

La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas

Dörte Wollrad
Günther Maihold
Manfred Mols

editores



La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas

Dörte Wollrad

Günther Maihold

Manfred Mols

editores

La agenda internacional de América Latina : entre nuevas y viejas alianzas / Dieter W. Benecke ... [et.al.] ; coordinado por Dörte Wollrad ; Günther Maihold ; Manfred Mols. - 1a ed. - Buenos Aires : Nueva Sociedad; Fundación Friedrich Ebert; Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011.
272 p. ; 15x23 cm.

ISBN 978-987-95677-4-6

1. Relaciones Internacionales. 2. Integración Regional. 3. Globalización. I. Dieter W. Benecke II. Wollrad, Dörte, coord. III. Maihold, Günther, coord. IV. Mols, Manfred, coord.
CDD 327.1

Primera edición: 2011

Corrección: Germán Conde y Vera Giaconi

Diseño y diagramación: Fabiana Di Matteo

Foto: Shutterstock

© 2011 Stiftung Wissenschaft und Politik,
Friedrich-Ebert-Stiftung, Fundación Foro Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1° A, C1065AAU
Buenos Aires, Argentina

ISBN 978-987-95677-4-6

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Libro de edición argentina.

Índice

Introducción	7
I. El inventario histórico y actual de las alianzas internacionales de América Latina	
América Latina: una sensación térmica cultural <i>Dieter W. Benecke</i>	13
El ocaso de la Doctrina Monroe <i>Gerhard Drekonja-Kornat</i>	22
Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los tiempos de la pos-Posguerra Fría <i>Monica Hirst</i>	31
La situación actual de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina <i>Riordan Roett</i>	49
América Latina y la Unión Europea: la necesidad de una relación madura <i>Alberto van Klaveren</i>	62
El Reino Unido (a medias en Europa) y Latinoamérica <i>Laurence Whitehead</i>	78
II. América Latina, entre la integración regional y la participación global	
Integración regional e inserción internacional de América Latina en un mundo de múltiples opciones <i>Félix Peña</i>	97
América Latina 2010: geopolítica y ambiciones internacionales <i>Alain Rouquié</i>	111

América Latina: ¿entre la integración y la polarización?
Un falso dilema
Roberto Russell 123

Latinoamérica y sus «alianzas» extrarregionales:
entre el espejismo, la ilusión y la evidencia
Juan Gabriel Tokatlian 139

III. El alcance de las nuevas alianzas de América Latina

Las nuevas alianzas: intereses y oportunidades
desde la perspectiva de Brasil
Marco Aurelio Garcia 163

Más estrategias que alianzas: las nuevas relaciones
internacionales de América Latina
Varun Sabni 171

Reorientación y diversificación: América Latina
entre nuevas oportunidades y viejos legados
Günter Maibold 184

Tras las huellas de la cocaína. Nuevas alianzas
del crimen organizado latinoamericano, ¿nuevas
alianzas para combatirlo?
Daniel Brombacher 211

IV. Homenaje a Wolf Grabendorff, analista y constructor de las relaciones eurolatinoamericanas

Homenaje a Wolf Grabendorff
Nikolaus Werz 237

Publicaciones de Wolf Grabendorff 249

A pesar de la retórica internacional de calificar cualquier vínculo interestatal de importancia como asociación estratégica, la relación entre América Latina y sus socios tradicionales, como Estados Unidos y la Unión Europea, parece haber atravesado una etapa de desencanto. El interés de estos últimos en profundizar la cooperación económica y política con América Latina ha sufrido un debilitamiento, ya que otras regiones del mundo acapararon más su atención y sus intereses económicos, políticos o militares. Al mismo tiempo, otros actores mundiales, como China y Rusia, han tomado en consideración el importante potencial político y económico de América Latina y han expandido su presencia en el subcontinente. Los acercamientos políticos iniciales fueron seguidos por acuerdos económicos e iniciativas que se articulan también a escala global, ya sea en una cooperación Sur-Sur más visible o en posiciones comunes frente a problemas globales. Esta coyuntura de América Latina como una contraparte codiciada ha despertado de nuevo a los antiguos socios, Estados Unidos y la Unión Europea, que se han percatado de que tendrán que asumir compromisos serios para posicionarse mejor frente a las naciones latinoamericanas. Es posible visualizar un espacio de diversificación entre las «nuevas amistades» y los antiguos socios de América Latina, en el cual la región puede escoger con mucha más autonomía que en décadas pasadas. Del Pacífico al Atlántico, entre Norte y Sur, se extienden hoy en día los vínculos que económica y políticamente pueden desarrollarse desde América Latina.

Pero ¿hacia dónde se dirige el subcontinente? ¿Es la creciente heterogeneidad interna un freno para ampliar los espacios de autonomía en el ámbito internacional? ¿Cuál será el formato en el cual logren cooperar, coordinar o competir los países emergentes de la región a escala global? ¿Son los vínculos con los nuevos poderes extrarregionales como China o Rusia –y próximamente la India– un peldaño importante para que la presencia latinoamericana crezca a escala global? Estas preguntas se ubican en el debate sobre las viejas y nuevas alianzas que los países latinoamericanos necesitan celebrar para hacer más efectiva su política exterior y asumir un mayor nivel de responsabilidad en la política internacional. Brasil y México alcanzarán ciertamente un papel protagónico, pero también Argentina, Colombia y Venezuela, junto con Chile, podrán impactar en los ámbitos regional y global.

El futuro de las relaciones interamericanas es aún incierto, y se crearon muchas expectativas alrededor de la política latinoamericana del nuevo presidente de Estados Unidos Barack Obama. Pero después de los primeros años de gestión demócrata en la Casa Blanca hay cierto desencanto: muchos países de América Latina ven al gobierno de Obama —centrado aparentemente en asuntos globales como Irak, Afganistán y la crisis financiera— como incapaz de mantener un interés sostenido en la región. Se han abordado cuestiones importantes y positivas —los esfuerzos de reconstrucción en Haití, algunos avances en Cuba, el nuevo acuerdo de seguridad Estados Unidos-Brasil—, pero a menudo fueron contrarrestadas por errores diplomáticos o de supervisión como en el caso de Honduras, la determinación de establecer tropas estadounidenses en Colombia sin explicar de forma completa y razonada el porqué de tal decisión y la incapacidad para fortalecer la Iniciativa Mérida con México. El hemisferio está experimentando algunas transformaciones fundamentales que deben ser reconocidas en Washington.

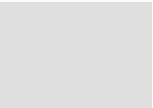
La aparición del IBSA y los BRIC representa el comienzo de un importante, aunque lento, cambio de distribución del poder mundial. Es allí donde la Unión Europea podría actuar como un socio interesante, pero Bruselas está batallando con los problemas internos vinculados a la crisis financiera interna y la estabilidad del euro. Además, los recientes cambios políticos en África del Norte acaparan mucha atención de Europa, de manera que no se vislumbra un papel demasiado activo al otro lado del Atlántico.

Tanto Estados Unidos como la Unión Europea tienen que diseñar estrategias para trabajar enérgicamente con los países con los que comparten valores e ideales. La reiterada invocación de una base común de valores no puede sustituir un compromiso sostenido con los países latinoamericanos, que en estos momentos perciben que las dinámicas del Pacífico resultan mucho más atractivas que las repeticiones con poca capacidad de innovación desde el Atlántico. Encontrar beneficios sustentables en esta amplia red de cooperaciones es hoy en día el reto político, no solamente para los tomadores de decisiones, sino también para los analistas. Este libro trata de dar algunas pistas sobre las cuales se puede avanzar en este proceso de búsqueda intercontinental.

La mayoría de los trabajos reunidos en este volumen fueron presentados en el marco de un simposio organizado conjuntamente por la Fundación

Friedrich Ebert y el Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, swp) en junio de 2010 en Berlín. El motivo de esta convocatoria fue el homenaje a una personalidad que ha dado un profundo toque personal a la investigación sobre el desarrollo político de América Latina y especialmente a las relaciones euro-latinoamericanas: el analista Wolf Grabendorff. El volumen recoge así –en el mejor sentido de homenaje– aportes a un debate candente sobre el futuro de la región en las relaciones internacionales, tratando de seguir las vetas que animaban y siguen animando el trabajo de investigación de Grabendorff: combinar la seriedad y la profundidad del análisis con el debate y la controversia, para arribar a propuestas que sean oportunas para la acción política. Los amigos y colegas que han contribuido a este libro desean dar con él una señal de agradecimiento, estimación y aprecio a una personalidad que, habiendo cumplido 70 años, sigue siendo uno de los articuladores centrales en la investigación sobre América Latina y sus relaciones con Europa.

Los editores



I. El inventario histórico y actual de las alianzas internacionales de América Latina

AMÉRICA LATINA: UNA SENSACIÓN TÉRMICA CULTURAL

Dieter W. Benecke

En varios países de América Latina, el boletín meteorológico suele informar sobre la temperatura en grados Celsius y sobre la «sensación térmica», una indicación –por cierto muy personal– para el paralelismo entre lo real y lo percibido, lo racional y lo emocional. Esto sorprende tanto a científicos como a empresarios alemanes cuando empiezan a trabajar en América Latina y sorprende aún más al público alemán, cuando escucha y ve reportajes sobre América Latina¹.

¿CUÁNTAS AMÉRICAS LATINAS?

El análisis y la discusión sobre América Latina suelen comenzar con la pregunta: ¿existe realmente América Latina? Y si contestamos a la pregunta en forma afirmativa, ¿cuántas Américas Latinas? Parafraseando a Johann Wolfgang von Goethe uno podría decir: «Wenn ihr's nicht fühlt, ihr werdet's nicht erjagen» («Si ustedes no lo sienten, no lograrán captarlo»).

No es que la realidad y la racionalidad jueguen un rol menor, pero lo verdaderamente presente en América(s) Latina(s) parecen ser las utopías. La utopía de la clase media de que los buenos tiempos pueden volver, muy presente en Argentina, Chile, México y Uruguay. La utopía de los ricos de que su riqueza, con frecuencia el resultado de la explotación de sus trabajadores y no de sus esfuerzos propios, pueda seguir

DIETER W. BENECKE: doctor en Economía por la Universidad de Münster. Fue catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Católica de Chile entre 1966 y 1974; dirigió el Departamento de Planificación del Instituto de Solidaridad Internacional de la Fundación Konrad Adenauer; fue presidente de Inter Naciones, director del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre América Latina en Buenos Aires y del programa de diálogo sobre política económica en Brasil.

1. No dedico la presente contribución al análisis racional económico-político, sino que trato de acercarme a la actividad inicial de Wolf Grabendorff, doctor *honoris causa* gracias a su dedicación al análisis de los acontecimientos en América Latina, que comenzó su «carrera latinoamericana» como periodista, informando sobre esta región a través de la televisión alemana. Por esto, opté por una breve reflexión sobre las impresiones que él trató de dar al público alemán y posteriormente europeo, cuando fue director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela).

umentando o por lo menos perdurar. La utopía de los pobres de salir de su pobreza, lo que, de acuerdo con las estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se ha convertido en realidad –ligeramente y solo para algunos– en Uruguay y Chile durante los años 90 y, recientemente, en Brasil.

A los jóvenes profesionales que tuvimos la suerte de trabajar en los años 60 y 70 en diferentes países de América Latina, nos sorprendió en especial la heterogeneidad, no solo las diferencias entre los países, por ejemplo entre Guatemala y Argentina, entre Costa Rica y Cuba, entre Chile y Paraguay, entre Brasil y Perú, etc., sino también las diferencias internas. Aun en un país relativamente homogéneo como Chile, son dos ambientes distintos los que suponen vivir en Santiago o Valparaíso, o vivir en Temuco y sus alrededores, marcado por costumbres y tradiciones mapuches y araucanas. El extremo contrario al relativamente homogéneo Uruguay es ciertamente Bolivia, o mejor dicho, las tres Bolivias: el Altiplano, la región de los Valles con Sucre, Cochabamba y Tarija, y el Oriente de Santa Cruz y Montero². Diferencias regionales considerables pueden «sentirse» también en Brasil, tomando como ejemplo el ambiente del sur algo «alemanizado», como Blumenau, y el ambiente de Salvador de Bahía, con predominio de la cultura negra, sin dejar de mencionar el ambiente en el *sertão* y en la Amazonia³. Se pueden analizar las diferencias en términos geográficos, ecológicos, étnicos, culturales, socioeconómicos, político-ideológicos, pero sin vivir y trabajar en la región por un cierto tiempo, difícilmente uno pueda «sentir» las drásticas diferencias.

SENSACIÓN CULTURAL

Un factor que denota cierta homogeneidad es, con excepción de Brasil, el idioma español⁴. Sin embargo, también en este campo existen modificaciones notables, no solo en cuanto a la manera de hablar –por ejemplo, con acento muy claro en Bogotá, cantando en Buenos Aires y «chupando» a menudo el final de las palabras en Santiago de Chile–, sino también en cuanto al significado de algunas palabras⁵.

2. Algo semejante puede decirse sobre Ecuador, Perú y México.

3. En cuanto al estilo de vida, los brasileños ironizan sobre la diferencia entre San Pablo y Río de Janeiro, diciendo que «en San Pablo se trabaja y en Río se vive». Hasta que Luiz Inácio Lula da Silva asumió la Presidencia de Brasil, también Brasilia era poco atractiva durante los fines de semana, a pesar de las fantásticas creaciones arquitectónicas de Oscar Niemeyer.

4. En Brasil, por lo menos en el sur, se entiende el español mucho mejor de lo que los vecinos entienden el portugués brasileño.

5. Por ejemplo, a los argentinos les causa «sorpresa» si un colombiano (o español) quiere «coger un autobús».

No tan cercanas como las variedades del español hablado en diferentes países —incluyendo cierta cercanía entre el español y el portugués— son las herencias culturales. Los inmigrantes europeos y asiáticos cultivan sus tradiciones en «clubes nacionales» que son de otro mundo, comparándolos con las herencias de los indígenas —cuando estas pudieron resistir exitosamente los intentos agresivos de los colonizadores—. En vista de su gran diversidad, para un extranjero, aunque estuviese dispuesto a «sentir» y entender las diferentes culturas de los indígenas, suele ser difícil participar en ellas. Mucho menos «latinoamericano» habría sido vivir en la cultura de los mayas, aztecas, toltecas, incas, por solo nombrar algunas cuyas herencias culturales petrificadas solamente podemos sentir tocándolas con las manos e imaginándonos su sensación cultural por medio de las publicaciones arqueológicas. ¿Logrará el presidente boliviano Evo Morales redinamizar los mundos culturales aymara y quechua, devolviendo a Bolivia algo de la vida cultural indígena? ¿O se impondrán el estilo europeo o el cholo?⁶

Las hazañas culturales más recientes en términos de literatura, música, arte, cine y teatro frecuentemente han sido cubiertas por las noticias y discusiones políticas. Poco se pudo sentir del espíritu de Gabriela Mistral y Pablo Neruda, cuando la muerte de Salvador Allende y el posterior régimen militar dominaron la discusión sobre Chile. Después de que Mario Vargas Llosa perdió la elección presidencial, las noticias sobre Perú fueron dominadas por Alberto Fujimori y Sendero Luminoso. Jorge Luis Borges, Julio Cortázar, Adolfo Bioy Casares y otros autores argentinos han dominado las noticias sobre Argentina mucho menos que el peronismo. Octavio Paz y Carlos Fuentes fueron más conocidos para un amplio público europeo por su participación en la discusión sobre la política mexicana que por sus textos. Las obras de Diego Rivera, José Orozco, David Siqueiros y Frida Kahlo han escapado a esa cobertura política, aunque en su juventud —por lo menos Kahlo y Rivera— fueran muy activos en la discusión política. Ellos dan mucho más una sensación de la vida cultural mexicana que el propio Partido Revolucionario Institucional (PRI) o la nueva tendencia conservadora de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón.

Aún más marcada es la sensación cultural en el caso del «realismo mágico» de Gabriel García Márquez. Su compromiso político y amistad personal con Fidel Castro pueden tal vez tomarse como otro ejemplo de la brecha entre el realismo y la utopía. Al igual que Miguel Ángel

6. La misma pregunta puede hacerse respecto al presidente ecuatoriano Rafael Correa, a partir del respaldo recibido de los indígenas.

Asturias con Guatemala, García Márquez está, *cum grano salis*, menos identificado con su país de nacimiento, Colombia, que otros autores como Ernesto Cardenal o Isabel Allende.

La referencia a algunos de los más conocidos artistas no hace justicia a muchos otros escritores⁷ y pintores⁸ que facilitan a los europeos sentir las emociones, utopías, ideas mágicas y la supuesta realidad en América Latina⁹.

Causan aún más impresión algunas películas de directores mexicanos, cubanos, brasileños, argentinos¹⁰. Las telenovelas brasileñas seguramente no reflejan la realidad de Brasil, pero ayudan a sentir la atmósfera de ciertos círculos de su sociedad, al igual que lo hizo, por ejemplo, la película *Cidade de Deus* respecto a la vida en las favelas. Más relevantes para sentir América Latina son los documentales políticos —un ejemplo extraordinario ha sido la película producida clandestinamente en Chile por Miguel Littin, *Acta general de Chile*—, pero también películas entretenidas y sarcásticas como *Fresa y chocolate* y *Guantanamera*, del cubano Tomás Gutiérrez Alea. En el Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos (Icaic), apoyado financieramente por García Márquez, se han producido algunas películas que, de acuerdo con la regla cubana oficial —«dentro del espíritu revolucionario, todo es posible»—, elogian la revolución pero muestran también los problemas diarios con gran humor sarcástico. Es notable que en los años 70 y 80, cuando muchos artistas críticos tuvieron dificultades en sus países, La Habana, a través de la Casa de las Américas, ofreció un generoso exilio a creadores latinoamericanos.

Otro campo que facilita la sensación de América Latina es la música. La música «seria» de un Heitor Villa-Lobos o un Milton Nascimento expresa menos esa sensación que las danzas populares como la rumba, el samba, el mambo, la salsa, la cueca y otras, y especialmente el tango en cuanto a la emoción de los argentinos¹¹. Una profunda emoción presentan las «misas criollas». Para Chile, las canciones de Violeta y Víctor Parra y otros no solo son una delicia musical, sino también un mensaje político muy claro.

7. Un análisis más exhaustivo se encuentra en las publicaciones de Gustav Siebenmann, Karl Kohut y otros. V. en particular las contribuciones de Siebenmann (1996).

8. En otro artículo menciono a varios pintores cuyas exposiciones en Europa ayudaron a sentir el espíritu cultural de varios países de América Latina (1996, p. 440).

9. Sobre la recepción de las obras y autores en Alemania, v. *ibíd.* (pp. 436-449).

10. Schumann (1996) menciona a varios directores y sus películas.

11. Todavía hoy los admiradores de Carlos Gardel ponen un cigarrillo entre los dedos de la estatua que se encuentra en su tumba.

SENSACIÓN POLÍTICA

Otro campo para sentir –más que comprender racionalmente– a América Latina es la política. En los años 60 y hasta los 80 se pudo explicar de modo racional por qué el péndulo político oscilaba con frecuencia entre la derecha y la izquierda. En vista de que no existía la posibilidad de reelegir un gobierno, la política de los presidentes se basaba en promesas y acciones de corto plazo. No había tiempo para desarrollar una política a mediano plazo, razón por la cual la población quedaba frustrada, cambiando el gobierno elegido por el voto por golpes militares tolerados. En los años 60 y 70, los comentarios sobre la necesidad de reelecciones para obtener más continuidad encontraron poco eco y, a veces, surgió incluso la opinión de que las reelecciones llevaban a un presidente a convertirse en un tipo de virrey o dictador¹².

La introducción de la reelección en Brasil y Perú, y posteriormente en Venezuela, Argentina, Colombia y Ecuador, no ha solucionado los problemas de la brecha entre la población rica y pobre, con excepción de Brasil y, en menor grado, de Colombia, aunque por lo menos ha abierto el camino a una planificación política a mediano plazo¹³. La misma reacción escéptica, del mismo modo en que se produjo antes frente a la sugerencia de una reelección, se nota en la actualidad ante un posible cambio hacia una democracia parlamentaria. Es fácil de comprender el sentimiento de los políticos en algunos Estados latinoamericanos, que temen que la heterogeneidad de sus países pueda llevar a un escenario político con muchos partidos y, así, imposibilitar un gobierno eficiente. Racionalmente hablando, algunos países como Costa Rica, Uruguay, Chile, tal vez hasta Colombia y México, estarían en condiciones de introducir una democracia parlamentaria, pero la «sensación térmica política» aún es diferente de la temperatura política, medida en grados Celsius.

A los dos campos de «sensación térmica», la cultura y la política, se podría agregar el área de la economía. El Consenso de Washington de los años 90, que llevó en sus primeros tres años a resultados positivos

12. Existen temores fundados de que esto pueda suceder en Venezuela, aunque hasta ahora el presidente Hugo Chávez ha logrado ser elegido y reelegido democráticamente.

13. Sin la posibilidad de reelección presidencial se ha logrado un mayor grado de estabilidad en Chile por la duradera coalición entre el Partido Demócrata Cristiano (presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei) y los partidos de la izquierda, entre los cuales se destaca el Partido Socialista (presidentes Ricardo Lagos y Michelle Bachelet). Habrá que ver acaso si el presidente Sebastián Piñera puede traspasar su mando a otro político conservador o si introduce la reelección también en Chile.

en términos de estabilidad monetaria, equilibrio presupuestario y mayor eficiencia de la administración pública, no soportó su primera prueba: las crisis rusa y asiática de 1996 y 1997. Además, el neoliberalismo, proclamado y aplicado después del Consenso de Washington, ha llevado a una ampliación de la brecha entre pobres y ricos, a menores o más caros servicios públicos, a mayor corrupción y mayor desocupación –con excepción de la versión más moderada en Costa Rica, Chile y Uruguay–. La utopía más grande al respecto probablemente la ha experimentado Argentina, donde la ilusión de poder mantener el peso argentino en el mismo valor que el dólar llevó al conocido desastre de 2000 y 2001.

