido sometidos a un proceso de selección previa y, posteriormente, a una revisión por pares ciegos.

Revista Envío

Revista Envío

Nº 396, Año 34, Marzo 2015

Universidad Centroamericana (UCA)



En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera. Nicaragua: "Inseguridades en el país más seguro"; ¿Por qué no baja la tarifa eléctrica? ¿Es correcta la estrategia energética?"; Hambre Cero: ¿Cómo les va a las mujeres?"; Honduras: Así terminó el reinado del cartel de Los Cachiros"; México: Ayotznapa en el mapa mundial de la dignidad". Internacional: "2045: Sonando un futuro justo".

Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía

Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía

Nº 181, Volumen 46, 2015, Abril / Junio

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM



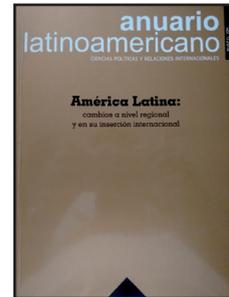
Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía es una revista trimestral editada por la Universidad Autónoma de México por medio del Instituto de Investigaciones Económicas.

En este número presenta entre otros, los artículos de Andrés Blancas, "Fuga de capitales en México: Análisis y propuesta de medición"; de Violeta Rodríguez, "Límites de la estabilidad cambiara de México"; y de Mónica Gambrell, "Subvenciones en la negociación del ingreso de China a la OMC: Implicaciones para el desarrollo".

Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Volumen 1, 2014.

Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad María Curie- Skłodowska (Polonia)



"Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales" es una publicación periódica editada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Maria Curie-Skiodowska en Lublin.

En los últimos años, el interés de politólogos e internacionalistas por los estudios e investigaciones sobre América Latina ha ido creciendo constantemente. El "Anuario Latinoamericano" es la primera publicación periódica con el perfil politológico en el área de estudios latinoamericanos editada en Polonia. Los editores del anuario se han propuesto varios objetivos que debe cumplir su publicación: garantizar el contacto continuo del lector, investigador y estudiante con las cuestiones actuales en el campo de los estudios politológicos latinoamericanos; servir para integrar y profundizar la cooperación científica, así como promover el intercambio intelectual entre los científicos de los centros de investigación nacionales y extranjeros.

The Americas. A Quarterly Review of Latin American History

The Americas. A Quarterly Review of Latin American History
Volume 72, January 2015, N° 1.
Cambridge University



Beginning with this issue, Cambridge University Press becomes the publisher of the journal, a change that will enable us to reach a broader international audience, while offering new content and online features. It will also allow the publication to achieve greater efficiencies in its production, promotion, and distribution.

"Our editorial offices will remain at Drexel University, and our time-honored editorial procedures—including the rigorous in-house review and double-blind peer review process—will remain in place. As we launch the new partnership, we are designating the January 2015 issue as No. 1 of Vol. 72, marking a departure from our traditional practice of designating the July issue as the first of a new volume".

Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global
N° 129, Año 2015
Fuhem Ecosocial / Icaria Editorial



En esta oportunidad, la revista presenta entre sus artículos una sección especial dedicada a "Municipios y participación ciudadana". En ella se publican los trabajos "La ciudad como espacio común", de Imanol Zubero; "(Re)volver a la ciudad para conquistar la calidad de vida", de Julio Alguacil Gómez; "Apuntes sobre algunas consecuencias sociales de la reforma local de 2013", de Andrés Boix Palop; "Un tema clave: el modelo de financiación local y su relación con los distintos modelos inmobiliarios", de José Manuel Naredo; "Por qué las ciudades

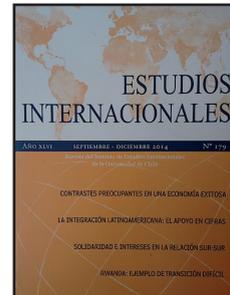
y las ciudadanías son tan importantes", de Fernando Prats; "Ciudades para las personas, ciudades para la vida: Género y urbanismo", de Isabela Velazquez Valoria; y "Llevar la Transición a la ciudad: problemas y posibilidades del enfoque de "Transición"; entre otros.

Estudios Internacionales

Estudios Internacionales

Nº 179, Septiembre / Diciembre 2014, Año 16

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile



Estudios Internacionales, revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, se publica tres veces al año, en los meses de abril, agosto y diciembre.

La revista es un órgano de publicación académica multidisciplinaria en el ámbito de las relaciones internacionales, principalmente desde las perspectivas política, jurídica, económica e histórica. Su contenido abarca la problemática de diversas regiones del mundo, atribuyendo especial importancia a los temas relacionados con América Latina y combina aportes de autores consagrados con artículos de jóvenes que inician su carrera académica.

Entre los artículos de la presente edición, se encuentran "Contrastes preocupantes en una economía exitosa"; "La integración latinoamericana: El apoyo en cifras"; "Solidaridad e intereses en la relación Sur-Sur", y "Rwanda: Ejemplo de transición difícil".

Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales

Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales

Nº 7, Año 6, Febrero 2015

Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación Argentina



La séptima edición de la revista Temas ofrece un conjunto de artículos que tratan la realidad nacional e internacional en sus campos más variados. Testimonios sobre la nueva gobernanza económica internacional y la crisis del euro junto a su modelo inconcluso.

La Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación, creada en 1985, se encuentra animada con el propósito de difundir y alentar un mayor conocimiento de la diplomacia profesional y su implicancia en el quehacer nacional e internacional.