Si los políticos escucharan sin filtros ideológicos a los economistas que analizan la situación¹⁴, es probable que en el campo económico la sensación se acercara más a la realidad, ya que en casi todos los países latinoamericanos trabajan hoy muchos economistas bien capacitados¹⁵. La globalización y la más fuerte competencia en mercados más abiertos han llevado a reducir la intuición y a aumentar la racionalidad para manejar la economía o la empresa. Prueba de esta tesis es el manejo relativamente bueno de la región durante la crisis financiera originada en Estados Unidos en 2008¹⁶.

FUENTES DE LA SENSACIÓN

Diferentes personas, obviamente, tienen diferentes sensaciones y diferentes antenas para recibir los mensajes. Aquellos extranjeros que logren penetrar en la sociedad y crear amistades, llegarán a sentir más cerca las utopías y emociones. Una *conditio sine qua non* para un extranjero

14. Es probable que Venezuela y Nicaragua, tal vez Bolivia y seguramente Cuba, estén en mayor «peligro» que otros países latinoamericanos de poner la utopía ideológica por encima de las necesidades racionales, de modo que allí –por lo menos en la actualidad– la «sensación térmica» económica no coincide con la realidad.

15. Esto ha cambiado en comparación con los años 80 y 90. Algo representativa fue entonces la reacción de un ministro de Finanzas después de una visita a Alemania. Dijo, tras haber discutido con sus contrapartes, que conocía ahora el secreto del éxito económico de Alemania: los alemanes nunca están contentos, y aun cuando están en una situación bastante buena siguen reclamando. En cambio, si su país atravesara una situación semejante a aquella que los alemanes consideran como muy problemática, sus compatriotas y sus colegas políticos descansarían contentos, no haciendo mayores esfuerzos para mejorar la situación.

16. La demanda de China de minerales, gas, petróleo, soja y otros productos ha ayudado a limitar los efectos de la crisis financiera global, pero algunos países latinoamericanos también aprendieron de problemas internacionales anteriores, manejando su sector financiero en forma más prudente que Estados Unidos y varios Estados europeos.

que quiera sentir lo típico del país es el dominio del idioma y ser aceptado en el círculo de sus colegas y amigos.

La mayor atención se centra en la familia y el círculo de amigos. La preocupación por la suerte del Estado suele ser limitada. Un gran entusiasmo en cuanto a la identificación con la nación puede limitarse a menudo a eventos deportivos o culturales. El grupo pequeño juega un rol mayor que las agrupaciones grandes como partidos políticos, gremios, clubes o sindicatos. Estos grupos grandes son menos aptos para captar la «sensación térmica» del país.

Crear amistades y ser invitado a cenar en una casa son las situaciones que ofrecen probablemente las mejores posibilidades de sentir la atmósfera del país, más allá de las cifras y estructuras visibles¹⁷. Allí se expresan las opiniones y esperanzas en la forma más original¹⁸. También ocurre con frecuencia que en estas oportunidades se escucha el tranquilizante «no se preocupe», cuando uno, como observador extranjero, indica resultados de estudios que se suponen bien documentados sobre la situación real del país. El optimismo respecto al futuro se opone de manera amigable a la preocupación y al escepticismo típicos de muchos alemanes. Hay menos interés en conocer la temperatura en grados Celsius que en vivir con la sensación térmica positiva¹⁹.

Aunque en algunos países ya se nota más agitación diaria, la atmósfera general está todavía dominada por la amabilidad, la actitud positiva, las relaciones de amistad, la cordialidad. Es esta atmósfera la que hace —o por lo menos lo hizo en el pasado— tan agradable trabajar y vivir en varios países latinoamericanos, pero a la vez dificulta a los científicos y periodistas, interesados en la realidad del proceso de desarrollo en esta región, distinguir entre los hechos y las utopías. Para esto no solo se necesita un termómetro que mida la temperatura real, sino también una sensibilidad para captar la «sensación térmica».

17. Lo típico de estas cenas amistosas ha sido —y probablemente en algunos países aún lo es— que los hombres, antes y después de la comida, estén de pie con el «traguito» en la mano, hablando de la política y la situación general del país. Estas conversaciones —en las cuales cada vez más participan también las mujeres— se prestan como «termómetro» para «medir» la sensación.

18. Otra fuente para sentir la situación, aunque en forma más superficial, es la conversación con los taxistas en aquellos países donde se puede expresar la opinión abiertamente.

19. Será interesante observar en América Latina la mayor influencia de China, que ya ha superado en cuanto a relaciones económicas a Estados Unidos y Europa. La búsqueda china no se limita solo a recursos naturales y mercados, sino que incluye también un mayor diálogo cultural a través de su Instituto Confucio. ¿Cambiará, a raíz de estos contactos, la actitud en los círculos afectados respecto al realismo y las utopías?

Bibliografía

- Benecke, Dieter W: «Relaciones entre América Latina y Alemania a la luz de los cambios en Europa oriental» en *Contribuciones* N^o 4, 1990, pp. 113-119.
- Benecke, Dieter W: «Informations- und Kulturaustausch mit Lateinamerika» en Achim Schrader (ed.): *Deutsche Beziehungen zu Lateinamerika*, Lit. Verlag, Münster, 1991, pp. 201-212.
- Benecke, Dieter W: «Die kulturellen Beziehungen zwischen Deutschland und Lateinamerika» en Karl Kohut, Dietrich Briesemeister y Gustav Siebenmann (eds.): *Deutsche in Lateinamerika, Lateinamerika in Deutschland*, Vervuert, Fráncfort, 1996, pp. 436-449.
- Benecke, Dieter W: «Consenso de Washington revisado» en *Diálogo Político* vol. 2003 N^o 2, 2003, pp. 13-30.
- Daus, Ronald: «Literatur statt Entwicklung» en Inge Buisson y Manfred Mols (eds.): *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart*, Ferdinand Schoeningh, Paderborn-Múnich-Viena-Zúrich, 1982, pp. 247-254.
- Garscha, Karsten: «Chile im Werk Pablo Nerudas» en *Lateinamerika-Studien* N^o 25, 1990, pp. 249-260.
- Gissi, Jorge, Jorge Larrain y Fidel Sepúlveda (eds.): *Cultura e identidad en América Latina*, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile, 1995.
- Grabendorff, Wolf: «Los alemanes e Iberoamérica» en *Humboldt* vol. 29 N^o 93, 1988, pp. 26-45.
- Grabendorff, Wolf: «Alemania y América Latina: una relación compleja» en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela): *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas*, Irela, Madrid, 1994, pp. 157-191.
- Grondona, Mariano: *Condiciones culturales del desarrollo económico*, Ariel-Planeta, Buenos Aires, 1999.
- Jacob, Olaf: «Die kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika» en Manfred Mols y Manfred Christoph Wagner (eds.): *Deutschland – Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Vervuert, Fráncfort, 1994, pp. 279-317.
- Kohut, Karl, Dietrich Briesemeister y Gustav Siebenmann (eds.): *Deutsche in Lateinamerika, Lateinamerika in Deutschland*, Vervuert, Fráncfort, 1996.
- Nungesser, Michael: «Lateinamerikanische Kunst im Umbruch – das Beispiel der mexikanischen Wandmalerei» en *Zeitschrift fuer Kulturaustausch*, 1983, pp. 476-488.
- Schulze-Kraft, Peter (ed.): *Der Paradiesbaum, Erzählungen vom Eros Lateinamerikas*, Ammann, Zúrich, 1988.
- Schumann, Peter B: «Kuenstler gegen Pinochet – Vom Widerstand der Kunst und der Kunst des Widerstands in Chile» en *Tagesspiegel*, 2/10/1988.
- Schumann, Peter B: «Der lateinamerikanische Film in Deutschland: Eine quantitative Erhebung» en Karl Kohut, Dietrich Briesemeister y Gustav Siebenmann (eds):

Deutsche in Lateinamerika, Lateinamerika in Deutschland, Vervuert, Fráncfort, 1996, pp. 269-277.

Siebenmann, Gustav: «Sind die Deutschen die letzten Entdecker Amerikas? Zur Rezeption der lateinamerikanischen Literatur» en Karl Kohut, Dietrich Briesemeister y Gustav Siebenmann (eds): *Deutsche in Lateinamerika, Lateinamerika in Deutschland*, Vervuert, Fráncfort, 1996, pp. 297-314.

Revista cultural *Humboldt*, numerosos artículos sobre literatura, música, arte, películas y la atmósfera general en América Latina, varios números entre 1968 y 1998, editada por Inter Naciones, Bonn.

EL OCASO DE LA DOCTRINA MONROE

Gerhard Drekonja-Kornat

El presidente de Estados Unidos, Barack Obama, se encuentra con una Latinoamérica que reclama una mayor atención y demuestra tener una inusual autoconfianza. Al mismo tiempo, se ha producido un desgaste del poder de Estados Unidos –su actuación unipolar en el sistema internacional ha llegado a sus límites– que provoca la necesidad de plantear nuevas formulaciones. Con anterioridad al inicio del gobierno de Obama, ya empezó a surgir en Washington la tesis de una «*decline school*». Así, en un «mundo postamericano», Estados Unidos tiene que aprender no solo a convencer sino a coordinar mejor. Los representantes de un «Segundo Mundo» emergente empujan hacia adelante, hecho que provoca que las metrópolis tradicionales –hasta ahora intocables en su calidad de *core powers*– tengan que aprender a tratar y a convivir con nuevos actores. Brasil, definitivamente, forma parte de este grupo.

Con ello, la unipolaridad está siendo reemplazada por la multipolaridad, con todas las dificultades y los riesgos implícitos que este proceso conlleva, pero también con todas las oportunidades que ofrece. Es posible que en los próximos años observemos cómo un novedoso *balance of powers* –esta vez no limitado a Europa, como en el siglo XIX, sino global– reemplaza la hegemonía actual de Estados Unidos.

La pérdida de la unipolaridad preocupa a los órganos de decisión estadounidenses. «¿Está declinando Estados Unidos?», preguntó la redacción de la revista *Foreign Affairs* en su edición de mayo-junio de 2008. ¿Se perderá el control, particularmente, sobre el hemisferio sur? «¿Estamos perdiendo América Latina?» Esta es una cuestión que, en los últimos tiempos, algunos analistas han tratado de forma provocativa e irónica. En el último *Task Force Report* sobre Latinoamérica patrocinado por el Council on Foreign Relations se asegura: «Si alguna vez existió una era de hegemonía estadounidense en América Latina, se terminó» (2008). Y

GERHARD DREKONJA-KORNAT: catedrático y profesor emérito desde 2008, se desempeñó durante muchos años como profesor de Historia Extra-europea en la Universidad de Viena, y fue nombrado en 2008 profesor honorario de la Universidad del Norte en Barranquilla, Colombia.

muchos de estos expertos, especialmente en Estados Unidos, hablan de la muerte de la Doctrina Monroe. Como ejemplo ilustrativo, sirvan las palabras de Julia Sweig: «Yo creo que el consenso ahora es que la Doctrina Monroe se acabó»¹.

Pero ¿es verdad? Si se trata de un nivel abstracto, todos tenemos razón. La Doctrina Monroe, esas breves referencias en el discurso del presidente James Monroe ante el Congreso el 2 de diciembre de 1823, y el «corolario de Roosevelt» del 6 de diciembre de 1904 (con la tesis de que Estados Unidos no solo tiene el derecho, sino el deber civilizador de intervenir en el Sur en caso de caos) han muerto. Otra cuestión, sin embargo, es la política de seguridad de una superpotencia con visiones globales que implican el control de espacios estratégicos, por ejemplo en el Caribe y en América del Sur. En este caso la tarea del Pentágono es garantizar en tales escenarios su acceso a energía, materias primas y bases militares, para lo cual se necesitan socios (como en el caso de Colombia) en todo el espacio latinoamericano. Esto, sin embargo, es otro asunto.

Los diplomáticos y analistas latinoamericanos observan los debates en el «imperio» con una mezcla de irritación y espanto, o también con diversión: si Washington cree que nos está perdiendo, ¿alguna cosa habremos hecho para poner en marcha este proceso o haberlo acelerado! Sin embargo, la pérdida de la absoluta supremacía de Washington que había originado la unipolaridad no significa, necesariamente, un equilibrio en los desafíos geopolíticos del hemisferio sur. Más bien, los nuevos y decisivos centros de poder que insisten en la existencia de la multipolaridad han surgido en otros lugares: en la India y China en Asia, en Rusia, en el mundo árabe o en Irán. De entre ellos, China, muy interesada en la seguridad de acceso a los recursos latinoamericanos, persigue últimamente una estrategia dedicada de forma abierta al subcontinente (Gobierno de la República Popular China).

De todos modos, Brasil y México siempre estuvieron situados en la periferia de este grupo. Si bien México cojea debido a su proximidad con Washington, Brasil sí desempeña un papel crucial. Sin embargo, no son las fórmulas clásicas de poder (Fucks) como el territorio, la extensión geográfica, los recursos, etc., lo que realmente fomenta la nueva autoconfianza, sino un sentimiento de progreso, una autoconcienciación y una capacidad de modernización que el Norte ya no puede impedir o reprobar. A esta situación contribuye en parte un resurgimiento del nacionalismo, así como

1. Entrevista con la revista *Semana*, Bogotá, 21/8/2009.

también actitudes antiimperialistas. No obstante, la naturaleza del nuevo perfil latinoamericano está fundada en la autoconfianza obtenida por la revalorización de sus recursos, combinada con su capacidad modernizadora y de creatividad artística.

En general, el evidente impulso que permite la bonanza de los recursos que favorece a Latinoamérica ha tardado un tiempo en comprenderse. América Latina ya disfrutó anteriormente de una situación similar. Entre 1880 y 1930 se atravesaron diferentes ciclos de materias primas que, en términos macroeconómicos, enriquecieron a partes del subcontinente. Pero en aquella época nadie hablaba de «subdesarrollo». Los cambios en el comercio internacional, los logros científicos y las innovaciones tecnológicas, sin embargo, hicieron caer los precios, destruyeron los monopolios de oferta y despojaron de significado estratégico a las materias primas agrarias y minerales de Latinoamérica.

A partir de los años 50, y solo interrumpido por un breve auge en el mercado durante la Segunda Guerra Mundial y en los tiempos iniciales de la posguerra (Guerra de Corea, 1950-1953), empieza el descenso de los bienes procedentes de Latinoamérica de forma aparentemente duradera, al tiempo que se inicia la revolución electrónica. Como consecuencia de ello, varias generaciones fracasaron en sus planes de modernización y en sus políticas de desarrollo (Urquidí).

Se buscaron alternativas para resolver de qué manera una política y un comercio exterior autónomos podían ser posibles bajo condiciones tan adversas en Latinoamérica. Este fue el tema de un apasionante debate teórico a través de todo el continente que, por ejemplo, planteaba el paso directo de las industrias pesadas a una futura industria del saber desprovista de materias primas (Drekonja/Tokatlian). Especial énfasis merecen los fructíferos debates dentro del Programa Conjunto sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) entre 1977 y 1989. Mientras los académicos europeos se centraban en la Teoría de la Dependencia, en el RIAL se comenzó a teorizar en torno de la «autonomía relativa» (Tickner).

Sin embargo, la trampa de la deuda en la que cayó gran parte de Latinoamérica en los años 80 convirtió tales proyecciones en obsoletas. La región tuvo que ceder ante el dictado de la reforma neoliberal, que desmanteló la burocracia estatal históricamente propiciada por la doctrina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por lo que más de 20 años, entre los años 80 y los 90, han pasado a la historia como la «década perdida».

Entre 1989 y 1991, después del colapso de la Unión Soviética, el triunfo hegemónico de Estados Unidos parecía ser permanente, especialmente en lo relacionado con Latinoamérica. Una vez superadas las dos primeras crisis del petróleo (1973-1974 y en los años 80), el precio de los hidrocarburos se desplomó como consecuencia de la abundancia de materias primas y de gasolina. Al final de la década de 1990 no solo abundaban los productos agrarios y las materias primas a precios muy bajos sino también la energía, para alegría de los principales países industriales.

En 2001, los sucesos del 11 de septiembre en Nueva York conmocionaron el sistema internacional de forma permanente y dejaron a Estados Unidos paralizado. A raíz de estos acontecimientos pasó desapercibido, en un primer momento, el inicio del aumento de los precios de los bienes agrarios, minerales y energéticos —que no se había considerado posible— como consecuencia del ascenso económico de Asia, con la India y China a la cabeza. En cuanto a Latinoamérica, durante la reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) celebrada en Lima en 2004, Enrique Iglesias, en aquel entonces presidente de esta institución financiera, sostuvo en su discurso que América Latina debía dejar de lamentarse por los injustos *terms of trade* y aprovechar la bonanza de los precios y sus efectos sobre el futuro económico y político de la región. Hoy en día, el precio del petróleo de exportación oscila erráticamente alrededor de los 100 dólares por barril, todos los recursos minerales obtienen excelentes precios y la era en que los bienes agrarios eran baratos ha llegado a su fin.

Latinoamérica dispone de estos tres recursos (minerales, energéticos y agrarios) y puede, por lo tanto, participar en el sistema internacional con una inusitada fuerza de negociación. Ni siquiera los mejores profetas hubieran podido predecir esta situación. En 1986, en una notable descripción del escenario vaticinado para el año 2000, se planteaba y se proponía un «espacio latinoamericano» —por supuesto totalmente integrado— con un socialismo reformado, pero no se mencionaba el potencial de un *boom* de las materias primas (Martner).

En efecto, las materias primas por sí solas no explican la dinámica de autoconfianza latinoamericana que preocupa en la actualidad a Washington, sobre todo teniendo en cuenta la crisis financiera mundial de 2008-2010, que ha frenado de manera momentánea los precios. Estos juegan en verdad un papel importante, pero lo decisivo continúa siendo lo psicológico-político, y en este contexto Sudamérica en especial muestra un desarrollo compacto.

Hablar de Sudamérica es importante porque en la actualidad el concepto de «Latinoamérica» existe solo virtualmente. En realidad, el subcontinente se está dividiendo en varias partes: México, Centroamérica y sectores del Caribe caen cada vez más del lado de Estados Unidos, que busca, junto con Canadá, crear el «espacio norteamericano». Así pues, la opulenta retórica cargada de nacionalismo y antiimperialismo creada históricamente por la Revolución Mexicana hace justo 100 años se ha apagado por la simbiosis económica y política con el Norte.

A pesar de ello, es cierto que el flujo legal e ilegal de migración latina causada por la pobreza en parte equilibra esta situación y crea en Norteamérica un espacio cultural híbrido pero carente de potencial emancipatorio. Por el contrario, las remesas (las transferencias de dinero que los emigrantes envían a sus familias en sus países de origen) contribuyen a mejorar la calidad de vida de las clases bajas en el Sur.

El otro Caribe, junto con Cuba, conforma una región que demuestra su creatividad artística, aspecto muy importante para el futuro.

Pero es especialmente en Sudamérica donde esta vigorosa metamorfosis, apoyada por el *boom* de los recursos naturales, está creando un nuevo perfil. Los factores que intervienen son variados: incluyen las reivindicaciones de las etnias indígenas, los afrolatinos, las mujeres, las nuevas iglesias, etc. Es decir, las acciones y las iniciativas de movimientos de base cuyos representantes están saliendo de su silencio histórico y difundiendo sus reclamos emancipatorios con claro impacto sobre la política diaria.

En este contexto hay que considerar también el resurgir del populismo político, que no piensa en positivo respecto a las democracias liberales debido a que, de manera evidente, estas son incapaces de reducir la pobreza y las diferencias sociales —el filósofo esloveno Slavoj Žižek habla de «la lógica afín al capitalismo» de la democracia liberal—, y que, por ello, elige preferentemente formas de comunicación plebiscitarias.

Por fin, cabe destacar una conciencia soberana fortalecida en todo el espectro político de Sudamérica, que mira con recelo las aproximaciones de Estados Unidos a través de los tratados de libre comercio. En este sentido, Sudamérica está probando formas estructuradas, autóctonas y más flexibles de cooperación regional y renunciando a mecanismos centrales de conducción.

Todos estos factores, sumados a los precios realistas de las materias primas y energéticas, dan como resultado una Sudamérica que aprende a presentarse segura de sí misma y que, al mismo tiempo, lucha por encontrar un común denominador debido a que no todos sus gobiernos hablan el mismo lenguaje político. Por un lado observamos los populismos nacionalistas indígenas de Venezuela –con Hugo Chávez–, Bolivia, Ecuador, Nicaragua –dando el toque centroamericano con su acendrado sandinismo–, El Salvador –con su estilo peculiar– y Dominica –por el Caribe–. Por otro lado, el grupo moderado de gobiernos reformistas afines a la socialdemocracia europea como Uruguay, Argentina, Perú, Paraguay desde hace relativamente poco tiempo y, sobre todo, Brasil. En el medio se encuentran variantes que no están claramente definidas, como el caso de Colombia –que se sale del esquema por cooperar estrechamente con Estados Unidos en el área militar–, Honduras –donde la tesis está pendiente de ser verificada– y Chile –con un gobierno conservador–.

Así pues, a la riqueza en energía y en materias primas y a la abundancia de productos agrarios de exportación que son absorbidos por el *boom* económico asiático, hay que añadir la voluntad de reforma, el cambio político y el orgullo de la soberanía, condimentados con el nacionalismo, la resistencia contra la globalización neoliberal y los diferentes grados de antiimperialismo. Este conjunto de factores son el origen del conglomerado hoy existente en Sudamérica, que reclama nuevas estructuras no solo en el nivel interno sino también en el internacional.

La Venezuela de Chávez, si bien a veces ruidosa, forma retóricamente la punta de lanza. Pero quien en verdad juega un papel determinante dentro de la región sudamericana es el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, cuya prudencia –convertida en práctica por el brillante equipo de Itamaraty– respalda siempre el pragmatismo diplomático. La nueva Presidencia en Brasilia sin duda continuará esta tradición. Este rasgo es tanto más importante cuanto que contribuye a mantener bajo control a las antípodas de la región representadas por los gobiernos de Venezuela y Colombia. En Bruselas se ha percibido también el papel de intermediario que desempeña Brasil, y por ello la Unión Europea ha establecido un partenariado estratégico bilateral con este país, al que confiere la misma importancia que a Estados Unidos, Canadá, Rusia, China y Sudáfrica.

El significado histórico de este grupo de Estados sudamericanos, que no son homogéneos en el aspecto ideológico, es la forma de entender una integración diametralmente opuesta a la de Estados Unidos, que se basa

sobre todo en el desarrollo de infraestructuras transfronterizas y en la cooperación en el sector energético, sin buscar una estructuración institucional especial.

En el marco de estos objetivos han surgido en los últimos tiempos nuevas organizaciones. La más importante es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que incluye su propio Consejo de Seguridad. Mientras tanto el Mercosur, el esquema más viejo, parece perder contenido.

Por otro lado, el proyecto favorito de Chávez es conocido con el nombre de Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y su finalidad es frenar los errados intentos de Washington para integrar a Latinoamérica dentro del esquema del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta propuesta estadounidense de crear una zona de libre comercio panamericana desde Alaska hasta Tierra del Fuego actualmente está caduca y es reemplazada por tratados bilaterales. Es importante recalcar también la multifacética cooperación en el sector de energía, no solo para satisfacer la demanda regional sino también para sustraer del mercado internacional el petróleo y el gas producidos en la región y ofrecerlos de forma alternativa a los consumidores regionales.

El hecho de que Brasil, hasta hace poco deficitario en este sector, alcance la superdotación energética gracias a nuevos descubrimientos, y que en un futuro cercano adquiera el estatus de exportador masivo de petróleo, convierten este proyecto sudamericano en algo realista aun cuando algunas de las propuestas terminen siendo obras faraónicas –como el oleoducto continental desde Venezuela hasta Argentina– o impliquen riesgos ecológicos –como en el caso del petróleo *off-shore* de Brasil a 5.000 metros de profundidad–. Del mismo modo, no se puede olvidar que en el sector energético no existe unanimidad: mientras Venezuela y Bolivia condenan la alternativa de la bioenergía, Brasil ha iniciado –al igual que Colombia– un gran programa para suministrar etanol y productos similares a Estados Unidos.

Brasil, sin duda, es hoy en día no solo *primus inter pares* sino también el único país latinoamericano con una agenda global, mientras la agenda regional concreta una «hegemonía consensual» (*consensual hegemony*) (Burgess). Además, Brasil es el país que se atreve a negociar con *outsiders* del sistema internacional sin permiso previo de Washington o Bruselas. Esto crea cierta consternación en determinados sectores de la opinión pública. Por ejemplo, la revista británica *The Economist* laudaba el comportamiento de Brasil (con el famoso título «Brasil despega»

en la portada)². Meses después se preguntaba, con irritación: «¿De qué lado está Brasil?», comentando así los abrazos entre Lula y el presidente venezolano Chávez y con el presidente de Irán, Mahmud Ahmadineyad, acompañado por el premier Recep Tayyip Erdogan de Turquía. La revista norteamericana *Newsweek* no teme caracterizar la diplomacia brasileña como una «diplomacia pícaras»: «En lugar de ayudar a a resolver los problemas mundiales, Lula coquetea con autócratas y dictadores»³.

Parece que ni en Washington, ni en Londres, ni en Bruselas se entendió el nuevo rol de Brasil en el entorno internacional, y que no se tomaron en cuenta por ejemplo la iniciativa trilateral IBSA (la India, Brasil y Sudáfrica) o la creación del BRIC (Brasil, Rusia, India y China). El reconocimiento del nuevo rol de Brasil en la revista *Foreign Affairs*, con el mensaje «El gran momento de Brasil», obviamente no impactó en el debate público estadounidense (De Onis).

En realidad, ni Estados Unidos ni la Unión Europea tienen nada que temer: ¡no van a perder América Latina! ¿Quién se la va a quitar? Tampoco la perderán si se inicia una alianza militar-tecnológica entre Caracas y Moscú o si los buques venezolanos y rusos realizan maniobras conjuntas en el Caribe. Si se da este caso, la prudencia brasileña contribuirá a equilibrar la situación. Es más, lo que en Sudamérica está cobrando la forma de un mosaico de la cooperación puede resultar atractivo, tarde o temprano, para el resto del subcontinente que no deja de incubar creencias fundamentalistas antioccidentales. Incluso para una futura Cuba.

Lo único que ha cambiado es la actitud sumisa, el *kwnton* de las décadas pasadas. Y esto, después de todo, debería satisfacer a Washington, que supuestamente ya no quiere ejercer la hegemonía.

Hace 40 años, el escritor uruguayo Eduardo Galeano —en esa época redactor jefe de la combativa revista *Marcha*— publicó el libro *Las venas abiertas de América Latina*, haciendo posible una nueva forma de interpretar la historia de Latinoamérica que fue recibida con mucho entusiasmo, sobre todo en Europa. A pesar de una serie de errores en ciertos detalles y algunos comentarios irónicos, como los que se le dedican en el *Manual del perfecto idiota latinoamericano*, el libro de Galeano sigue siendo válido como metáfora. Solo en su versión española tiene más de 70 ediciones, lo que hizo que Francis Fukuyama le dedicara a este tema una conferencia y un libro ambicioso (2008). Además, en marzo de

2. «Brazil Takes Off» en *The Economist*, 12/11/2009.

3. Mac Margolis: «Rogue Diplomacy» en *Newsweek*, 7/5/2010.

2009, durante la V Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago, con la participación de todos los jefes de Estado latinoamericanos y caribeños, el libro adquirió el estatus de icono cuando Chávez le entregó un ejemplar al presidente Obama.

No obstante, la perspectiva ha cambiado. Hoy en día lo importante no es la sangre derramada de América Latina, sino el mensaje de que los recursos de la región –en su mayoría bajo el control de gobiernos cercanos al pueblo– pueden aportar valor. Un consorcio como el BRIC ya no va a permitir más venas abiertas. Estados Unidos tendrá que avenirse a esto. Las intervenciones clásicas, como aquellas de los siglos XIX y XX en Latinoamérica, son obsoletas, y la Doctrina Monroe ya no puede aplicarse. Permitiendo a Latinoamérica «ganar», apreciando su nuevo rol en la política internacional, Estados Unidos «ganará» también, y posiblemente terminará así una de las tragedias de la diplomacia americana (Williams).

Bibliografía

- Burgess, Sean W.: *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, University of Florida Press, Miami, 2009.
- Council on Foreign Relations: *US-Latin American Relations: A New Direction for a New Reality*, Nueva York, mayo de 2008.
- De Onis, Juan: «Brazil's Big Moment» en *Foreign Affairs* vol. 87 N^o 6, 11-12/2008, pp. 110-123.
- Drekonja-Kornat, Gerhard y Juan G. Tokatlian (eds.): *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, CEI / Fescol, Bogotá, 1983.
- Fucks, Wilhelm: *Formeln zur Macht*, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart, 1965.
- Fukuyama, Francis (ed.): *Falling Behind. Explaining the Development Gap between Latin America and the United States*, Oxford University Press, Nueva York, 2008.
- Gobierno de la República Popular China: «China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean», 5 de noviembre de 2008, <www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm>.
- Martner, Gonzalo (ed.): *América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias*, Nueva Sociedad, Caracas, 1986.
- Mendoza, Plinio Apuleyo, Carlos Alberto Montaner y Álvaro Vargas Llosa: *Manual del perfecto idiota latinoamericano*, Plaza y Janés, Barcelona, 1996.
- Tickner, Arlene B.: *Los estudios internacionales en América Latina. Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio*, Alfaomega Grupo Editor, México, DF, 2002.
- Urquidí, Víctor L.: *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, El Colegio de México, México, DF, 2006.
- Williams, William Appleman: *The Tragedy of American Diplomacy*, World Publishing Company, Cleveland, 1959.

LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS EN LOS TIEMPOS DE LA POS-POSGUERRA FRÍA

Monica Hirst

El escritor Milan Kundera establece en su libro *Un encuentro* (2009) interesantes paralelismos entre la intelectualidad latinoamericana y la centroeuropea, al hacer referencia a los lazos de solidaridad antiautoritarios que se mantuvieron en los años de la Guerra Fría. Pero Robert Skidelsky, en su obra *The World After Communism* (1996), sugiere un *pendant* entre ambas realidades en el campo de la economía política, al apuntar una articulación entre el desmantelamiento de los sistemas de economía planificada en Europa oriental y los modelos de industrialización sustitutiva en América Latina. En el terreno de la política comparada, Adam Przeworski, entre otros, exploró en los años 90 las coincidencias y las diferencias entre los procesos de transición democrática que tuvieron lugar en cada uno de los dos contextos subregionales.

No obstante, no se conoce un ejercicio de este tipo aplicado a la política internacional, en el cual se compare la desarticulación de las dos regiones como áreas de influencia de las superpotencias responsables por la configuración de un orden bipolar que persistió durante 45 años. Un motivo tal vez para estas lagunas sean los ritmos y los respectivos momentos disímiles en que sucedieron, así como la propia naturaleza de uno y de otro proceso. Mientras los países satélites de la Unión Soviética se deshacían de su condición subordinada en forma simultánea y casi inmediata a la caída del Muro de Berlín, América Latina conservó su condición de área de influencia durante varios años, luego del agotamiento del conflicto Este-Oeste.

Este «encuadramiento» se disolvió lentamente, primero con una diferenciación entre el norte y el sur de la región en lo que respecta al patrón de relación con Estados Unidos, y posteriormente como consecuencia colateral de la sobreextensión imperial norteamericana a partir del 11 de septiembre de 2001. Este artículo busca ofrecer un breve análisis sobre

MONICA HIRST: es profesora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, y becada por el Programa de Cooperación Internacional de IPEA-Brasilia. Es experta en política exterior de Brasil, integración regional y cooperación internacional. Fue directora ejecutiva de la Fundación Centro de Estudios Brasileños en Buenos Aires (Funcceb) de 1996 hasta 2005.

Traducción de Sara Daitch.

ambos momentos que, en conjunto, desdibujaron a América Latina, y más especialmente a América del Sur, como zona de influencia de Estados Unidos. El punto a destacar, en conformidad con la idea central de este libro, es que el agotamiento de este vínculo es causa y consecuencia de los nuevos tiempos en materia de alianzas intra- y extrarregionales de los países latinoamericanos.

EL PROCESO EN CUESTIÓN

Por primera vez, estudiosos de renombre comenzaron a considerar la calidad de la relación que Washington mantenía con los países latinoamericanos como uno de los indicadores de quiebre del proyecto imperial estadounidense. Autores como Joseph Nye o Stanley Hoffmann, que en el pasado raramente mencionaban a la región, subrayaron el desdén del gobierno de George W. Bush hacia el área como una señal de la pérdida del rumbo de la política externa de Estados Unidos luego del 11 de septiembre. Se indicó la «insubordinación» de los gobiernos de América Latina, y particularmente de América del Sur, como la señal de una crisis de liderazgo que reveló el mal uso de recursos de poder en nombre de prioridades estratégicas equivocadas. Para explicar este proceso, ganó fuerza la aplicación del concepto «sobreextensión imperial» (Snyder), considerando que Estados Unidos pasó a dar un privilegio exagerado a políticas estratégicas apoyadas en su poderío militar.

Así, existiría una relación entre el dismantelamiento de la única área de influencia sobreviviente luego de la caída del Muro de Berlín y la desorientación creciente de la política externa estadounidense a partir de 2001. Se trataría de un proceso de tensiones ocasionado por la quiebra del poder hegemónico de Estados Unidos ante los Estados latinoamericanos, en el cual la fragmentación se sobrepuso a la cooperación entre las partes. Se podría identificar también una tendencia al agotamiento de una agenda positiva que, si bien siempre estuvo sujeta a marcadas asimetrías, significó un factor de estabilidad en el ámbito americano desde 1940. A diferencia de otros momentos, se observaba una dinámica en la cual la región había perdido su funcionalidad para el proyecto de poder de Estados Unidos. Así, se subrayó la incapacidad de este país para conservar su ascendiente, a pesar de la ausencia de amenazas y de competidores extrarregionales. El único resquicio de la hegemonía triunfante en los años de bipolaridad fue la relación Estados Unidos-Cuba que, si bien fue preservada intacta en el contexto interamericano, una vez disociada de un contexto global de confrontación pasó a seguir una lógica conflictiva bilateral cada vez más encapsulada.

Desde el punto de vista macrohistórico, la literatura que aborda específica o genéricamente la relación interamericana como parte de un proyecto de poder de amplio alcance coincide en dos puntos: el primero es la presencia estadounidense en la región, que a pesar de sufrir variantes estuvo siempre inspirada y fundamentada en la Doctrina Monroe. El segundo son los raros momentos en que esa presencia deja de estar marcada por la negligencia política y la baja priorización estratégica (Green; Saull). La caracterización de América Latina como una esfera de influencia guardó similitud, en diversas ocasiones, con la de una zona colonial informal; precedió a la Guerra Fría y se conservó una vez finalizada esta. La subordinación estratégica quedaba reforzada mediante la idea de que América Latina correspondía al «patio trasero» de Estados Unidos, y estaba expuesta por lo tanto a repetidas intervenciones militares o políticas.

La relación de Estados Unidos con los países de la región estuvo pautada por marcadas asimetrías y por un aislamiento relativo de otros contextos externos, lo que fue reforzado por tres factores: a) el poder coercitivo de los intereses estadounidenses en América Latina; b) la limitada capacidad de articulación colectiva de políticas defensivas por parte de los países del área; y c) el papel estabilizador ejercido por Estados Unidos en situaciones de conflictos intra- e internacionales. El hecho de que la presencia dominante de Washington se haya mantenido durante más de 60 años con costos relativamente bajos, gracias en gran medida a la irrelevancia estratégica latinoamericana, explica el contenido negligente, inconsistente y errático de dicha presencia.

A lo largo de estas décadas, la costumbre de intervenir significó una relativización «de hecho» de la soberanía de los Estados de la región y operó como un derecho autoasegurado, ejercido por las sucesivas administraciones norteamericanas luego de la fase de imperialismo colonialista de los primeros años del siglo XX¹. Se impone aquí el actual debate sobre el modelo de poder imperial que se puede aplicar a Estados Unidos, cuál es su grado de excepcionalidad que volvía legítima la intervención y hacía de ella un ejercicio benevolente de autoridad y de responsabilidad. En cualquier caso, la identificación de esta política con la de una proyección hegemónica se transformó en el sesgo explicativo más indicado para el tipo de interacción establecido entre Washington y los países latinoamericanos a partir de los años 30.

1. Esta etapa se inaugura con la victoria estadounidense en la guerra contra España en 1898, con la ocupación de Filipinas, Guam, Samoa y Puerto Rico.

Durante todo el conflicto Este-Oeste, y a pesar de su marginalidad estratégica, América Latina fue una voz activa en el conjunto de organismos multilaterales que otorgó una faceta institucional al liderazgo de Estados Unidos, asegurando apoyo y legitimidad (Lowenthal). Además, el montaje del Sistema Interamericano concedió un ámbito específico para que el *hegemon* ejerciera su autoridad, con bases consensuales y poco conflictivas, apoyado por un conjunto de Estados más débiles con los cuales compartía la identidad americana (Bethell).

A partir de los años de *détente*, Estados Unidos y América Latina dejan poco a poco de hablar el mismo idioma político y, en el corto periodo de la segunda Guerra Fría (1979-1989), desaparece en varios países de la región la convergencia ideológica construida en los años dorados del conflicto Este-Oeste. Es este contexto, el poder de intervención de Estados Unidos en América del Sur se redujo notablemente. No obstante, el imperio conservó su capacidad coercitiva ejercida a través de su poder de presión y de la agenda, lo que le permitió generar una ilusión de comunión de intereses en la primera década de la Posguerra Fría.

UN PROCESO EN DOS TIEMPOS

Mirando hacia atrás, es posible notar que el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y América del Sur alcanzó su momento más agudo en la década de 1980. No obstante, los años siguientes fueron de recomposición, con miras a la construcción de una agenda cooperativa en los campos económico-comercial, de seguridad y de política internacional. El entusiasmo general de las instituciones y de los regímenes multilaterales en los primeros años de la Posguerra Fría procreó nuevas y positivas expectativas para la Organización de Estados Americanos (OEA). Iniciativas como el Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano (1991) ilustraban este escenario en el cual eran temas destacados de la agenda hemisférica el comercio regional, la defensa de la democracia, la protección de los derechos humanos y la seguridad colectiva (Hirst 1996).

Por lo tanto, las primeras expectativas en los años 90 fueron que los tiempos de estremecimiento, observados en la etapa final de la Guerra Fría, serían sustituidos por una relación pautada por la convergencia inédita con la mayoría de las naciones sudamericanas. La ilusión de que una nueva era de diálogo interamericano se hubiera instalado de forma definitiva estuvo estrechamente asociada al predominio de segmentos liberales-institucionalistas al mando de la política externa estadounidense

(Corrales/Feinberg). Del lado sudamericano, la combinación de procesos de democratización con el de liberalización económica contribuyó a alimentar este optimismo, ritualizado en las cumbres presidenciales instituidas por el gobierno de Bill Clinton a partir de 1994.

En el transcurso de los años 90, fueron diversas las demostraciones de coincidencias interamericanas en lo que respecta a la valoración de los regímenes e instituciones internacionales, destacándose la comunión de posiciones respecto del Protocolo de Kioto (1997), la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1995), el Protocolo de Ottawa sobre Minas Antipersonal (1992), el Régimen Antimisiles (1992) y la creación de la Corte Penal Internacional (1998). En este mismo contexto, países como Argentina y Brasil cedieron a las presiones de Estados Unidos y adhirieron al Tratado de No Proliferación Nuclear, al coordinar con Washington acciones en el ámbito regional, como la negociación de la paz entre Ecuador y Perú y la contención de las fuerzas antidemocráticas en Paraguay. Por lo tanto, la región parecía dispuesta a adherir e integrar un orden hegemónico consensual institucionalizado.

Sin embargo, se hizo evidente el contraste entre el marco del (des)entendimiento en la primera y segunda décadas de la Posguerra Fría entre las naciones sudamericanas y Estados Unidos. A partir del 11 de septiembre de 2001, la determinación de Washington de llevar adelante un uso pleno de las políticas preventivas unilaterales se convirtió en una fuente de aprensión para los países sudamericanos, encendiendo nuevamente sentimientos antiestadounidenses que habían sido tímidos y parcialmente explicitados en los años 90. Al mismo tiempo, se multiplicaron en América del Sur los focos de cuestionamiento al credo neoliberal y se asumió un distanciamiento prudente de la política de seguridad de Estados Unidos. Las nuevas prioridades de la política exterior de la Casa Blanca luego del 11 de septiembre, sumadas a la crisis económico-social producida por la vigencia de políticas neoliberales, revirtieron en poco tiempo la tendencia previa. La guerra contra el terrorismo liderada por la administración Bush y la opción por el unilateralismo en detrimento del multilateralismo suspendieron rápidamente el clima de concordancia y coordinación entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

Ganó fuerza entonces la visión de que los modos imperiales estadounidenses representaban más una amenaza que un factor de estabilidad para la región (Buzan/Waever, p. 319). Posteriormente, la postura antiestadounidense sudamericana se propagó como respuesta defensiva

a la apología liberal del antiestatismo y cobró aún más fuerza frente a las inquietudes manifestadas por el gobierno de George W. Bush en los escenarios políticos de la región. Se retornó así a una diferencia ideológica similar a la observada en los años 60, momento de auge de la Guerra Fría y de la proyección sobre la región. Algunos autores interpretaron este comportamiento como un retorno extemporáneo a los tiempos de la Guerra Fría (Lima 2005; Tokatlian 2005).

Surgía también el riesgo de que la preservación del margen de maniobra de las políticas sudamericanas se viera afectada por la ampliación de la presencia militar estadounidense en América del Sur, sea en función de sus vínculos con Colombia o por la inserción de Establecimientos Operativos Avanzados. Se observó la reactivación del «fantasma» de acciones intervencionistas en la región, a partir de inquietudes manifestadas por el Comando Sur y el Departamento de Estado sobre las ramificaciones de determinados procesos locales. Las crisis de gobernabilidad democrática se asociaron a la noción de amenaza, lo que inevitablemente se traducía en la securitización de las acciones contempladas para superarlas. La percepción oficial de Estados Unidos pasó a ser que la seguridad regional enfrentaba nuevos problemas generados por desarrollos políticos negativos en países como Haití, Bolivia, Venezuela y Ecuador. Se menciona el surgimiento de un «populismo radical», identificado como una «amenaza emergente», que coincidía con la crisis de modelos democráticos en el área².

Una creciente desaprobación por parte de los países latinoamericanos hacia la política estratégica estadounidense ganó rápidamente espacio en los diferentes ámbitos de la política regional y mundial. Fueron muchas las señales que demostraron las diferencias entre las partes. Entre tantas, es posible mencionar el rechazo de México y Chile a apoyar la invasión a Irak en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2003; las diferentes percepciones sobre temas de seguridad en las reuniones ministeriales de Defensa; las motivaciones defensivas detrás de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); el tono afirmativo de la política exterior brasileña; el desarrollo de políticas de defensa en reacción al impacto del Plan Colombia en el área andina-amazónica; la polarización ideológica que comenzó a marcar lado a lado las relaciones Colombia-Venezuela; la latinoamericanización de la agenda de trabajo de la OEA y la inclusión de Cuba en el Grupo de Río.

2. Testimonio del general James T. Hill, comandante del Ejército de Estados Unidos, Comando Sur, ante el Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes, 24 de marzo de 2004, <www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004_hr/04-03-24hill.htm>, fecha de consulta: 11/12/2010.