A lo largo de sus diferentes ediciones, se buscó publicar visiones de referentes tanto diplomáticos de carrera como académicos, vinculadas a la relación de nuestro país con el mundo y sus propias reflexiones sobre el propio funcionamiento del sistema internacional, actual y futuro.

Universidad de La Habana

Universidad de La Habana

Facultad de Artes y Letras, Universidad de La Habana

Nº 277, Enero / Junio 2014



Universidad de La Habana arriba a su ochenta aniversario.

La revista "se siente sumamente agradecida por haber podido servir a sus lectores y autores durante un período tan prolongado, haciendo suyo el propósito de ayer y hoy de tender un puente, según expresara Graziella Pogolotti en una ocasión, entre la academia y la cultura".

La propuesta de este número conmemora el citado aniversario, y agrupa sus artículos en torno a los temas: "Universidad y revolución de la cultura cubana"; y Revolución Bolivariana y procesos de cambio".



Gabriel Aguilera Peralta. Académico y diplomático guatemalteco. Licenciado en Derecho y Maestro en Ciencia Política. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo de CLACSO, profesor e investigador de FLACSO, catedrático universitario. Fue Director del Programa Centroamericano de Ciencias Sociales del CSUCA. Se ha desempeñado como Viceministro de Relaciones Exteriores, Secretario Presidencial de la Paz y como Embajador en Alemania, Perú y actualmente en el reino de los Países Bajos. Ha publicado extensamente sobre temas de relaciones internacionales, seguridad y defensa.
e-mail: aguileraperaltag@gmail.com

Martha Ardila. Politóloga y PhD. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es Profesora Investigadora y Directora del Centro latinoamericano y del Caribe de la Universidad Externado de Colombia. Sus áreas de interés se centran en el estudio de las relaciones internacionales de América Latina, la Política Exterior de Colombia, y la seguridad regional. Tiene diversas publicaciones sobre estos temas.
e-mail: martha.ardila@uexternado.edu.co

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

Bruno Ayllón. Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid). Desde julio de 2013 hasta octubre de 2015 fue investigador Prometeo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) adscrito al Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (España). Miembro de la Red Iberoamericana Académica de Cooperación Internacional (RIACI) y de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).
e-mail: brunespa@gmail.com

Raúl Benítez Manaut. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. También es Presidente de la Organización no gubernamental “Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C.” (CASEDE). Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center en Washington D.C. Entre sus últimas publicaciones están como editor *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, años 2009 y 2012.
e-mail: raulmanaut@hotmail.com

José Briceño Ruiz. Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Es titular de una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y de un DEA en Ciencia Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence – IEP Aix (Francia). Es profesor asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, en Venezuela. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo, Aoyama Gakuin University en Tokio y la Universidad de Sonora en México. Miembro del Programa de Programa de Estímulo de la Investigación e Innovación del Observatorio Nacional de Tecnología e Innovación. Es Coordinador del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración y Desarrollo. Actualmente es el Director de la revista *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Es autor y editor de varios libros sobre integración latinoamericana, los más recientes de ellos *Integración y Cooperación Regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía* (Buenos Aires, Biblos, 2015), editado con Ale-

jandro Simonoff; *The Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Autonomy and Development* (Londres, Palgrave, 2013), *Integración Latinoamericana Economía y política*, (Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2012) editado con Andrés Rivarola Puntigliano y Angel Casas Gragea.
e-mail: bricenoruiz@hotmail.com

Wolf Grabendorff. Profesor invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Quito. Politólogo alemán, consultor internacional en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Estudió Historia, Sociología, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en Frankfurt, Grinnell (Iowa) y Berlín. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid. Profesor visitante en la *School of Advanced International Studies (SAIS)*, *The Johns Hopkins University*, Washington D. C. y Bologna y en la Université Paris III-Sorbonne, Paris. Representante de la *Friedrich-Ebert-Stiftung* en Colombia, en Ecuador y director del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES, en Santiago de Chile.
e-mail: wgrabendorff@web.de

Jorge José Hernández Moreno. Graduado en Relaciones Internacionales, actualmente es investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
twitter: @JorgeJ_Her

Federico Merke. Profesor Adjunto de la Universidad de San Andrés e Investigador del CONICET.
e-mail: federico.merke@gmail.com

Elsa Llenderrozas. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Directora de Proyectos de Investigación de la UBA. Profesora de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral. Dicta cursos sobre Política Internacional de América Latina en posgrados de la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires. Ha publicado varios libros y artículos en revistas especializadas.
e-mail: elsallenderrozas@yahoo.com

Eduardo Pastrana Buelvas. Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig.

e-mail: epastrana@javeriana.edu.co

Antonio Romero. Economista cubano, Doctor en Ciencias Económicas, con mención en Economía Internacional, por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Profesor titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana. Se desempeñó como director del CIEI desde enero /1992 hasta abril/2002. A partir de abril de 2002 comenzó a trabajar como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) hasta diciembre de 2011. A su regreso a La Habana, se reincorporó al trabajo en el CIEI. Actualmente es Jefe del Departamento de Comercio Internacional e Integración del CIEI y Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe “Norman Girvan” de la Universidad de La Habana.

e-mail: aromero@rect.uh.cu

Ixhel Solano Mercado. Licenciada en Relaciones Internacionales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México.

e-mail: ixhelsolanom@gmail.com

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 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 entre 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 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 como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.

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 equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



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

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

WWW.CRRIES.ORG