En el campo económico-comercial, la paralización progresiva de las negociaciones en torno del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) derivó en una agenda fragmentada de entendimientos subregionales. Al tiempo que el gobierno estadounidense se mostraba dispuesto a profundizar su compromiso con el regionalismo abierto, partía del supuesto de que el ALCA conduciría a la disolución de otros regímenes de integración regional como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur. La decisión anunciada por Estados Unidos en febrero de 2003 de fragmentar sus ofertas negociadoras mediante propuestas diferenciadas en lo que respecta al universo de productos beneficiados por reducciones tarifarias —uno para el Caribe (85%) y otros para América Central (64%), para los países andinos (68%) y para el Mercosur (50%)— dejó en evidencia el fin de un proyecto interamericano de libre comercio. La variedad de calendarios de reducción de tarifas concluyó en un entramado de negociaciones y presiones cuyos principales resultados fueron estimular la competencia entre los países de la región, aumentar el poder coercitivo de la pauta de negociaciones comerciales norteamericanas y enterrar la cláusula de nación más favorecida en el ámbito hemisférico. Al lado del fracaso de las negociaciones del ALCA, tomaron importancia las negociaciones bilaterales de tratados de libre comercio (TLC), entre los que se destacaron los acuerdos alcanzados con Chile, Perú y el área centroamericana³.

En este contexto, Estados Unidos contribuyó a profundizar la especificidad sudamericana en el contexto latinoamericano, estimulando una diferenciación basada en preferencias económico-comerciales que posteriormente se proyectarían en temas de seguridad. A la fragmentación entre el norte y el sur de América Latina en el terreno de los acuerdos económico-comerciales, se sumó seguidamente el impacto causado por la securitización de la agenda hemisférica a partir del 11 de septiembre, lo que provocó un nuevo impacto en materia de fisuras intrarregionales.

UN ELENCO DE BILATERALISMOS

A partir de entonces comenzó a observarse un variado patrón de vínculos bilaterales entre los países sudamericanos y Estados Unidos. Parecían surgir tres modelos: a) el alineamiento con tutela, como se daba en Colombia; b) la confrontación con «villanización», como ocurría en

3. El TLC con Chile se firmó y se ratificó en 2005; el TLC con Perú se firmó en 2005 y fue ratificado por Perú en 2006 y por Estados Unidos en 2007; el TLC con América Central se firmó en 2004 y fue ratificado por Estados Unidos en 2006.

Venezuela; y c) la afirmación con sentido de oportunidad, como se observó en el caso de Brasil. En los tres casos, es posible notar un modelo de relación construido mediante una agenda positiva, negativa o neutra y con un sentido funcional a los intereses regionales o internacionales de cada país.

En el primer caso, la adhesión colombiana a la lucha contra el terrorismo asociada al combate contra el narcotráfico desde 2001 fortaleció aún más los vínculos bilaterales sellados a partir de la exitosa negociación del Plan Colombia. Exigencias rechazadas por otros países sudamericanos, como la de un acuerdo específico que eximiera a ciudadanos estadounidenses basados en su territorio de los procedimientos judiciales de la Corte Penal Internacional, ilustraron la disposición del Estado colombiano a ceder soberanía a cambio de recibir asistencia militar.

El diálogo de sordos entre los gobiernos estadounidense y venezolano trajo de vuelta la típica confrontación ideológica de la Guerra Fría. La primacía de una política de confrontación frente a la administración estadounidense representó para el gobierno de Hugo Chávez un instrumento de cohesión interna, especialmente luego del intento de golpe de Estado sufrido a fines de 2002. Del lado de Washington, el uso de recursos intervencionistas, como la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED) y la Oficina de Iniciativas para la Transición (Office of Transition Initiatives, OTI) reanimó antiguos métodos de desestabilización que se sumaron a la polarización política local⁴. En forma similar a lo ocurrido en los años 50, percepciones distorsionadas confundían populismo nacionalista con amenazas desestabilizadoras (antes identificadas con el comunismo), que colocaban en riesgo las economías de mercado y los valores democráticos.

Las relaciones con Brasil no solo mostraron un camino bastante diferente al de los modelos mencionados, sino que también revelaron sorpresas frente a lo que se esperaba a partir del cambio de gobierno en 2003. Desde sus comienzos, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva estuvo fuertemente asociado a la idea de cambio, lo que en política

4. Desde 2001, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) invirtió US\$ 15 millones y la NED, US\$ 4 millones para apoyar a grupos de oposición al régimen de Chávez. Una parte importante de esos recursos fue utilizada para apoyar el intento de golpe de Estado en abril de 2002 y la huelga general que duró más de dos meses a finales de ese mismo año. Nuevos intentos de intervención también recibieron apoyo estadounidense, como el Plan Consenso País, que impulsaba la negativa en el referéndum de 2003 y las acciones de desobediencia civil en 2004 (Sanjuan).

exterior trajo como consecuencia la configuración de una etapa *afirmativa* en la relación con Estados Unidos. De acuerdo con la visión oficial brasileña, se había alcanzado una etapa de madurez cuyo resultado principal fue la configuración del establecimiento de un diálogo estratégico entre Brasilia y Washington (Aguiar Patriota; Hirst 2003).

Así como era cierto que Brasil había contribuido decisivamente a obstaculizar durante diez años la negociación del ALCA, su actuación estuvo siempre marcada por cuestionamientos sustantivos más que por objeciones ideológicas. El naufragio del ALCA en la IV Cumbre de las Américas en 2005 adquirió un sentido «liberador» que extrapoló la agenda de negociación en torno de un área de libre comercio hemisférica. La suspensión del proceso de negociación libró a Brasil de un proyecto que, además de haber merecido siempre un alto grado de desaprobación interna, le impedía al gobierno de Lula confeccionar su propia agenda con Estados Unidos. En este sentido, fue sintomático que al día siguiente (literalmente) tuviera lugar la manifestación recíproca de interés por construir una agenda bilateral de amplio espectro. En términos bilaterales, pasó a prevalecer un enfoque pragmático en el tratamiento de la agenda económico-comercial, que dio especial importancia a las coincidencias sobre fuentes de energía renovable (en particular en el área de biocombustibles).

La relación Lula-Bush, también en los terrenos de política y seguridad, y luego de un período de distanciamiento, atestiguó una sucesión de contactos positivos en niveles interministeriales e interpresidenciales. Se sustituyó la etapa inicial de marcados desencuentros por una relativa distensión; los principales puntos de desacuerdo, si bien no desaparecieron, dejaron de representar un obstáculo en la identificación de áreas de consenso. Por su lado, Washington pasó a reconocer la necesidad de mantener abierto un canal de comunicación con Brasilia para trabajar con la agenda política regional, particularmente en situaciones en las que las instituciones democráticas enfrentaban mayores riesgos de continuidad, como sucedió en Bolivia y Venezuela. En los encuentros bilaterales de alto nivel se reiteró un reconocimiento especial por la intervención brasileña en Haití, valorando la decisión del gobierno de Lula de asumir el comando militar de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) en 2003 (Hirst 2009, pp. 29-72). Las premisas de la política internacional del gobierno de Lula, que fundamentan la presencia brasileña en el país caribeño, no impidieron que para Estados Unidos esa presencia adquiriera un sentido funcional, dada la imposibilidad de que las tropas estadounidenses desembarcaran otra vez en suelo haitiano y por los costos políticos y militares de su

acción sobreextendida en Afganistán e Irak. En agosto de 2010, se concretó un nuevo paso rumbo a un diálogo con bases estables con la firma de un Acuerdo de Defensa bilateral.

MÁS ALLÁ DE LA AGENDA INTERAMERICANA

Un aspecto que debe ser subrayado es que en la Posguerra Fría, específicamente a partir de 2001, la agenda internacional de los países latinoamericanos, y en especial la de los sudamericanos, estuvo lejos de limitarse a los buenos o malos términos de la relación con Estados Unidos. Se observaron importantes movimientos por parte de diversos países que impactaron en sus respectivas agendas regionales y globales, y que revelaron un esfuerzo por diversificar vínculos, intereses y actores.

En el plano regional

Un primer punto hace referencia al plano intrarregional, en donde existió una notable reversión de las expectativas proyectadas en los años 90. Tomaron impulso algunas tendencias que rompían el horizonte de armonía de la década anterior y que parecían conducir más fácilmente a la fragmentación que a la integración. Se redujo el ritmo de los procesos asociativos intergubernamentales, se profundizaron las particularidades de las opciones de gobernabilidad democrática y se reforzaron las especificidades subregionales y nacionales. Al lado de la diferenciación entre el norte y el sur de la región –condicionada por el modelo de vinculación con Estados Unidos–, el peso combinado de la incidencia de factores histórico-culturales, de la consolidación de procesos político-institucionales posautoritarios y de nuevas adversidades económico-sociales demoró la construcción de proyectos comunitarios regionales y subregionales.

También en el ámbito político fueron crecientes las dificultades que fue preciso enfrentar para fortalecer las instituciones y los regímenes multilaterales en la región. Por un lado, las iniciativas reactivadas o de lanzamiento reciente, como la CAN, el Mercosur y el Grupo de Río, sufrieron fracasos en sus intentos de configurar una cultura y una institucionalidad comunitarias en la región. Los proyectos para la creación de agrupaciones innovadoras, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) –ahora con el nombre de Unasur–, debían convivir con divisiones entre Estados que trababan proyectos de liderazgo regional, situación especialmente visible en el caso de Brasil. Buscando crear su propio espacio de proyección regional, Venezuela se lanzó a conformar una alianza intergubernamental conocida como Alianza Bolivariana para los

Pueblos de Nuestra América (ALBA), que reúne a un grupo de países identificados ideológicamente y motivados por un sentido de solidaridad social. Se aprovechaba el vacío dejado por una Cuba ya cansada, en el contexto de fuertes sentimientos antiestadounidenses. Al mismo tiempo, la idea de que la expansión de los recursos energéticos sudamericanos abriría camino a un nuevo diseño estratégico de integración regional dio lugar a un escenario de disputas y diferencias estimuladas por los intereses y necesidades de políticas individuales de crecimiento e influencia regional.

En el área de seguridad, inmediatamente perdió impulso la agenda cooperativa como prescripción estadounidense, una vez que la funcionalidad de regímenes e instituciones multilaterales perdía peso frente a las nuevas prioridades estratégicas de Estados Unidos, que imponían la macrosecuritización de la agenda hemisférica. Pero contra todas las expectativas de Washington, los países sudamericanos dieron su propia respuesta a los nuevos tiempos. A diferencia de lo previsto en los años 90, tomaron ímpetu las políticas de defensa nacional, acompañadas por el aumento de los presupuestos militares, la valorización de sentimientos nacionalistas y la (re)activación de rivalidades entre los Estados. Emergieron así nuevas controversias referidas al impacto de políticas de defensa más robustas, y ante el posible escenario de una carrera armamentista en América del Sur (Battaglino).

En lugar de una división entre dos subsistemas de seguridad Andes-Cono Sur, América del Sur se transformó en una maraña de tensiones bilaterales, de redes de operaciones transnacionales de delito y de respuestas fragmentadas a las presiones estratégicas de Estados Unidos. La guerra en Colombia, en lugar de representar un foco de irradiación de inseguridad regional, generador de políticas comunes para su contención, ascendió a la categoría de «guerra contra el terror» que debía combatirse conjuntamente entre Colombia y Estados Unidos. En este mismo contexto se creó una trama de conexiones transfronterizas entre los grupos narcoguerrilleros colombianos y las organizaciones de criminales que operaban en diferentes países sudamericanos.

Si se considera el argumento de que el final de la Guerra Fría ofreció mayor libertad a las regiones para ampliar la responsabilidad sobre sus respectivas agendas de seguridad, es posible constatar que América del Sur hizo un uso modesto de esta oportunidad (Buzan, p. 18). Igualmente, las dificultades económicas y de gestión que debieron enfrentar los Estados para asegurar políticas regionales eficientes de seguridad y defensa se agravaron frente al impacto mundial de la vinculación entre

la dimensión internacional del crimen y la porosidad de los mecanismos de control de circulación de bienes, servicios, capital y personas, estimulada por la globalización (Hurrell 2006; Tokatlian 2000). Los primeros pasos para revertir esta tendencia se dieron en 2009 con la creación del Consejo Suramericano de Defensa (CSD).

En el plano global

Junto a los modestos resultados obtenidos en el terreno de la construcción comunitaria, se observaron importantes transformaciones en la articulación de la región con la agenda global. No obstante, es interesante notar que esta ya no se encuentra asociada a la presencia de intereses y valores provenientes de Estados Unidos. Para América del Sur, el sentido de la globalización de los años 90 sufre un notable cambio en la primera década del siglo XXI. A pesar de su marginalidad estratégica y de los limitados resultados de sus iniciativas institucionales regionales, la región amplió su presencia en las acciones multilaterales vinculadas a la protección de la paz y a la cooperación internacional. Actualmente, los países sudamericanos ofrecen más intervención de la que reciben, al mismo tiempo que asumen un nuevo papel en la cooperación Sur-Sur. Asia y África también ofrecen importantes contingentes para las operaciones de paz, pero al mismo tiempo son las áreas en las que estas misiones se hacen más presentes.

En el contexto sudamericano, los países de mayor desarrollo relativo y estabilidad institucional –Argentina, Brasil y Chile– ampliaron su actuación en procesos de reconstrucción posbélica aprobados e instituidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Hirst 2009). Se ha observado un entrecruzamiento entre las agendas de cooperación regional y global, a partir del interés compartido por participar en operaciones multilaterales de paz. Desde 2004, los gobiernos argentino, brasileño y chileno participan en la MINUSTAH y mediante esta misión buscan imprimir una solución regional para la crisis institucional, humanitaria y de viabilidad económica en Haití. No se trata de desconocer la importancia de los demás países presentes en suelo haitiano, sino de destacar la actuación del ABC a partir de una nueva articulación entre las políticas exterior y de defensa, con el propósito de ampliar la influencia regional en el debate sobre gobernabilidad y multilateralismo efectivo⁵.

5. Los países que participan en la MINUSTAH son: Argentina, Benin, Burkina Faso, Bolivia, Brasil, Camerún, Canadá, Chad, Chile, China, Colombia, Croacia, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Guatemala, Guinea, Jordania, Madagascar, Malasia, Malí, Nepal, Níger, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Rueda, Rumania, Senegal, Sri Lanka, Togo, Turquía, Uruguay, Vanuatu y Yemen.

Especial mención debe recibir la actuación de Brasil, que asumió el mando militar de la misión como forma de demostrar su interés en expandir su proyección en el tablero de la alta política mundial. Desde el inicio de la MINUSTAH, la presencia brasileña osciló entre una actuación coordinada con sus pares sudamericanos y la construcción de un perfil propio en el desempeño de sus responsabilidades en suelo haitiano. En realidad, esta doble faceta reproducía un modelo de comportamiento brasileño profundizado a partir del gobierno de Lula y en el cual se busca combinar política regional con intereses globales. Luego del terremoto de enero de 2010, el país ascendió nuevos peldaños en lo que respecta a sus responsabilidades militares y económicas en Haití, y sus acciones pasaron a estar más vinculadas a las demandas locales y a las expectativas internacionales, inclusive de Estados Unidos, que a las articulaciones sudamericanas.

También cobró relevancia la presencia de países sudamericanos en espacios multilaterales dedicados a temas económicos globales, mencionando el G-20 en el contexto de los esfuerzos por la conclusión de la Ronda de Doha, y el G-24, convocado con el propósito de buscar una salida consensuada para la crisis financiera internacional provocada a fines de 2006. En todos los casos, la actuación de Brasil como poder emergente adquirió especial visibilidad política y económica tanto en función de su desempeño interno como en la voluntad declarada de asumir un papel mediador en el diálogo entre las naciones industrializadas y los países del Sur (Burgos).

Asimismo, emergieron nuevos horizontes en la articulación de la región con la agenda internacional de cooperación internacional. Es en América Latina donde actualmente se observa el mayor porcentual de países de renta media (PRM) —79%— que actúan simultáneamente como receptores y donadores en la comunidad internacional de asistencia para el desarrollo. A partir de la crisis económica global de 2008, aumentó la presión sobre países identificados como donantes emergentes, con el propósito de ampliar sus responsabilidades como donantes a los países de renta baja. La convergencia entre las trayectorias en políticas de desarrollo, democratización y cooperación Sur-Sur de los países sudamericanos les confiere un papel político y operativo en la agenda global de asistencia al desarrollo y la estabilidad política. En particular Argentina, Brasil y Chile contribuyen con el incentivo de nuevas agendas de cooperación Sur-Sur que prevén una articulación más estrecha entre la cooperación político-institucional y el impulso al desarrollo.

La exposición de la región a las transformaciones del mercado internacional abrió nuevas posibilidades de vinculación comercial y de fuentes

externas de inversión. La apertura y la estabilidad de las economías latinoamericanas favorecieron una porosidad estimulada por el dinamismo de las economías emergentes, especialmente China y la India, además de la diversificación de lazos con economías industrializadas y países en desarrollo con mejor desempeño relativo. Por lo tanto, como en todos los lugares dinámicos del planeta, los vínculos entre las dimensiones regionales e internacionales en América Latina adquirieron un nuevo significado en las realidades locales a partir de la globalización.

LAS INCERTIDUMBRES DEL POST-POST

Es innegable que con el fin de la administración Bush se dio vuelta la página del escenario de polarización ideológica fomentado por la guerra contra el terror. Las expectativas generadas por los nuevos vientos que soplaron con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca se hicieron sentir en todos lados, incluso en América Latina. El inmediato abandono del enfoque estratégico de su predecesor parecía abrir espacio para cambios y nuevos posicionamientos en todos los temas mundiales. En lo que toca a la política latinoamericana, si bien no había urgencias como en Asia Central y Oriente Medio, se transmitió un mensaje que mezclaba *mea culpa* con necesidad de *aggiornamento*.

Durante la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago en abril de 2009, el discurso de la nueva administración reveló de hecho un esfuerzo de actualización sobre la región. Por un lado, parecía que quería sumar la región al sentido de cambio y a la enfática defensa de instituciones y valores democráticos, pero por otro, se mantenía sin cambios el lugar marginal de esta en el conjunto de prioridades globales de Washington. Es preciso mencionar algunas señales de «nuevos tiempos», como el reconocimiento de la Unasur, ya que por primera vez se admitía la representatividad de una organización regional que no incluía la afiliación de Estados Unidos. Luego, al mes siguiente y en la Asamblea de la OEA, se dieron nuevos pasos en esta misma dirección con la aprobación de la resolución 2.438, que prevé el inicio de un proceso de revocación de la exclusión de Cuba de este organismo. Colocar este tema sobre la mesa y dar comienzo a la reincorporación de ese país a la comunidad interamericana indicaba la posibilidad de un fin, aunque tardío, de la Guerra Fría en la política latinoamericana de Estados Unidos. Se abría el horizonte para que la defensa enfática de valores democráticos se desvinculara de una diplomacia coercitiva y del uso de sanciones como método de presión política, lo que significaba el abandono de prácticas legitimadas en los viejos tiempos de la Guerra Fría.

Como se comentó anteriormente, ha sido notable la crisis de liderazgo de Washington en la región latinoamericana, y especialmente sudamericana, en los años recientes. La creciente falta de interés y energía política para enfrentar «turbulencias periféricas» contribuyó, al mismo tiempo, a que Brasil diera largos pasos rumbo a consolidar su condición de poder regional (Grabendorff; Lima 2008). La política sudamericana del gobierno de Lula, junto con la nueva presencia económica del país en toda la región, corroboran que esta condición asoció positivamente aspiraciones propias con necesidades que difícilmente podrían ser atendidas por Estados Unidos.

Luego de las primeras manifestaciones, se hizo menos claro que la administración de Obama fuera a emprender un camino innovador *tout court*, y pareció más probable que buscaría preservar algunas hileras de ladrillos del Muro de Berlín en el ámbito interamericano, aun 20 años después de su derrumbe en la política mundial. Las resistencias a levantar el embargo de Cuba, la incomodidad con la gestión del actual secretario general de la OEA, las ambigüedades frente al golpe de Estado en Honduras y la continuidad indiscutida del apoyo otorgado al gobierno colombiano en el combate a la narcoguerrilla son indicadores de que, cuando se trata de la relación Estados Unidos-América Latina, los nuevos liderazgos no representan el abandono de viejas prácticas (Joyner). En este caso, cabrá a América Latina, y especialmente a América del Sur, consolidar por su propia cuenta y riesgo la condición de ex-área de influencia estadounidense.

Sería natural que el papel de Brasil no fuera menor en este movimiento, ayudado por el impacto de su éxito económico y político. No obstante, las reticencias de este país en lo que se refiere a asumir un papel de líder y las dudas por parte de sus vecinos próximos y distantes en cuanto a las ventajas de negociar un arreglo de esta naturaleza están frenando lo que constituiría un camino con mejores posibilidades de construcción de un proyecto comunitario regional en el siglo XXI. Frente a este *impasse*, lo que termina predominando, más por *default* que por virtud, es un piso mínimo de consensos intrarregionales acompañado de un cierto «vale todo» en las alianzas internacionales de cada país. Se trata de una realidad que parece adaptarse sin mayores problemas al concepto de regionalismo anárquico.

DE VUELTA AL FUTURO

Una forma de concluir el argumento desarrollado en estas páginas es volver a su inicio. Veintiún años después de la caída del Muro de

Berlín, las dos ex-áreas de influencia de las superpotencias que marcaron el compás de la Guerra Fría no podrían revelar trayectorias más contrastantes. Por un lado, Europa oriental busca fortalecer sus vínculos con el «viejo mundo» eurocéntrico, prueba de estabilidad política y sólida interdependencia intrarregional, aun en momentos de fuertes turbulencias económicas. Por otro lado, América del Sur inventa nuevas articulaciones extrarregionales y apuesta a lo desconocido. Pero ambas regiones se asemejan en la actitud defensiva cuando la cuestión de la relación con sus antiguos «jefes» entra en escena. En el contexto sudamericano, la relación con Estados Unidos aún es fuente de preocupación, siempre más para unos que para otros. Ejemplo reciente en este sentido fue el acuerdo en el área de defensa firmado entre Washington y Brasilia. Por más que el gobierno brasileño insista en limitar su importancia, sus vecinos sudamericanos demuestran sus preocupaciones. ¿Existe la posibilidad de que un liderazgo delegado sustituya a la fluidez y a la eventual anarquía del regionalismo vigente? Una pregunta que solo tendrá respuesta en los festejos del cincuentenario de la caída del Muro de Berlín.

Bibliografía

- Aguiar Patriota, Antonio de: «O Brasil e a política externa dos EUA» en *Política Externa* vol. 17 Nº 1, 2008, pp. 22-41.
- Battaglini, Jorge M.: «Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentística en América del Sur?» en *Nueva Sociedad* Nº 215, 5-6/2008.
- Bethell, Leslie: «Brazil and Latin America» en *Journal of Latin American Studies* vol. 42 Nº 3, 8/2010, pp. 457-485.
- Buzan, Barry: *Regions and Power: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Buzan, Barry y Ole Waever: «South America: An Under-Conflictual Anomaly?» en B. Buzan y O. Waever: *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 304-342.
- Burges, Sean W.: «Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy After the Cold War» en *International Relations* vol. 22 Nº 1, 3/2008, pp. 65-84.
- Corrales, Javier y Richard Feinberg: «Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions» en *International Studies Quarterly* vol. 43, 1999, pp. 1-36.
- Grabendorff, Wolf: «Brasil: de coloso regional a potencia global» en *Nueva Sociedad* Nº 226, 3-4/2010, pp. 158-171.
- Green, David: *The Containment of Latin America: A History of the Myths and Realities of the Good Neighbor Policy*, Quadrangle Books, Chicago, 1971.
- Hirst, Monica: *Democracia, seguridad e integración. América Latina en un mundo en transición*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.

- Hirst, Monica: «Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas» en *Nueva Sociedad* N° 185, 5-6/2003.
- Hirst, Monica: *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*, FGV, Río de Janeiro, 2008.
- Hirst, Monica: «La intervención sudamericana en Haití» en M. Hirst (comp.): *Crisis del Estado e intervención internacional*, Edhasa, Buenos Aires, 2009, pp. 327-360.
- Hirst, Monica y Maria Regina Soares de Lima: «Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities» en *International Affairs* vol. 82 N° 1, 2006, pp. 21-40.
- Hurrell, Andrew: «Security in Latin America» en *International Affairs* vol. 74 N° 3, 1998, pp. 529-546.
- Hurrell, Andrew: «The State of International Society» en Richard Little y John Williams (eds.): *The Anarchical Society in a Globalized World*, Palgrave, Basingstoke, 2006, pp. 191-215.
- Joyner, James: «Bush's Third Term» en *The National Interest Online*, <<http://nationalinterest.org/article/bushs-third-term-3189>>, 22/7/2009.
- Kundera, Milan: *Un encuentro*, Tusquets, Buenos Aires, 2009.
- Lima, Maria Regina Soares de: «Guerra Fria, de volta à América do Sul?» en *Jornal do Brasil*, 29/8/2005, disponible em *Observatório Político Sul-Americano*, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, <www.opsa.com.br/pdfs/30_artigos_Guerra%20Fria%20de%20volta%20a%20Am%C3%A9rica%20do%20Sul.pdf>.
- Lima, Maria Regina Soares de: «Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?» en Ricardo Lagos: *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008, pp. 89-114.
- Lowenthal, Abraham: «The United States and Latin America, 1960-2010. From Hegemonial Presumption to Diverse and Complex Relationship» en *Foro Internacional* vol. L N° 3-4, 7-12/2010, pp. 552-626.
- Mittelman, James H. y Robert Johnston: «Globalization of Organized Crime, the Courtesan State, and the Corruption of Civil Society» en *Global Governance* vol. 5 N° 1, 1-3/1999, pp. 103-127.
- Przeworski, Adam: *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian: «Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos» en Ricardo Lagos: *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008, pp. 209-238.
- Sanjuan, Ana María: «América Latina y el bolivarianismo del siglo XXI. Alcances y desafíos de la política venezolana hacia la región» en Ricardo Lagos: *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008, pp. 145-178.
- Saull, Richard: «El lugar del sur global en la conceptualización de la Guerra Fría: desarrollo capitalista, revolución social y conflicto geopolítico» en Daniela Spenser (coord.): *Espejos de la Guerra Fría: México, América Central y el Caribe*, Ciesas, México, 2004, pp. 31-66.
- Skidelsky, Robert: *The World after Communism: A Polemic for our Times*, Picador, Londres, 1996.

Monica Hirst

- Snyder, Jack: *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University Press, Ithaca, 1991.
- Tokatlian, Juan Gabriel: *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2000.
- Tokatlian, Juan Gabriel: «El regreso de la Guerra Fría» en *La Nación*, 10/4/2005.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

Riordan Roett

DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA EN EL PERIODO 2009-2010

Pasados 16 meses desde la llegada al poder de la administración Obama, es un buen momento para realizar un balance de su política exterior y de las relaciones con América Latina durante este periodo. Sobre el tema que nos ocupa, la eterna cuestión es analizar si el vaso, desde la perspectiva estadounidense, está medio lleno o medio vacío.

En cuanto a los aspectos positivos del enfoque de la nueva administración respecto al hemisferio, cabe resaltar la rápida respuesta estadounidense ante la crisis humanitaria en Haití; la propuesta de ayuda humanitaria y cooperación con el gobierno de Chile presentada en Santiago por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, tras el devastador terremoto sufrido por ese país en febrero de 2010; y la búsqueda de debate, diálogo y negociación puesta de manifiesto en la participación del presidente Barack Obama en la Cumbre de las Américas en abril de 2009 en Trinidad y Tobago, que fue percibida por el resto de los países como una señal de cambio frente a la imposición propia de la administración anterior de George W. Bush.

A todo ello habría que añadir la decisión del presidente Obama de cerrar el centro de detención de Guantánamo, que fue recibida con gran entusiasmo, como también lo fue la resolución de la Casa Blanca de levantar las restricciones al envío de remesas de los ciudadanos cubano-americanos a sus familiares en la isla y la concesión de permisos a los residentes cubanos en Estados Unidos para viajar a Cuba por primera vez en décadas. Y, por supuesto, la reciente visita de la secretaria de Estado a la región en marzo de 2010 debe verse como una decisión de la Casa Blanca de recuperar el tiempo perdido en su relación con América Latina.

RIORDAN ROETT: profesor Sarita y Don Johnston de Ciencias Políticas y director del Programa de Estudios del Hemisferio Occidental y del Programa de Estudios Latinoamericanos de la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington, D.C.

Traducción de Xavier Servitja.

En los aspectos militares y de seguridad, la cooperación debería mejorar tras la firma de un acuerdo militar entre Brasil y Estados Unidos el 12 de abril de 2010 (el primero desde 1977). El principal objetivo del acuerdo es promover la cooperación en investigación y desarrollo, soporte logístico, tecnología de seguridad, adquisición de productos de defensa y servicios y un compromiso en la realización de maniobras militares conjuntas. Aunque en la práctica el tratado no implica mayores cambios en la relación militar, sí es verdad que puede allanar el camino hacia un incremento significativo en las negociaciones entre las industrias armamentísticas de ambos países. Todos estos progresos deben verse como el vaso medio lleno.

Sin embargo, del lado opuesto existe otro tipo de actuaciones que podrían hacer ver el vaso como medio vacío. Entre ellas, cabe destacar la opinión crítica existente en muchos países de la región respecto de la inadecuada decisión de Estados Unidos de reconocer al reciente gobierno electo de Honduras sin el regreso al país del ex-presidente Manuel Zelaya; o la decisión de asentar tropas estadounidenses en Colombia tras la pérdida de las bases en Ecuador, hecho que ha levantado suspicacias sobre las futuras intenciones de Estados Unidos. Otro aspecto que se critica de la administración Obama, y que ha decepcionado a gran parte del hemisferio, es el hecho de no haber avanzado más allá en las decisiones respecto a Cuba. En cuanto a su vecino del sur, México, si bien la intención estadounidense de colaborar con este país en el marco de la Iniciativa Mérida ha sido bien recibida, dista mucho de lo que sería necesario hacer para estabilizar los más de 3.000 kilómetros de frontera que existen entre ambos países y para reconducir la deteriorada situación de la seguridad en México, socio clave para Estados Unidos.

Sobre el asunto de las sanciones a Irán —una de las principales prioridades de la administración Obama—, cabe decir que han sido recibidas con escepticismo, especialmente por parte de Brasil, miembro actual del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Finalmente, es preciso resaltar dos asuntos de vital importancia para la región: la Ronda de Doha y la crisis financiera internacional.

Respecto al primero, el fracaso de la Ronda de Doha dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2008 significa la ruptura y la polarización entre los principales mercados de los países emergentes —China, Brasil y la India— por un lado, y Estados Unidos y la Unión Europea por el otro. Uno de los principales puntos de discusión estuvo centrado en los grandes subsidios que los países desarrollados

otorgan a sus productores agrícolas, que dificultan las importaciones agrícolas desde otros Estados. A su vez, los países desarrollados recriminaron a los países emergentes su falta de cooperación en temas tan importantes como los derechos de propiedad intelectual. Se trata de un *impasse* que debe ser resuelto. En el contexto de las diferencias comerciales, la disputa entre Brasil y Estados Unidos por el algodón muestra la voluntad del país sudamericano de desafiar a Washington a escala global. Tras siete años de disputas comerciales por los subsidios al algodón, en abril de 2010 el gobierno estadounidense aceptó pagar US\$ 147,3 millones al año a los productores brasileños. El acuerdo fue posible tras el compromiso de Brasilia de aplicar aranceles a productos de Estados Unidos por un equivalente de US\$ 591 millones. La OMC estuvo de acuerdo en 2005 y 2008 con Brasil respecto a los injustos subsidios al cultivo y exportación del algodón que aplicaba Estados Unidos. Pero el debate sobre los subsidios sigue presente en la política interior estadounidense ejemplificada en su Congreso. Brasil y otros exportadores agrícolas están expectantes por ver si la administración Obama tendrá la capacidad suficiente de trabajar en el Congreso para reducir o eliminar estos subsidios cuando sea considerada la «Omnibus Farm Bill» en 2010.

Sobre el segundo asunto —la crisis financiera de 2008-2009—, los países emergentes culparon a los países industriales por la falta de regulación y transparencia en sus sistemas financieros que motivó que la crisis impactara negativamente en sus mercados. El resultado fue la resurrección del G-20 como el foro más importante para discutir la nueva estructura financiera. Ambos asuntos —comercio y finanzas— son grandes prioridades para los países de la región.

LOS PUNTOS FUERTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA

Haití

La acción exterior de Estados Unidos en Haití es una muestra más de que la provisión de auxilio, asistencia y ayuda humanitaria es uno de sus puntos fuertes. Actualmente Estados Unidos tiene miles de militares y personal humanitario que participan activamente en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en inglés), en ONG y programas gubernamentales de ayuda al exterior. Estados Unidos y Brasil —este último, encargado de dirigir militarmente la misión de la ONU— parecían estar trabajando en conjunto. En este sentido, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y el presidente

Obama, así como los funcionarios de relaciones exteriores de ambos países, trataron el tema, y Estados Unidos se comprometió en la reconstrucción a largo plazo de la república insular. Sin embargo, existe cierta preocupación por el papel que pueda desempeñar la administración norteamericana. Esta debe participar en el esfuerzo de reconstrucción, pero en ningún caso debe ser vista como un factor clave o actor dominante. Un candidato lógico para encabezar los esfuerzos es Brasil, que ha tenido una presencia positiva en la isla desde que se concibió la misión de la ONU.

La Cumbre de las Américas

La decisión del presidente Obama de participar en la cumbre de 2009 en Trinidad y Tobago fue aplaudida por los gobiernos de la región, incluido el de Venezuela. Sin embargo, prevalece en el hemisferio la sensación de haber perdido una oportunidad histórica de ir más allá. Aunque es hora de recuperar el espíritu del encuentro, la continua inacción por parte de Washington puede anular rápidamente la buena reputación ganada con la visita de Obama al Caribe.

Como ya se mencionó, las dos cuestiones —entre otras muchas— que ayudarían a Estados Unidos a ganar credibilidad en la región serían el cierre del centro de detención de Guantánamo y un mayor esfuerzo por parte de la administración Obama en reducir el alcance del embargo contra Cuba. Desde hace años, muchos especialistas, entre ellos yo mismo, consideramos que la mejor herramienta que tiene Estados Unidos para conducir a la isla hacia un proceso de democratización es levantar el embargo y permitir la libre circulación de bienes y mercancías. Si esto llega a suceder, dudo que el actual régimen comunista, tal como está constituido, sobreviva mucho tiempo.

LOS PUNTOS DÉBILES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA

Honduras

Ninguno de los gobiernos de la zona puede alardear de haber actuado sin ningún interés propio tras el turbio derrocamiento del presidente Manuel Zelaya el 28 de julio de 2009. Puede que a Estados Unidos lo afectara la ausencia del secretario de Estado adjunto, cuya confirmación por el Senado seguía pendiente. Pero la realidad es que Washington tardó demasiado en comprender la profunda preocupación que producía en la región el golpe de Estado militar. Durante siglos, la historia del

hemisferio ha estado marcada por el dolor y las frecuentes acciones militares sangrientas que quitaron del poder a gobiernos civiles. Para muchos de los países, el incidente de Honduras abrió viejas heridas, y a lo largo de toda la región se percibió la poca eficacia de las organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA). Algunos gobiernos pretendieron usar el golpe de Estado con fines políticos nacionales y los esfuerzos de mediación de Costa Rica fracasaron.

Por su parte, Estados Unidos se mostró reticente a la hora de reconocer la violencia que tuvo lugar en el país luego del nombramiento del presidente provisional. Además, tras la celebración de las elecciones nacionales en Honduras el 28 de noviembre de 2009, el gobierno de Obama las reconoció como un proceso electoral limpio y transparente. Así, en su reciente visita a América Central, la secretaria de Estado pidió el reconocimiento del nuevo gobierno hondureño. En ese sentido, Estados Unidos debe actuar ahora con gran contención y desarrollar una diplomacia activa para que Honduras regrese a la OEA y se reconozca legítimamente su nuevo gobierno. Se trata de una tarea complicada, a la que se debe dar alta prioridad.

Tropas en Colombia

Para muchos Estados del hemisferio, la decisión de trasladar las tropas militares estadounidenses de Ecuador a Colombia reforzó la creencia de que Washington solo se preocupa por la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo. El establecimiento de las tropas, junto con el firme compromiso financiero de Estados Unidos a través del «Plan Colombia» para apoyar a Bogotá en su guerra contra el terrorismo y los carteles de la droga, es objeto de controversia en la región. Es importante reconocer que, aparentemente, las guerrillas colombianas han contado con apoyos desde el exterior. Este hecho debe ser expresamente condenado por Estados Unidos y el resto de los países del hemisferio. Sin embargo, la realidad es que existe una creencia generalizada en la zona de que es la demanda de drogas desde Estados Unidos y Europa lo que promueve la crisis. Esta demanda es, sin lugar a dudas, un tema que merece especial atención, quizás más que la propia oferta.

Irán y las sanciones de la ONU

La visita más importante de la reciente gira de la secretaria de Estado a la región fue la que tuvo como destino Brasil. En el siguiente apartado se tratarán algunas de las realidades que Estados Unidos debe reconocer ante la aparición de Brasil como un actor regional y global

cada vez más importante. En este contexto, debe mencionarse el asunto de las sanciones a Irán, puesto que fue uno de los temas fundamentales en la agenda de la reunión con el presidente Lula y el ministro de Asuntos Exteriores, Celso Amorim.

Se trata de un tema complicado y cada vez más conflictivo entre Brasilia y Washington. Para Brasil, Irán es un importante aliado comercial. Así, los intercambios comerciales entre ambos países alcanzaron aproximadamente US\$ 1.250 millones en 2009, lo que significa un incremento de 40% desde la llegada de Lula al poder en 2003. Las principales exportaciones de Brasil a Irán son azúcar y carne, mientras que Irán corresponde con el envío de productos petroquímicos y piezas de automóvil.

La Compañía Nacional Iraní de Petróleo ha concedido a la compañía petrolera brasileña, Petrobras, el derecho a explorar y perforar reservas de petróleo en el mar Caspio. Hoy en día, Irán es un importante exportador de petróleo. Mientras que Brasil, una vez que extraiga el petróleo de «*pré-sab*» de alta calidad y las reservas de gas natural de la costa suroeste del país, se convertirá en un gigante energético y miembro potencial de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC).

Ambos países han mantenido relaciones diplomáticas durante décadas. De hecho, a principios de los años 90 Brasil consideró la venta de material de su propio programa nuclear fallido a Irán, pero Estados Unidos intervino para que no se llevase a cabo ningún acuerdo. Las conversaciones han continuado a lo largo de estos años, y la postura de Brasil es que el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) —y no el Consejo de Seguridad de la ONU o los países industrializados— es el escenario más apropiado para resolver la disputa sobre el programa nuclear de Teherán. Brasil también apoya el derecho de los países en desarrollo a tener programas nucleares con fines energéticos, como se indica en el Tratado de No Proliferación Nuclear (1968). De hecho, la primera preocupación de la secretaria de Estado Hillary Clinton en su visita a Brasilia fue ganar el apoyo de Lula para una nueva ronda de futuras sanciones a Irán en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, cuatro países —China, Turquía, Líbano y Brasil— ya han anunciado que se abstendrán a la hora de respaldar una nueva resolución. A pesar de necesitar solo 9 de los 15 votos del Consejo de Seguridad para ser aprobada, la abstención sería considerada como un fracaso, ya que Estados Unidos y sus aliados pretenden advertir a Irán del aislamiento económico y político en el que se vería inmerso si sigue manteniendo su programa nuclear. Para decepción de la secretaria de Estado, el presidente Lula y su ministro

de Asuntos Exteriores repitieron que Brasil no es partidario de aislar a ningún país si se quiere preservar la paz. Por ello, Brasil apoya la continuación de los esfuerzos diplomáticos para que Irán cumpla con las políticas de la OIEA.

Este es un tema clásico dentro de la dinámica Norte-Sur en el cual Brasil e Irán, representando al Sur, sostienen que son actores independientes con derecho a decidir sobre las políticas a desarrollar en la modernización de sus respectivos países. Por el contrario, la posición de Estados Unidos y sus aliados es diametralmente opuesta.

Pero la cuestión clave que nos ocupa, las sanciones de la ONU a Irán, no debería paralizar el diálogo entre Brasilia y Washington dentro de un programa global más amplio e importante que voy a tratar más adelante en mi artículo.

Relaciones Estados Unidos-México

Mucho se comenta sobre la realidad de las actuales relaciones entre Estados Unidos y México. Por desgracia, la relación se ha deteriorado por el problemático debate sobre el tráfico de drogas, que ha dejado en un segundo plano muchas otras cuestiones importantes de las relaciones bilaterales como el comercio, la inversión, la inmigración, las remesas, etc.

El último foco de atención entre ambos Estados se centra en la Iniciativa Mérida, un acuerdo de cooperación de seguridad entre Estados Unidos, México y América Central con el objetivo de luchar contra el tráfico de drogas, el crimen organizado transnacional y el lavado de dinero. Esta iniciativa, anunciada el 22 de octubre de 2007 y promulgada el 30 de junio de 2008, incluye ayuda en el entrenamiento de las fuerzas de seguridad, suministro de equipamiento e intercambio de información. El Congreso de Estados Unidos ha autorizado la financiación de este programa, pero va a ser necesario un mayor apoyo. En este sentido, la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad debe ampliarse a un compromiso para el desarrollo económico y social en México y Centroamérica que incluya mayores oportunidades de empleo, una educación de mayor calidad y la ampliación de la asistencia sanitaria. Estos objetivos se han debatido durante muchos años, pero sin embargo han recibido poco apoyo coordinado.

Uno de los puntos claves en la actual relación bilateral es la creencia cada vez mayor en México y América Central de que la demanda de drogas en Estados Unidos y Europa impulsa la violencia en la región.

México sigue siendo un país de tránsito y no de producción de cocaína, pero la producción de marihuana y metanfetaminas sí tiene lugar en México, que es responsable de aproximadamente 80% de la meta vendida en Estados Unidos. Otra circunstancia a tener en cuenta es que la violencia ha aumentado en México desde que el presidente Felipe Calderón intentara poner en práctica la Iniciativa Mérida. Debido a ello, la opinión pública, escandalizada por el creciente derramamiento de sangre de personas inocentes, es cada vez más escéptica, e incluso hostil, frente a esta iniciativa, a menos que ofrezca un futuro sin violencia para el país. Para ambos Estados, esto es un desafío en sus políticas exteriores y en el control de sus fronteras.

Comercio y finanzas

El fracaso en lograr un acuerdo comercial en Ginebra en 2008 fue un duro golpe para las perspectivas de alcanzar un nuevo pacto comercial global. Una vez más, ambas partes –los mercados emergentes y los países industrializados– tuvieron la culpa. Sin embargo, es fundamental para los países de América Latina que se reanuden las conversaciones, y está claro que estas no tendrán éxito a menos que se los incluya en la elaboración de la nueva agenda, especialmente a Brasil, que se erige a menudo como el representante de los países emergentes BRIC (Brasil, Rusia, la India y China). Brasil es un importante exportador agrícola y en un futuro próximo también tendrá un destacado papel energético. En los últimos años, su estabilidad financiera ha atraído miles de millones de dólares de Estados Unidos y de otros inversores extranjeros. Para América Latina, es fundamental un acuerdo comercial exhaustivo porque el papel de la región en el comercio internacional está incrementándose rápidamente.

En referencia a la crisis financiera de 2008-2009, cabe decir que fue un *shock* para el hemisferio y sus principales economías, que identificaron rápidamente el problema en Estados Unidos. En la década precedente, las economías importantes de América Latina introdujeron significativas reformas bancarias y financieras, y es obvio para ellas que Estados Unidos y sus aliados industriales no lo hicieron. En este sentido, hay una gran frustración en la región por la falta de voluntad de Estados Unidos y la Unión Europea para hacer frente a la complicada agenda necesaria para lograr una reforma financiera duradera.

Realidades cambiantes en el hemisferio

La realidad en el hemisferio es que la «vieja» América Latina ha desaparecido. A partir de la elección en 1998 del presidente Hugo Chávez en

Venezuela, ha surgido un grupo de países con líderes democráticamente elegidos que rechazan el liderazgo de Estados Unidos en la región. Esto se debe en parte al fracaso del Consenso de Washington implementado en la década de 1990, que se centró en las cuestiones macroeconómicas y obtuvo un éxito relativo, pero que no tuvo en cuenta los microtemas: creación de empleo, educación, movilidad social e imperio de la ley. Si bien los países que se han unido para oponerse a Estados Unidos –Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Argentina– han hecho poco para responder a estos desafíos micro, es cierto que han creado un clima en que se culpa al capitalismo y al mercado, encarnado por Estados Unidos, por los problemas de la región.

Por otro lado, nuevas iniciativas latinoamericanas buscan impulsar la integración económica regional, encauzar los problemas sociales pendientes y promover una mayor coordinación política. En 2008, los países de América del Sur crearon la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Un año después se estableció un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). En diciembre de 2008, los países de América Latina organizaron la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) en Brasil. Cuba fue invitada a participar en ella, mientras que Canadá y Estados Unidos no. El Grupo de Río, creado en 1986 como un mecanismo de cooperación y consulta, se amplió recientemente en una reunión celebrada en México en febrero de 2010, incluyendo a los Estados del Caribe. La llamada «Cumbre de la Unidad» todavía tiene que definir su estructura y liderazgo, pero también excluye a Estados Unidos y Canadá. Mientras que muchos se muestran escépticos ante la posibilidad de que alguna de estas iniciativas funcione, estos proyectos demuestran una voluntad y una realidad de trabajar sin Estados Unidos que es preciso que Washington entienda.

En esta nueva realidad, Brasil se ha convertido en líder y portavoz del hemisferio. Además, nuevos agentes económicos –China y la India– se están convirtiendo en actores importantes. Así, China ha sustituido a Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil y Chile. También la Unión Europea y Brasil firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación Internacional en 1995, que entró en vigor en 1999, además de haber organizado frecuentes visitas, reuniones y mecanismos de consulta entre la Unión Europea y Brasil y los demás países de la región.

Sirvan como ejemplo dos eventos celebrados en abril de 2010 para demostrar la nueva influencia del «Sur». Brasil fue sede de las cumbres de los países BRIC y al mismo tiempo supervisó una cumbre de los países IBSA (la India, Brasil y Sudáfrica).

En primer lugar, la reunión de los BRIC congregó a los líderes de Brasil, la Federación de Rusia, la República de la India y la República Popular China. Esta fue la segunda reunión de alto nivel de los BRIC tras la celebrada en Rusia. En su comunicado final, se ratificó la agenda que los cuatro países han apoyado en el contexto de la cumbre financiera del G-20. Así, los BRIC hicieron un llamamiento para promover una reforma profunda de la ONU y el reconocimiento de la importancia de Brasil y la India en los asuntos internacionales a pesar de no ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En un lenguaje muy directo, señalaron que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) deben enfrentar con urgencia sus déficits de legitimidad. Para ello sería necesario, ante todo, un cambio sustancial en el derecho a voto en favor de las economías emergentes y los países en desarrollo. Los cuatro Estados también respaldaron un método de selección abierto y basado en méritos, independientemente de la nacionalidad, para los puestos de liderazgo en ambas instituciones. Además, los BRIC pidieron una reforma progresiva en la regulación de los procedimientos y las instituciones financieras; respaldaron la necesidad de completar la Ronda de Doha y pidieron la aplicación efectiva de nuevas medidas contra el cambio climático. En este sentido, en una reciente reunión en Moscú de los ministros de Agricultura de los cuatro Estados, se discutieron planes para la cooperación cuatripartita con especial atención en la agricultura familiar. Como resultado, los cuatro países crearán un sistema base de información agrícola y trabajarán para desarrollar una estrategia que garantice el acceso de las poblaciones vulnerables a los alimentos y que reduzca el impacto negativo del cambio climático en la seguridad alimentaria.

Respecto a la cuarta cumbre de IBSA, a la que asistieron el primer ministro Manmohan Singh de la India, el presidente Lula de Brasil y el presidente Jacob Zuma, de Sudáfrica, se apoyó la necesidad de una reforma de la ONU, en particular la ampliación del Consejo de Seguridad para incluir a los países en desarrollo. Al mismo tiempo, y en el mismo sentido que en la cumbre de los BRIC, se reclamó una reforma de las instituciones de Bretton Woods con el fin de mejorar la rendición de cuentas, la credibilidad y la legitimidad. Además, los tres Estados ratificaron la resolución de la Asamblea General de la ONU de convocar una Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en Río de Janeiro en 2012. Finalmente, los tres líderes aplaudieron el resultado de la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Nairobi en diciembre de 2009.

Es importante señalar que ninguna de estas nuevas entidades es monolítica; cada Estado miembro actúa para promover sus propios intereses

nacionales. Pero los puntos comunes entre los comunicados finales de las dos cumbres son evidentes. Es necesario que Estados Unidos y el antiguo grupo G-7 de países industrializados reconozcan la aparición de nuevas voces en el sistema internacional. Ninguna de las expectativas de los países del Sur debe ser vista como una amenaza a los intereses de los países desarrollados. Pero a medida que aumenta su importancia, es preciso darles su sitio para evitar cualquier malentendido que pueda agravar y dañar el nuevo orden mundial emergente.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN OBAMA Y EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS

a) Se debería programar una visita del presidente Obama y su esposa a la región, aprovechando su «*star power*», que supone un gran «plus» para Estados Unidos. Además, y de forma complementaria, se deberían aumentar las visitas en el Congreso para reunirse con sus homólogos y con grupos de la sociedad civil del hemisferio para explicar la política de Estados Unidos hacia la región.

b) Se debería continuar apoyando firmemente al G-20 como un foro clave para abordar las reformas urgentes que se necesitan para estabilizar el sistema financiero internacional. Este es y seguirá siendo en el futuro el principal foro de toma de decisiones globales.

c) Se debería intentar reiniciar la Ronda de Doha de negociaciones comerciales como aspecto importante tanto para Estados Unidos como para el resto de los países de la región. Para ello, serán necesarios el compromiso y la habilidad diplomática. Hay que tener en cuenta que el proteccionismo está en alza y solo las conversaciones comerciales serias abrirán el camino para revertir esta tendencia.

d) Como ya consideró oportuno la administración Obama, se debería continuar con las sanciones de la ONU contra Irán, pero no por ello dejar que se deterioren las relaciones bilaterales con Brasil. Las relaciones cordiales y pacíficas con el gobierno brasileño son importantes para el futuro papel de Estados Unidos en América Latina. Pero un asunto que podría elevar la temperatura entre los dos Estados es la posible decisión de Brasil de comprar 36 cazas Rafale al fabricante francés Dassault Aviation (AVMD.PA), teniendo en cuenta que uno de los finalistas fue el F-18 fabricado por la compañía estadounidense Boeing. Este es otro indicador del rumbo emprendido por Brasil para lograr una política exterior autónoma y no debería ser visto intrínsecamente como una acción «antiestadounidense».

e) Se debería revisar la Iniciativa Mérida con México y Centroamérica para incluir los objetivos de desarrollo social y económico. De hecho, puede que no exista relación más importante para Estados Unidos que la que tiene con México. Además, la Ley de Inmigración recientemente aprobada por el estado de Arizona debería ser un «toque de atención» para que el presidente Obama tome conciencia de la necesidad de impulsar una reforma integral de la inmigración.

f) Se debería reconsiderar el embargo a Cuba. Como se ha señalado, esta política ha sido la mejor arma de Castro para mantener su estricto control sobre la isla. Así, la libre circulación de personas y mercancías provocaría que el régimen comunista cubano se tuviera que enfrentar con las nuevas realidades del siglo XXI.

g) Se debería resolver el problema de Honduras de forma rápida y con criterio para que deje de ser un tema importante en la agenda continental. Pero esto debe tratarse con cuidado para evitar que países como Venezuela intenten manipular cualquier solución diplomática a su favor.

h) Se deberían enfocar las relaciones de Estados Unidos en el hemisferio hacia aquellos Estados democráticos con visiones parecidas, como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay, entre otros. En este sentido, es poco lo que el Congreso o la administración Obama pueden hacer para cambiar el enfrentamiento ideológico con los Estados no amigos u hostiles a Estados Unidos. Así, el mejor contrapeso es involucrarse en todos los niveles con las democracias que tienen intereses y objetivos similares a los de Estados Unidos. De este modo, dependerá de aquellos Estados que se oponen al gobierno estadounidense ofrecer una alternativa en las esferas de cooperación diplomática, política y económica.

DESAFÍOS CLAVES EN EL PERIODO 2010-2011

a) Las elecciones de octubre de 2010 en Brasil presumiblemente darán continuidad a su política global. Por ello, Estados Unidos deberá analizar cuidadosamente los matices que se puedan producir en la dirección política respecto a temas como las sanciones contra Irán. Pero hay que tener en cuenta que cualquiera sea el partido que asuma el poder en Brasilia en enero de 2011, este perseguirá antes que nada el interés nacional en los asuntos internacionales.

b) ¿Impugnará a la OEA la nueva organización creada en México en febrero de 2010? ¿Supone esto alguna diferencia o cambio? Estados Unidos

debería tratar de colaborar con lo que propongan las iniciativas regionales, siempre y cuando estas no supongan un desafío para la seguridad de Washington.

c) El Congreso debería supervisar con atención la legislación provisional que consolidará aún más la reestructuración financiera para evitar otra crisis que pudiera tener consecuencias importantes para la estabilidad en la región.

d) El Congreso y la administración deberían evitar que otras cuestiones mundiales les impidieran concentrarse en las relaciones claves dentro del hemisferio occidental.

El hemisferio está sufriendo algunos cambios fundamentales que deben ser reconocidos en Washington. La aparición del IBSA y los BRIC representa el comienzo de un importante, aunque lento, cambio de distribución del poder mundial. Por ello, los países industrializados, encabezados por Estados Unidos, necesitan habilitar totalmente los dos temas del G-20 –comercio y finanzas– para avanzar en las necesarias reformas institucionales.

Por el interés de Estados Unidos, hay que aplaudir los cambios que se están produciendo en el hemisferio. Pero la administración Obama tiene que diseñar estrategias para trabajar enérgicamente con los países que comparten valores e ideales comunes y aislar a aquellos que no lo hacen. Esto será en beneficio de los intereses de Estados Unidos y de sus aliados y amigos en América Latina.

AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA: LA NECESIDAD DE UNA RELACIÓN MADURA

Alberto van Klaveren

DEL OPTIMISMO AL PESIMISMO

En la década de 1990 reinaba un optimismo notable en torno del futuro de las relaciones europeo-latinoamericanas. En el ámbito político se celebraban el proceso de consolidación democrática en América Latina, la afinidad de valores entre las dos regiones y los crecientes vínculos entre sus sociedades civiles. En el ámbito económico se destacaba el proceso de reformas económicas que había tenido lugar en América Latina, con sus logros a menudo espectaculares: disciplina fiscal, derrota de la inflación, aumento de las exportaciones, reducción del endeudamiento externo, recuperación del acceso de América Latina a los mercados financieros internacionales, avances de los proyectos de integración y surgimiento de nuevas formas de cooperación entre ambas regiones. Aunque con menor énfasis, también se subrayaba la voluntad compartida de enfrentar los desafíos de la equidad social. Se señalaba con insistencia que el crecimiento económico era una condición para el desarrollo social, pero que debía ser complementado por políticas activas a favor de la equidad o de la cohesión social.

Este ambiente favorable condujo a la celebración de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1999. También llevó al inicio de las negociaciones de los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea, proceso que comprendió en su primera etapa a México y Chile, las tratativas todavía en curso con el Mercosur y las negociaciones exitosas de los acuerdos de asociación con América Central, Colombia y Perú, aunque no con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como se había proyectado originalmente.

El interés académico y político en las relaciones europeo-latinoamericanas también pareció aumentar durante la década. El Instituto de

ALBERTO VAN KLAVEREN: profesor titular en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Ex-subsecretario de Relaciones Exteriores y ex-embajador de Chile ante la Unión Europea.

Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela), establecido en Madrid en 1985 con un fuerte apoyo de la Unión Europea, desplegó un intenso programa de actividades en ambas regiones. La Unión Europea también respaldó la creación en Montevideo del Centro Europeo-Latinoamericano para la Integración Regional (Cefir), que puso en marcha un ambicioso programa para promover los procesos de integración en América Latina.

Hoy las relaciones europeo-latinoamericanas son objeto de una visión más matizada, cuando no abiertamente pesimista. Es cierto que ambas partes reconocen que sus bases siguen vigentes. Los países de América Latina siguen siendo democráticos, probablemente más de lo que lo han sido nunca; una parte importante de las reformas económicas no se ha revertido pese a las crecientes críticas a los modelos neoliberales; los valores políticos siguen coincidiendo en términos generales, y los vínculos históricos y el acervo cultural compartido difícilmente podrían haberse evaporado en unos pocos años. Los contactos se han mantenido, las grandes reuniones de jefes de Estado y Gobierno de ambas regiones se siguen realizando de manera regular, como lo demostró la VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada sin contratiempos en Madrid en mayo de 2010. Los acuerdos de asociación negociados están vigentes o en proceso de ratificación, se mantienen las negociaciones para el complejo acuerdo con el Mercosur, se cumplen con regularidad las numerosas instancias de diálogo político entre países y grupos de países latinoamericanos con sus contrapartes europeas, y Brasil y México fueron elevados a la categoría de socios estratégicos de la Unión Europea.

Pero hay un clima de escepticismo a ambos lados del Atlántico. En Europa se observa con gran preocupación la evolución de la democracia, la erosión de las libertades públicas y la fragilidad del Estado de derecho en varios países de América Latina y se constata que en varios casos las reformas del mercado no han conseguido una mejor calidad de vida ni una mayor seguridad para los ciudadanos latinoamericanos, temor que es compartido y hasta alimentado por representantes de la propia región. En privado, algunos europeos no ocultan su aprensión frente al alarmante crecimiento de la criminalidad organizada en ciertos países, la persistencia de la corrupción, los ataques contra la libertad de prensa y la incapacidad que han demostrado los líderes de la región para alcanzar una verdadera gobernabilidad democrática. Se sostiene que varios Estados latinoamericanos están sumidos en crisis políticas y de seguridad interna de indudable gravedad, y si bien la situación económica de la región parece sorprendentemente mejor que la europea, ella no ha logrado tener un

impacto significativo en la reducción de las enormes brechas sociales que caracterizan a Latinoamérica. Los centros académicos dedicados a América Latina, algunos de gran calidad, se quejan de la falta de interés de las autoridades y de la opinión pública y de problemas de financiamiento, el Cefir dejó de ser una iniciativa birregional, el Irela tuvo que cerrar sus puertas y, si bien las Cumbres UE-ALC se han comprometido a reflotar un instituto birregional bajo la forma de una Fundación UE-ALC (Eurolac), su perfil y sede están todavía en discusión.

Para América Latina, Europa parece a veces ausente y distante, concentrada en su propio proceso de integración, afectada por una crisis económica severa y pertinaz, preocupada por la defensa de su identidad cultural amenazada dentro de sus propias fronteras y atenta a las crisis más dramáticas que azotan su entorno geográfico más próximo, sea en Afganistán, el Oriente Medio o África.

Hay razones para el escepticismo y es preciso reconocer que se originan con cierta simetría en ambas regiones. Pero sería un grave error dejarse llevar por una coyuntura menos favorable y llegar a la conclusión de que las relaciones europeo-latinoamericanas no tienen futuro. Por el contrario, este artículo postula que en una perspectiva de largo plazo las relaciones birregionales tienen un potencial interesante. Sin embargo, para que ese potencial pueda ser aprovechado, es preciso que ambas partes reconozcan los obstáculos que las amenazan desde hace tiempo y asuman el nuevo contexto global y regional en que ellas se desenvuelven. Por parte de Europa, hace falta superar una cierta pasividad y falta de ambición y despejar la ilusión de que América Latina es o debe ser el espejo de Europa en términos de sus modelos democráticos o de integración regional. Por la parte latinoamericana, es necesario moderar las expectativas y también las quejas, valorar lo que se ha construido y proyectarse con mayor realismo y pragmatismo frente a un continente que efectivamente parece enfrentar una cierta crisis de identidad en cuanto a su papel en el mundo.

LAS BASES DE LAS RELACIONES

Las relaciones entre América Latina y Europa siguen apoyándose en una serie de intereses comunes, varios de los cuales tienen un valor histórico más o menos permanente. Sin embargo, hay que reconocer que algunas de estas bases tienden a relativizarse.

Aunque se siga afirmando que ambas regiones comparten los valores de la democracia y de los derechos humanos, para nadie es un misterio

que un grupo de países latinoamericanos define estos valores de una manera bastante distinta que sus socios europeos o el resto de la misma región. Ambas regiones disponen de los sistemas regionales más avanzados de protección de los derechos humanos en el mundo y tienen buenas razones para estar orgullosas de ello, pero también es claro que algunos países latinoamericanos cuestionan crecientemente la vigencia del sistema que contribuyeron a crear en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por otra parte, si se analizan las votaciones en el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Ginebra, se observan diferencias importantes entre los países de la Unión Europea y un grupo bastante grande de países latinoamericanos. Varios de estos, especialmente aquellos que forman parte de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), tienden a alinearse más con las posiciones de los países de África y Asia que con las de la Unión Europea. Pero a veces este alineamiento no se debe solo a razones ideológicas: también influyen en algunos casos consideraciones de política exterior.

En el ámbito de las relaciones económicas, la Unión Europea sigue siendo muy relevante para América Latina y el Caribe. El comercio entre ambas regiones se ha duplicado entre 1999 y 2008 en términos absolutos, pero el peso de cada región en el comercio exterior de la otra tiende a disminuir. Osvaldo Rosales, director de la División de Comercio Internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), recuerda que hace 25 años la Unión Europea recibía 30% del total de las exportaciones de América Latina; hoy recibe cerca de 14%, menos que la región de Asia-Pacífico (Friends of Europe/Telefónica/Real Instituto Elcano, p. 34). La competencia no viene tan solo de Estados Unidos, como era tradicional, sino sobre todo de Asia. Se estima que ya en el año 2014 China habrá superado a la Unión Europea como mercado de destino de las exportaciones latinoamericanas. Y si Europa sigue siendo un socio fundamental como fuente de inversiones en los países de América Latina y el Caribe, algunos de estos últimos han adoptado posiciones críticas frente a la inversión extranjera, anunciando incluso la derogación de los instrumentos legales bilaterales adoptados para promoverla y protegerla y manifestando su renuencia a zanjar las disputas en instancias como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) del Banco Mundial (BM).

La Unión Europea conserva su sólido sitio en la cooperación para el desarrollo que reciben los países de América Latina y el Caribe. Sin

embargo, la creciente diferenciación de las economías latinoamericanas, las preferencias de algunos gobiernos regionales por otros socios muy distantes de la Unión Europea y la existencia de un numeroso grupo de países de renta media y de algunos de renta media alta requieren de tratamiento diferenciado, incluso dentro de los propios esquemas de integración subregional que tradicionalmente se han vinculado a la Unión Europea. Es cierto que las instituciones comunitarias europeas se han ido adaptando a estos cambios, pero el desafío de una oferta aún más diferenciada y la posibilidad de desarrollar esquemas de cooperación trilateral —la Unión Europea y países latinoamericanos actuando de manera conjunta en los países de menor desarrollo relativo de la región— requieren de esquemas más flexibles y de una mayor comprensión y apertura por parte de las instituciones y los países miembros de la Unión Europea.

La integración regional fue tradicionalmente uno de los grandes factores de atracción entre ambas regiones. La Unión Europea miró siempre a América Latina como una suerte de espejo para su proceso de integración, como la región en que más podían prosperar procesos similares al europeo. La promoción de estos procesos fue y sigue siendo uno de los objetivos centrales en la política de la Unión Europea hacia la región y también en varios de sus países miembros más relevantes. Habrá que reconocer que la realidad de la integración regional ha estado muy lejos de las expectativas europeas. Si alguna vez la CAN fue vista como un espejo del proceso europeo, en los últimos años Bruselas ha debido enfrentar la realidad de una entidad en constante flujo, con una membresía modificada y una negociación diferenciada con la propia Unión Europea. La crisis es menos profunda en el caso del Mercosur, pero este proceso de integración tampoco parece emular la experiencia europea y está sometido a cambios constantes que la parte europea no siempre entiende.

Es cierto que las identidades comunes entre ambas regiones, derivadas de densas redes de relaciones políticas, sociales, culturales y económicas construidas a lo largo de siglos, permanecen, pero deben competir con otras prioridades globales, tanto para la Unión Europea como para América Latina y el Caribe. Ambas regiones miran en direcciones múltiples y globales y los intereses compartidos no siempre están entre las mayores prioridades internacionales respectivas.

Paradójicamente, el hecho de que no existan conflictos agudos y relevantes entre las dos regiones y que tampoco surjan entre ellas amenazas importantes para la seguridad disminuye las urgencias en las relaciones

mutuas. Por fortuna, ninguna situación en América Latina es comparable a las que representan Afganistán, Irak, Oriente Medio, Irán o Corea del Norte para los europeos. América Latina respeta, hasta ahora de manera escrupulosa, los regímenes de proscripción de armas de destrucción masiva. Es cierto que el narcotráfico también forma parte activa del cuadro birregional, en el que América Latina es una proveedora importante de drogas para una persistente demanda europea, pero la cooperación en este ámbito ha ido mejorando y el fenómeno parece más controlable que en el caso del flujo entre Asia y Europa. Y si bien las migraciones latinoamericanas a Europa han aumentado, nadie podría afirmar que representan un problema serio para la Unión Europea. Más bien lo contrario, ya que la mayor afinidad cultural entre ambas regiones facilita la integración de esa migración, siempre que se acepte hacer un esfuerzo mayor en ese sentido. América Latina es la región del mundo más pacífica y que menos ha sufrido el impacto del terrorismo internacional. Irónicamente, la ausencia de amenazas serias entre las dos regiones tiende a disminuir la atención mutua.

PREMISAS CAMBIANTES

Las relaciones entre América Latina y Europa se fueron guiando por varias premisas explícitas o implícitas. Por una parte, a partir de la experiencia de la década de 1980, muy marcada por la alternativa que ofreció Europa en la guerra centroamericana, el fuerte apoyo que otorgó a los procesos de democratización y el impulso que recibió la cooperación al desarrollo con la región, Europa se proyectó como la alternativa occidental hacia América Latina, como la opción de *soft power* frente a la potencia tradicional recalcitrante de Estados Unidos. Por su parte, y como reflejo de esa experiencia, América Latina era vista, y en parte se veía a sí misma, como el espejo de Europa, la región en desarrollo donde mejor se podían reproducir los valores europeos, donde se podían adoptar modelos de economía social de mercado, donde los partidos políticos europeos podían apoyar a sus contrapartes regionales y donde era posible replicar el proceso de integración de la propia Unión Europea.

Estas percepciones tuvieron un impacto mayor en las relaciones interregionales y llevaron a que la Unión Europea exigiera mucho más a América Latina que a otras áreas del mundo en materia de observancia democrática y respeto de los derechos humanos, que las condicionalidades en materia de cooperación al desarrollo fueran más exigentes en algunos casos, que determinados aspectos de las relaciones económicas no solo fueran evaluados de acuerdo con sus beneficios y costos sino también en una perspectiva más política, y que se prefirieran las

relaciones con procesos de integración en la región antes que con países individuales. Es cierto que la primera negociación de un acuerdo de asociación de la Unión Europea fue con un solo país, México. Pero fue vista por Bruselas como un caso excepcional y, sobre todo, como una alternativa frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994 y fue percibido inicialmente como un peligro para los intereses comerciales europeos en México y, por su posible efecto de demostración, en toda la región latinoamericana. De hecho, los mandatos siguientes de negociación de la Unión Europea privilegiaron claramente los procesos de integración, como el Mercosur, la CAN y América Central. El otro caso excepcional fue el de Chile, país que a través de una verdadera campaña diplomática logró superar la reticencia europea a una negociación individual, bajo la expresa condición de que esta se desarrollara en forma paralela a la del Mercosur y con la posibilidad de que, mediante unas «pasarelas», una negociación pudiera fusionarse con la otra. Ese supuesto no se cumplió y, frente al avance de las tratativas con Chile y el estancamiento de las del Mercosur, Bruselas se rindió ante la evidencia y aceptó, no sin reticencias de instancias comunitarias y algunos países miembros, la inevitable separación entre ambos procesos. Años más tarde, y en un contexto diferente, la Unión Europea también aceptó la división de su negociación con la CAN —un proceso de integración que se inspiró fuertemente en la Comunidad Europea— y pudo concluir acuerdos individuales, aunque referidos a un marco común, con Colombia y Perú.

Como lo recuerda Celestino del Arenal, la estrategia regionalista de la Unión Europea, que fue sin duda uno de los pilares de la política comunitaria y de muchos países miembros hacia América Latina, simplemente se vio superada por las realidades de la región (2010, pp. 49-51). La estrategia descansó en forma algo mecánica en el mapa de la integración que se proyectaba en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, pero ese mapa, que nunca fue tan sólido y sincero como se pensaba, tan solo se fue modificando y haciendo más complejo, produciendo un desfase en uno de los pilares de la política comunitaria. Bruselas tuvo que asumir esa realidad, no solo en la negociación de los acuerdos de asociación, sino también en la suscripción de acuerdos bilaterales de cooperación científica y técnica con Argentina, Brasil, Chile y México, y con la elevación del estatus de sus relaciones con Brasil y México, convertidos ahora en socios estratégicos para el desconuelo de otros países de la región que se sintieron ignorados. Se produjo así la paradoja de que mientras Bruselas fomentaba la integración en la región, sus relaciones más sólidas y completas se establecían con países individualmente considerados.

La evolución de las instancias de concertación y cooperación política regional también ha planteado un escenario cambiante para las relaciones interregionales. Las reuniones ministeriales entre la Unión Europea y el Grupo de Río, institucionalizadas a partir de 1990, han constituido una de las principales instancias de diálogo político, aunque han registrado una participación declinante de los ministros, primero europeos y luego también latinoamericanos. Las sucesivas ampliaciones del grupo, que hoy incluye a toda Centroamérica, Cuba, Guyana, Haití, República Dominicana y un representante de la Comunidad del Caribe (Caricom), han aumentado su representatividad. Sin embargo, el diálogo Unión Europea-Grupo de Río tendrá que adaptarse a las nuevas iniciativas para conformar una Comunidad de América Latina y el Caribe, propuesta por Brasil, o una Organización de Estados Latinoamericanos y Caribeños, propuesta por México. También se presenta la interrogante sobre la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que agrupa a todos los países sudamericanos y que aspira a «promover 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», según señala el artículo 15 de su tratado constitutivo.

Este escenario fluido en el que se modifican o crean nuevas instancias y en el que se mantienen los foros tradicionales de diálogo previstos en los acuerdos vigentes de la Unión Europea con México, Chile, Mercosur, la CAN y América Central, ha producido el natural desconcierto de los europeos, que ya no tienen claro quién o quiénes serán sus grandes interlocutores en el diálogo interregional, un tema no menor ante la evidente asimetría que lo ha afectado, en la medida en que la Unión Europea habla con una sola voz y que América Latina no tiene una instancia clara que pueda hacerlo. Asimismo, la multiplicación y superposición de instancias plantea problemas prácticos no menores, en la medida en que obliga a los interlocutores a participar en una sucesión de reuniones —que deben ser breves para dejar espacio al resto—, en formaciones diferentes pero con agendas inevitablemente comunes.

UNA AMÉRICA LATINA DIFERENTE

Uno de los analistas más destacados de las relaciones birregionales ha llamado la atención sobre la necesidad de situarlas en una perspectiva global (Grabendorff). Si a partir de los años 70 se podía hablar del «triángulo atlántico» para describir cómo Europa occidental se introducía en la relación hegemónica entre América Latina y Estados Unidos (Grabendorff/Roett), ahora hay que analizar las relaciones birregionales

en una perspectiva todavía más amplia, una perspectiva verdaderamente global, capaz de dar cuenta de la considerable diversificación de las relaciones internacionales que ha experimentado América Latina y de los ahora múltiples interlocutores que tiene la región en el mundo.

En las últimas décadas del siglo pasado, América Latina depositó muchas esperanzas en el proceso de autonomización y diversificación de sus vínculos externos (Muñoz/Tulchin). Las relaciones con Europa fueron parte de este esfuerzo. Por cierto, Europa no era en verdad un actor nuevo en la región. Sin embargo, tradicionalmente su presencia no implicó, como regla general, un desafío o siquiera un contrapeso a la hegemonía estadounidense en América Latina. Esa nueva dimensión de la presencia europea se empezó a manifestar a partir de la década de 1970 y cobró forma concreta en la década siguiente en el contexto del conflicto centroamericano, en el que Europa, actuando de manera relativamente unida –otro fenómeno novedoso en la región–, tendió a adoptar, con matices, una posición crítica frente a Washington y se proyectó como una alternativa política frente al poder estadounidense. El caso centroamericano no fue único. Europa también mantuvo políticas propias frente al régimen de Fidel Castro en Cuba –sin perjuicio de las importantes diferencias de enfoque entre los propios países europeos– y sus políticas frente a los regímenes autoritarios que asolaron América Latina hasta la década de 1980 también tuvieron un sello propio.

Sin embargo, la realidad latinoamericana se ha seguido modificando y la experiencia europea de esos años en la región, si bien fue valiosa e interesante, hoy requiere de un nuevo enfoque. Por lo pronto, la influencia de Estados Unidos en América Latina ha disminuido, aun cuando sigue siendo relevante. Este proceso de declinación es parte de lo que Fareed Zakaria ha definido como el ascenso de un mundo postamericano. Como lo afirma este autor, la declinación estadounidense no se debe a un proceso de decadencia o caída de la gran potencia, sino simplemente al ascenso de otras potencias del resto del mundo, entre las que no solo se incluyen los países asiáticos que suelen citarse, sino varios países latinoamericanos. La notable resiliencia de América Latina frente a la última y todavía no superada por entero crisis financiera que ha afectado al mundo, y que contrasta con las dificultades que siguen teniendo Estados Unidos y Europa para salir de ella, es un buen ejemplo de esta nueva tendencia.

Los socios tradicionales de América Latina, sean Estados Unidos, la antigua potencia hegemónica, o Europa, necesitan asumir la nueva

identidad internacional de la región. Una identidad que no se reduce ahora al Triángulo Atlántico o que, con excepciones, tampoco busca, como lo hizo Cuba en su tiempo, apoyo en la potencia rival de Estados Unidos en el mundo. Las manifestaciones de la nueva identidad internacional de la región son diversas y múltiples. Por cierto, ellas también han incluido a Europa, como lo demuestra el aumento de las inversiones europeas en la región, los grandes proyectos de infraestructura con participación europea y las adquisiciones de armamentos de última generación, situaciones en las que Europa parece haber desplazado a Estados Unidos como principal abastecedor.

No todos los países latinoamericanos han buscado los mismos interlocutores. Brasil desarrolla un verdadero despliegue global, que incluye a sus socios tradicionales pero que se extiende con fuerza a los países africanos y asume funciones de mediación, junto con Turquía, en un tema de tanta relevancia como la cuestión nuclear de Irán. El punto no es si esta gestión fue exitosa —algo que claramente no fue—, sino el hecho de que un país latinoamericano intervenga en una cuestión de fuerte interés global en un área distante. Venezuela, por su parte, establece una relación preferente con la Rusia postsoviética, que incluye compras muy sustanciales de armamento y la construcción de centrales nucleares, y busca relaciones especiales con Irán y un socio tan improbable como Belarús. La pequeña Nicaragua se transformó en uno de los pocos Estados del mundo en reconocer a las repúblicas secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur. Irán no solo establece relaciones especiales con Venezuela, sino que ofrece cooperación a otros países miembros del ALBA, como Bolivia, Ecuador o Nicaragua.

En un plano menos controvertido, tres países latinoamericanos —México, Chile y Perú— participan activamente en el mecanismo de cooperación de Asia-Pacífico. Como cabía esperar, el ascenso de Asia en el mundo se ha hecho sentir con fuerza en América Latina. La República Popular China es el mayor socio comercial de Chile, a distancia creciente de Estados Unidos o la Unión Europea, e invierte cada vez más en países como Argentina, Brasil o Perú. Japón, un socio tradicional de América Latina, mantiene su presencia comercial y sus inversiones en la región: ha sellado acuerdos de libre comercio con Chile y México y negocia uno con Perú.

Los países de América Latina también han desarrollado vínculos nuevos con otros socios no tradicionales. Chile considera a Australia y Nueva Zelanda como países *like-minded*, esto es, países con los cuales hay afinidades importantes en materia de políticas públicas y una considerable

sintonía internacional, sea para negociar una organización regional de pesca que permita preservar recursos pesqueros en franco peligro de depredación en el Pacífico Sur o para promover intereses comerciales como productores de vinos del «Nuevo Mundo». El mismo concepto de *like-minded* se aplica a países como Canadá, con los cuales Chile ha emprendido diversas iniciativas multilaterales. Por cierto, este concepto se extiende asimismo a países de la Unión Europea considerados individualmente, como Austria, Finlandia, Holanda, Suecia o, por cierto, España y Portugal, y también a países que no pertenecen a la Unión Europea, como Noruega o Suiza.

América Latina vive un nuevo periodo en sus relaciones internacionales. Ya no forma parte del patio trasero de otras potencias. «El patio trasero de nadie: el ascenso de América Latina» fue el título que usó una de las publicaciones más influyentes del mundo para un reportaje especial sobre la región¹. En parte, esta nueva visión de América Latina se debe a una cierta bonanza económica, derivada de los altos precios que está obteniendo la región para sus materias primas —que desmienten el antiguo énfasis latinoamericano en el deterioro inevitable de sus términos de intercambio— y de la relativa disciplina fiscal que le ha permitido sortear los peores efectos de la crisis financiera internacional que todavía amenaza a varias de las economías centrales del mundo. Pero también influye en esta nueva visión de la región la mayor autonomía con que sus países enfrentan sus relaciones internacionales. La Unasur, la nueva organización regional que ha surgido en América del Sur, asumió un papel protagónico en las crisis internas de Bolivia (2008) y Ecuador (2010). Lo sorprendente es que, pese a las reticencias iniciales de varios de sus miembros, estos esfuerzos de mediación o de apoyo simbólico, solicitados y muy valorados por los gobiernos afectados, terminaron uniendo a países ideológicamente muy diversos y hasta contrapuestos, como Colombia y Venezuela, o como el gobierno de centroderecha de Chile y los países del ALBA. Otra expresión de esta autonomía se dio en la negativa a reconocer el gobierno surgido en Honduras después del derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, negativa que varios países mantienen hasta la actualidad pese a la posición de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea de reconocer al gobierno surgido de las elecciones que se realizaron luego en ese país. No se trata en este caso de que todas las naciones de la región hayan adoptado la misma postura. De hecho, la mayor parte de los países centroamericanos, más Colombia y Perú, coincidieron en reconocer al nuevo gobierno, seguidos recientemente por Chile y México. El ejemplo demuestra, más bien,

1. «Nobody's Backyard: The Rise of Latin America» en *The Economist*, 9/11/2010.

la libertad con que los distintos países van asumiendo sus posiciones de acuerdo con su propia valoración de la situación.

El ascenso de América Latina también se observa en el ámbito no estatal. Diversas empresas de la región se han transformado en corporaciones transnacionales, que invierten en otros países del subcontinente y en el resto del mundo. Empresas brasileñas participan hoy en la licitación de los grandes proyectos de infraestructura en África u otras regiones. Importantes empresas mexicanas invierten en todo el mundo, incluyendo Europa. Empresas chilenas especializadas en el *retail* se disputan importantes mercados latinoamericanos. Líneas aéreas de Brasil y de Chile se fusionan para quedar entre las mayores empresas aéreas del mundo. Chile se ha convertido en una de las principales fuentes de inversiones extranjeras en Argentina o Perú. Empresas brasileñas se han transformado en líderes globales en sectores de alta tecnología como la aeronáutica o los hidrocarburos. Argentina, el único país de la región que desarrolló en forma autónoma su sector nuclear, mantiene una industria pujante en esa área, que cumple rigurosamente todas las salvaguardas fijadas en el marco del régimen internacional vigente en materia de no proliferación.

LA NECESIDAD DE UN AGGIORNAMIENTO EUROLATINOAMERICANO

El contexto de las relaciones entre Europa y América Latina se está modificando. La pregunta es si las visiones recíprocas y la agenda birregional reflejan esos cambios. Ciertamente, ello no se logrará a través de recriminaciones mutuas, mientras los latinoamericanos se lamentan de la baja prioridad que ocupan en la escala de atención de la Unión Europea y los europeos exigen que los latinoamericanos cumplan con sus expectativas en materia de organización política, modelos económicos y políticas públicas en los ámbitos más diversos.

Muchos sectores de América Latina vieron en Europa una suerte de gran benefactora, una socia virtuosa que practicaba el *soft power* y podía actuar como contrapeso frente a la potencia hegemónica. Esa visión nunca fue muy realista, pero está desfásada hoy en día. Resulta hasta cierto punto revelador que, cuando se habla en América Latina de la cuestión de las relaciones europeo-latinoamericanas, normalmente se lamenta la bajísima importancia que en efecto tiene la región en las prioridades europeas. Se trata de un diagnóstico realista, del cual se puede exceptuar solo a unos pocos países europeos como España y a instituciones comunitarias preocupadas de manera específica por la región. Sin embargo, en muy pocos casos se hace la pregunta inversa,

esto es, hasta dónde América Latina le asigna importancia suficiente a Europa y, sobre todo, en qué medida invierte recursos de política exterior y adopta un enfoque creativo respecto de esta área. Precisamente porque las relaciones interregionales son asimétricas y porque América Latina tiene un mayor interés en ellas que Europa, es a los latinoamericanos a quienes corresponde hacer el mayor esfuerzo para potenciarlas. Desde esta perspectiva, importa menos saber si América Latina ocupa el tercer, quinto o noveno lugar en las prioridades europeas que comprobar cuáles son exactamente los objetivos que esa región se ha planteado con respecto a sus relaciones con Europa, cuáles son los medios que ha desplegado para alcanzar esos objetivos y cuáles han sido los resultados concretos que se han obtenido.

Por su parte, Europa ha tendido a mirar a América Latina como su espejo, como la región del mundo en desarrollo en que se proyecta y que de alguna manera debe reproducir sus valores, políticas y prácticas. Ello no solo ha sido evidente en el ámbito de la integración regional, como ya hemos visto, sino también en los ámbitos de la política y la economía. Es cierto que esa visión se alimenta de valores comunes que objetivamente existen, pero no es menos cierto que ha significado una cierta unilateralidad en el diálogo —que algunos califican incluso como paternalismo—, que contrasta por ejemplo con la actitud europea frente a Asia, donde parece haber más espacio para la diversidad y la diferencia.

Así, el diálogo político europeo-latinoamericano, bastante intenso por lo demás, suele ser algo asimétrico en su temática, por mucho que se guarden las formas. La parte europea tiende a inquirir sobre el estado de la democracia en la región, sobre los procesos de integración, sobre el respeto a las normas medioambientales y laborales, sobre el tratamiento a los pueblos autóctonos, etc., y se limita a informar sobre el avance, siempre complejo pero estimulante, de la construcción europea. Rara vez forman parte de este diálogo la situación interna de los países europeos, el avance de los extremismos, las tendencias xenófobas en algunos países, los recortes sociales o el trato a las minorías o los inmigrantes.

Hay temas de indudable importancia mutua que podrían ser objeto de un tratamiento más intenso entre Europa y América Latina. La crisis económica que ha afectado hace poco a ambas regiones (y a Estados Unidos) ofrece un buen ejemplo en este sentido, si tomamos en cuenta que los papeles tradicionales en este ámbito parecen haberse invertido. Si América Latina pudo resistir razonablemente bien los embates de una crisis que no provocó ni alimentó, limitando su efecto a una disminución de su PIB en 1,8%, Europa ha estado en el centro de la crisis, con una

contracción del PIB de 4,5%. Sea como fuere, la nueva vulnerabilidad europea frente a esta crisis contrasta ahora con la mayor resiliencia de las economías latinoamericanas. Esta situación también abre interrogantes respecto de las relaciones económicas birregionales, que podrían declinar a corto plazo, y sobre la negociación comercial más relevante que existe en ese contexto, esto es, aquella que fue relanzada en mayo de 2010 en Madrid con el Mercosur. Una visión optimista podría concluir que esta relativamente inesperada convergencia que se ha producido entre las experiencias de crisis económicas de América Latina –en un pasado algo más distante– y de Europa –en el presente– abre perspectivas para una acción conjunta en pos de modificar la arquitectura financiera internacional y buscar una cierta gobernabilidad global en este importante ámbito. Sin embargo, no parece vislumbrarse una agenda común para buscar de manera conjunta soluciones a la crisis (Gratius). En este sentido, las reuniones del G-20 parecen más importantes, sin que en ellas se haya hecho evidente una convergencia en las posiciones de los Estados europeos y latinoamericanos que participan en este foro, que además no incluye a todos los países de ambas regiones.

Otra área de diálogo y hasta convergencia potencial podría referirse a la regulación de los flujos migratorios. Por cierto, los latinoamericanos lo han planteado y los europeos han manifestado disposición a escuchar, pero normalmente el diálogo se ha reducido a las quejas de los primeros frente a los rechazos o deportaciones de visitantes o inmigrantes de Latinoamérica, sin que haya podido tratarse de manera más profunda y constructiva el papel que puede desempeñar la región como fuente de trabajadores cada vez más necesarios en una Europa que envejece y que posee un sector pasivo cada vez mayor. La inmigración se ha convertido en uno de los problemas más graves de Europa, en parte importante por la dificultad, cuando no el abierto fracaso, de construir sociedades verdaderamente multiculturales y de lograr la adaptación de los nuevos ciudadanos. Qué duda cabe de que una migración regulada y gradual desde una América Latina más próxima en valores, idioma y creencias, y con raíces comunes, es parte de la solución y no del problema.

Dentro de este contexto de intereses comunes y afinidades, pero con atención declinante, ¿cómo fortalecer y asegurar la continuidad de las relaciones entre ambas regiones? Por cierto, no hay un mecanismo único para lograrlo. Las cumbres periódicas siguen siendo necesarias, pero no bastan. Hacen falta programas de trabajo más concretos, abiertos a todos los países que quieran participar, pero inspirados en las prácticas de geometría variable o distintas velocidades que han sido tan

útiles e importantes en la construcción europea. Los temas posibles deberían ir desde la innovación y el desarrollo hasta la inmigración, desde los derechos humanos hasta la lucha contra el terrorismo, desde el combate al narcotráfico hasta la educación superior, desde la cohesión social hasta la participación conjunta en fuerzas de paz de la ONU. Todos, apoyados en una relación madura, una relación entre iguales y no entre donantes y recipientes, oferentes y solicitantes, profesores y alumnos, y sobre la base de una participación voluntaria, evitando que los países reticentes condicionen el avance de la cooperación en estos ámbitos. También se debería potenciar el desarrollo de los diálogos y otros intercambios sobre políticas públicas –los *policy dialogues*–, de los que ya hay algunas experiencias interesantes en el ámbito birregional. Asimismo, se debería hacer un esfuerzo mayor en el tratamiento de temas relativamente nuevos como el cambio climático o las energías renovables.

Más allá de los temas que se elijan, lo importante es que el gran marco birregional, que puede y debe permanecer, permita, a través de una práctica de geometría variable, que grupos de países con intereses y condiciones objetivas similares puedan avanzar más en la cooperación interregional.

En conclusión, las relaciones europeo-latinoamericanas no están en una crisis terminal. La *affectio societatis* todavía existe, pero se ha debilitado y se inserta ahora en un contexto global, cada vez más importante para ambas regiones. Este nuevo contexto requiere de la renovación del marco general en que se desenvuelven esas relaciones. También necesita de miradas mucho más simétricas, diferenciadas y específicas, que apunten a áreas concretas de cooperación y de acción conjunta, diseñadas para los países que quieran avanzar más y sin la amenaza de vetos derivados de la exigencia de la regla del consenso entre todos. En lugar de una asociación estratégica birregional, habrá que buscar asociaciones estratégicas en torno de temas, que incluyan un número menor, más operativo y más convencido de actores de ambas regiones. Y se debe hacer un esfuerzo para aumentar la densidad de los vínculos birregionales, complementando los encuentros formales periódicos con la generación o el fortalecimiento de redes flexibles birregionales en los ámbitos que resulten de mayor interés para los países participantes.

En suma, en un mundo caracterizado por la dispersión y la incertidumbre, América Latina puede ser vista como una región afín y un socio confiable para una Europa que también se verá obligada a replantear su lugar en el mundo.

Bibliografía

- Del Arenal, Celestino: «La nueva arquitectura en integración en ALC y las relaciones con la UE» en Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP): *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, FIAPP, Madrid, 2010, pp. 49-64.
- Friends of Europe, Telefónica y Real Instituto Elcano: *After the Spanish Presidency: Towards a New Latin American-EU Partnership?*, informe de la Cumbre de Política Europea de Alto Nivel, Bruselas, 2010.
- Grabendorff, Wolf: «De una agenda birregional a una agenda global: la asociación estratégica: ¿continuidad o readaptación?» en Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP): *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, FIAPP, Madrid, 2010, pp. 29-37.
- Grabendorff, Wolf y Riordan Roett (eds.): *Latin America, Western Europe and the United States: Reevaluating the Atlantic Triangle*, Praeger, Nueva York, 1985.
- Grabendorff, Wolf y Reimund Seidelmann (eds.): *Relations Between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Nomos, Baden-Baden, 2005.
- Gratius, Susanne: «La UE y América Latina ante la crisis económica y la nueva arquitectura financiera global: ¿podemos construir una agenda común?» en Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP): *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, FIAPP, Madrid, 2010, pp. 131-141.
- Muñoz, Heraldo y Joseph S. Tulchin (eds.): *Entre la autonomía y la subordinación: Política exterior de los países latinoamericanos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.
- Unasur: «Tratado Constitutivo» en <www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>, fecha de consulta: 29/9/2010.
- Zakaria, Fareed: *The Post-American World*, W.W. Norton, Nueva York, 2008.

REINO UNIDO (A MEDIAS EN EUROPA) Y LATINOAMÉRICA

Laurence Whitehead

INTRODUCCIÓN

Este artículo trata acerca de la relación entre Reino Unido «a medias en Europa» (*half in Europe*) y Latinoamérica, y en cuanto tal examina las políticas del Reino Unido hacia América Latina en el contexto de la integración europea, lo cual representa una prueba de realidad especialmente severa para quienes consideran a la Unión Europea como un actor unitario. El «euroescepticismo» de las autoridades de Londres se ha puesto fuertemente en evidencia desde la fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y se confirmó con la negativa de Londres a unirse al euro como moneda común después del Tratado de Maastricht de 1992. Las elecciones de mayo de 2010, que colocaron nuevamente al Partido Conservador en el poder (en coalición con los liberales que se manifiestan a favor de la Unión Europea pero no sujetos a su orientación en política exterior), solo ratifican una tendencia nacional de larga data. Al mismo tiempo, como ocurre con un pequeño número de otros países europeos como España y Francia, las relaciones bilaterales británicas con Latinoamérica se remontan a mucho antes de la fecha de la creación de la Unión Europea y tradicionalmente se han formado a partir de intereses económicos y estrategias de alianzas internacionales, con independencia —y posiblemente con mayor fuerza— respecto de las demandas de integración europea en esa área. Desde el punto de vista de Londres, por lo tanto, las pasadas diferencias de perspectiva de Europa sobre Latinoamérica (piénsese, por ejemplo, en la Guerra de Falklands/Malvinas) y los desacuerdos actuales dentro de Europa sobre cómo responder a un importante revés para el crecimiento económico mundial, bien podrían presagiar una continua perspectiva futura de relativa desunión en el continente, o por lo menos la postergación de las visiones integracionistas que imaginaban una Europa convergente como

LAURENCE WHITEHEAD: es catedrático de Ciencia Política en el Nuffield College de la Universidad de Oxford y pertenece al Comité Directivo de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo.

Traducción de Lucas Bidon-Chanal.

socia unitaria para un subcontinente más liberal y con mayor apertura al exterior, como Latinoamérica y el Caribe.

La discusión se desarrollará, por lo tanto, de la siguiente manera: en la primera sección se examinará el contexto general de la política exterior británica, en el cual se insertan las relaciones de Londres con la Unión Europea y con América Latina. A continuación, se examinarán estos dos subtemas, incluyendo una discusión inicial acerca del vínculo bastante sutil que existe entre ellos. La segunda sección se concentrará en la controvertida cuestión de la «europeización» de la política británica en general y de las relaciones exteriores con América Latina en particular, señalando que en buena medida Reino Unido ha instalado indirectamente sus opiniones en la política de la Unión. A pesar de los fuertes cambios estructurales a largo plazo y de que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa puede promover la convergencia en toda Europa, no se deben subestimar las fuentes de resistencia, en especial en el caso británico. Por otra parte, el proceso de europeización no conduce necesariamente a la convergencia de objetivos de la política exterior o al abandono de los vínculos bilaterales y las prioridades nacionales, sino que se manifiesta de formas más bien sutiles, por ejemplo en la manera en que se manejan ciertos procesos, como la política comercial. En la última sección se tratarán dos importantes obstáculos actuales para el desarrollo de la «europeización» de la política exterior británica: la crisis económica en Europa (y en todo el mundo) y el cambio de gobierno de 2010.

EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRITÁNICA

A lo largo del medio siglo posterior al «fiasco de Suez» y la ulterior descolonización del resto de las posesiones del Imperio Británico en África, Asia y el Caribe, la postura británica en política exterior ha consistido en sucesivos intentos por mantener un estatus en los asuntos internacionales que resulta desproporcionado respecto de su peso en el plano económico o de sus principales intereses nacionales. Este objetivo se ha perseguido mediante un alineamiento diplomático próximo a Washington, aparejado a intentos erráticos por ejercer el liderazgo en Europa, junto con una participación activa en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y en un amplio espectro de iniciativas de desarrollo internacional. Sumado a ello, organizaciones no gubernamentales como Oxfam han hecho mucho para estimular el compromiso británico con causas humanitarias internacionales. Reino Unido lleva a cabo al mismo tiempo una amplia variedad de actividades para el mantenimiento

de la paz, a pesar de la escasa dimensión de su cuerpo militar totalmente profesional, insuficiente en la actualidad. Existe también una importante dimensión no oficial de la presencia internacional de Reino Unido, derivada de la preeminencia de la lengua inglesa y las diversas influencias mediáticas, educativas y culturales que se desprenden de ella. Por último, pero igualmente importante, la ciudad de Londres ha vuelto a ser uno de los principales centros financieros del mundo, por lo que Reino Unido también ejerce gran influencia en los foros económicos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Grupo de los 20 (G-20), la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en tanto fuente de inversión extranjera directa¹. Todo esto es obvio y bien sabido, pero proporciona la base de dos puntos esenciales para nuestros propósitos: en primer lugar, esto precede y eclipsa el compromiso con el proyecto europeo de integración; en segundo lugar, Latinoamérica permanece en una posición muy marginal en el marco general de las prioridades y los objetivos británicos en política exterior.

Aunque el párrafo anterior proporciona un aceptable resumen de las ambiciones británicas de larga data en política exterior, no constituye una explicación satisfactoria de su actual prestigio internacional o de sus perspectivas en el presente. Desde mediados de 2010, Reino Unido se encuentra en una posición muy forzada en el plano militar y preocupado por la seguridad interior. La invasión a Irak de 2003, llevada a cabo en colaboración con la administración de George W. Bush pero contra gran parte de la opinión de Europa occidental (especialmente de Francia y Alemania), y la actual ocupación de Afganistán por la OTAN muestran que las energías exteriores de Londres están más enfocadas en las regiones conflictivas de Oriente Medio que en Europa o Latinoamérica. La larga sombra de la denominada «guerra contra el terrorismo» se ha extendido también al ámbito nacional, endureciendo las políticas británicas en materia de inmigración, asilo y asuntos relacionados como el lavado de dinero, la lucha contra el crimen organizado y, por supuesto, la eliminación del terrorismo. Todo esto tiende a reforzar las contradicciones tradicionales de Londres: por un lado, sigue poniendo el énfasis en cultivar una relación estrecha con Estados Unidos, aun cuando esta implique un costo en términos de cooperación dentro de la Unión Europea; mientras su inclinación a aceptar a Estados Unidos en sus propios términos se vuelve más pronunciada, espera que Europa se ajuste a las realidades internacionales tal como se perciben desde Londres. Por otra parte, como el peso de Reino Unido en la comunidad internacional disminuye, la presión para compensar esta

1. «Foreign Direct Investment» en *The Economist*, 4/12/2008.

pérdida a través de una cooperación más estrecha con Europa crece. Por ejemplo, el reciente anuncio de grandes recortes en el presupuesto de defensa (en octubre de 2010 el gobierno anunció que el Ejército debe librarse de 17.000 efectivos para el año 2015 y el Ministerio de Defensa, de 25.000 funcionarios civiles) ha venido acompañado de conversaciones con los franceses acerca de compartir infraestructura militar y otras medidas de integración².

En cuanto a las perspectivas internacionales a futuro de Reino Unido, hay poco terreno para el optimismo respecto de que las condiciones económicas y políticas internas del país puedan seguir apoyando el nivel de esfuerzo e inversión que hizo la generación anterior. Ciertamente, algunos *think tanks* con sede en Londres están revisando en la actualidad las lecciones que cabe extraer de la última década, incluyendo las implicaciones de los importantes recortes presupuestarios y el cambio acelerado en el equilibrio global de poder de Occidente a Asia. Se presta también más atención a la posibilidad de reducir la influencia de Washington y a la perspectiva de una desunión y una pérdida creciente de la dirección en el continente europeo. Es dentro de este amplio contexto donde debemos situar las dos dimensiones más específicas de la política exterior de Reino Unido que nos interesan aquí. En primer lugar, debemos examinar la compleja y ambivalente relación de Londres con el proceso de integración europea. En segundo lugar, es pertinente destacar la conexión anglo-latinoamericana, históricamente extensa e intensa, pero hoy en declive. Entonces será posible centrarse en el vínculo entre estas dos dimensiones, el cual es más evidente en dos ámbitos principales de la política de la Unión Europea: el comercio y la cooperación para el desarrollo.

En lo que respecta al desarrollo de la Unión Europea, hay una larga historia de ambivalencia por parte de Reino Unido. Como es bien sabido, los ingleses no han jugado el rol protagónico en la reconstrucción de Europa que habrían tenido a su disposición en la primera década de la posguerra. En consecuencia, en 1957 el Tratado de Roma siguió adelante sin ellos. En su núcleo, era un pacto franco-alemán para crear interdependencias acumulativas que impidieran que derramamientos de sangre como los iniciados en 1914 y 1939 volvieran a repetirse. La indiferencia británica acaso pueda ser rastreada ya en la debacle de 1940 en Dunquerque y la caída de Francia. *Very Well, Alone* («Muy bien, solos») se llamó el célebre dibujo de David Low que resumía ese momento de

2. «Entente or Bust?: Why France and Britain are Looking for New Ways of Combining their Shrinking Armed Forces» en *The Economist*, 14/10/2010.

división histórica. Otros factores decisivos son: una fuerte resistencia al gobierno supranacional que podría infringir la apreciada doctrina de la «soberanía del Parlamento» de Westminster; la «relación especial» (a menudo romántica) con Estados Unidos; y –por supuesto– el Imperio, que orientó al Reino Unido hacia el mar y el resto del mundo y proporcionó la base material de sucesivos intentos de bloqueo continental. La antigua broma «Niebla en el Canal; el continente, aislado» (*«Fog in channel, continent cut-off»*) refleja una verdad profunda acerca de los sentimientos populares ingleses: Europa puede ser pacífica, democrática y próspera, pero ¿hablaría en inglés?

La integración europea siguió adelante sin los británicos, pero después de la humillación de Suez ya no era posible mantener la ilusión de seguir siendo una gran potencia. Reino Unido no tuvo éxito en adoptar con el fervor necesario a Estados Unidos para sustituir a Europa. Así que, final y algo tardíamente, Harold Macmillan pidió la admisión. «Solo si relegan su Imperio y reducen sus vínculos con Estados Unidos», respondió el general Charles de Gaulle (Ludlow). Reino Unido finalmente se unió a la Unión Europea en 1973 pero 15 años tarde, una vez que el proyecto europeo ya se había alejado en direcciones que no eran de su propia gestión. El núcleo del proyecto era la Política Agrícola Común (PAC), de poco valor para el reducido sector agrícola británico. La opinión británica acerca de la Unión Europea se dividió, y los escépticos quedaron primero con el Partido Laborista y más tarde con el ala *thatcherista* del Partido Conservador. La Europa a la que Reino Unido se unió no era a la que deseaba unirse, y su papel en ella tampoco era de su agrado. Con un enfoque prudente, utilitario y más bien crítico del proceso de integración europea, Reino Unido, el «socio incómodo», ha estado desde entonces en Europa solo «a medias» (George).

Una parte sustancial de la identidad internacional de Reino Unido ha girado en torno del deseo de seguir manteniendo una «relación especial» con Washington, a pesar de que esto pueda competir con los compromisos con la Unión Europea. Sin el apoyo de Estados Unidos, probablemente no hubiera sido posible que las fuerzas británicas recuperaran las Islas Falklands/Malvinas del control argentino en 1982. En la mayoría de las cuestiones internacionales de la década de 1980, Margaret Thatcher se mantenía codo a codo con el presidente Ronald Reagan –aunque no en el minado de los puertos de Nicaragua en tiempos de paz, que violaba principios caros a Londres como potencia naval–, y para el final de su mandato, su euroescepticismo se había vuelto muy pronunciado (Reino Unido había ingresado en la Comunidad en 1972-1973, durante la gestión del desacreditado predecesor de Thatcher, Ted Heath). Esta postura

sigue representando una fuerte corriente en la prensa popular actual y en parte del Partido Conservador.

Durante la década de 1990 una nueva generación de políticos tomó el control del Partido Laborista, alejándolo de sus anteriores posiciones izquierdistas y anti-Unión Europea, por lo que durante un tiempo fue plausible creer que el gobierno de Tony Blair podría salvar la distancia entre el Washington de Clinton y una Europa tibiamente socialdemócrata. Se suponía también que la «Tercera Vía» incluiría a prominentes líderes latinoamericanos como Fernando Henrique Cardoso y Ricardo Lagos (aunque Luiz Inácio Lula da Silva fue marginado ostensiblemente, por considerárselo demasiado del estilo de la «vieja izquierda»). Pero, una vez más, el objetivo británico era posicionarse como un líder que estableciera el equilibrio entre Europa y el mundo, y no seguir el camino de una «unión más estrecha». Así, el Nuevo Laborismo nunca revocó el reembolso presupuestario (*budget rebate*) ni la anulación de la cláusula social de Maastricht, que había sido negociada por Thatcher; y pese a un discurso que anunciaba lo contrario, el gobierno de Blair se quedó fuera de la eurozona que creó la moneda única y el Banco Central Europeo (Bainbridge/Whyman). Después del triunfo de George W. Bush en las elecciones de 2000 en Estados Unidos, seguido del atentado contra las Torres Gemelas y la invasión de Afganistán, Blair y Bush llevaron adelante una política conjunta en Irak que separó profundamente al gobierno británico de los principales políticos europeos. La OTAN, en lugar de la Unión Europea, absorbió cada vez mayor atención y recursos del gobierno, situación que persiste hasta el día de hoy. En esencia, por lo tanto, Reino Unido nunca ha aceptado sin reservas el proyecto de integración europea, y parece menos probable aún que lo haga en el presente. Los impulsos de Londres siguen siendo globales y buscan compensar el declive material y estratégico británico mediante la adhesión a Washington. Sin embargo, también existe el subyacente —o más bien discreto— juicio entre las elites británicas de que la Unión Europea puede ser útil para hacer frente a ese declive. Esta es una poderosa razón que ha mantenido a Reino Unido dentro de la Unión y, en algunas ocasiones, ha impulsado la estrategia de ejercer cierto liderazgo dentro de ella, al menos en algunos ámbitos políticos de interés clave, en particular el comercio y, más recientemente, la política exterior.

La política británica respecto de Latinoamérica

Esta postura tiene obvias consecuencias en lo que respecta a América Latina. No es necesario forzar las continuidades derivadas de la Doctrina Monroe para apreciar que el Congreso y gran parte del

electorado de Estados Unidos ven a América Latina y el Caribe como una región de especial interés. Una cosa es la presencia británica allí reforzando las políticas estadounidenses o llenando vacíos donde para Estados Unidos es más difícil actuar directamente. Otra muy distinta sería un Reino Unido profundamente integrado a Europa y obligado por tanto a alinearse con Bruselas y en contra de Washington, al menos de vez en cuando, y en áreas específicas de divergencia. Excepciones obvias son la oposición de Thatcher frente al bloqueo naval de Estados Unidos a los puertos de Nicaragua en la década de 1980 y la participación británica en la «posición común» de la Unión Europea respecto de Cuba desde 1996³. La mayoría de los políticos y diplomáticos británicos (sin importar el partido) difícilmente considerarían adoptar posiciones respecto de América Latina que choquen sustancialmente con el sentimiento nacional estadounidense. El costo de ofender susceptibilidades en Washington se consideraría casi siempre demasiado alto. Por el contrario, es mucho más normal que las autoridades de Reino Unido entren en conflicto con sus contrapartes europeas, y hasta puede ser ventajoso en la política nacional. De hecho, hay pocos asuntos latinoamericanos tan importantes para Londres como para justificar cualquier vacilación respecto de esta posición subyacente.

Naturalmente, hay algunas áreas políticas en las que Reino Unido se diferencia de Estados Unidos y converge con la Unión Europea, e incluso con la opinión de la mayoría en América Latina. Estos tienden a ser asuntos globales más que regionales (política de medio ambiente, pena de muerte, Corte Penal Internacional, por ejemplo). También existen áreas en las que Londres está en competencia directa con Nueva York y Washington (por ejemplo, en cuestiones financieras vinculadas a la globalización). De modo que, en el G-20 o en las instituciones de Bretton Woods, Londres puede tratar de cultivar los mercados emergentes más importantes (Brasil y México, así como la India y China), y hasta podría estar en desacuerdo con Estados Unidos sobre temas específicos. Sin embargo, todo esto se hace en pos de los intereses nacionales británicos y de sus ambiciones globales. Las implicaciones para la política respecto a la Unión Europea son casi siempre bastante instrumentales. En los casos en que Bruselas puede movilizarse detrás de los objetivos británicos en política exterior, entonces se vuelve posible aceptar cierto grado de convergencia temporaria, aunque pocos compromisos vinculantes. Pero la ambivalencia británica respecto del proyecto de la Unión Europea sigue estando profundamente arraigada, y los casos en que sus líderes pueden optar por una posición propia de

3. No obstante, Washington considera que no son más que discrepancias menores.

la Unión Europea sobre asuntos del hemisferio occidental, en detrimento de las buenas relaciones con el coloso del Norte, son muy raros. Sin embargo, existe un cierto grado de «europeización» de los procesos y la creación de políticas que es visible al menos en aquellas áreas políticas en que las competencias importantes se han trasladado a Bruselas, como el comercio.

En cuanto a las relaciones británicas con América Latina, estas también deben ser colocadas en una perspectiva de larga duración histórica y, en un principio, contextualizadas en el marco del advenimiento de la Marina Real a la supremacía en el continente americano en su conjunto. Por lo tanto, Reino Unido ha llevado a cabo una serie de políticas nacionales activas, diversas y muchas veces contundentes hacia la región desde el Acta de Unión de 1707. De hecho, los corsarios y tratantes de esclavos ingleses y los colonos escoceses de las plantaciones ya constituían con anterioridad una presencia significativa. Durante la mayor parte del siglo XIX, la Marina Real proporcionó un sistema de seguridad en alta mar que, si bien estaba pensado principalmente para servir a un imperio mundial, fue útil para canalizar y estabilizar el comercio internacional y las orientaciones externas de las nuevas repúblicas independientes de América Latina (Bethell; Brown). Los británicos también jugaron un papel preponderante en la construcción de ferrocarriles y otras infraestructuras y eran a menudo los socios más importantes tanto en el comercio como en la inversión. Por supuesto, todo esto tuvo lugar en competencia con la Europa continental, no como parte de una estrategia europea concertada. Y entre 1914 y 1945 las potencias europeas se enfrentaron entre sí hasta quedar al borde de la ruina y dejaron al hemisferio occidental bajo el liderazgo de un victorioso Estados Unidos. Reino Unido se vio obligado a liquidar el grueso de sus inversiones en la región para pagar la guerra, y su presencia se redujo aún más en algunos países (México, por ejemplo) donde las políticas nacionalistas removieron a las empresas británicas de sectores claves, como la energía. A pesar de algunos esfuerzos intermitentes entre 1945 y 1982, Reino Unido nunca recuperó nada cercano a su anterior presencia o influencia⁴. El proteccionismo interno y el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que la mayoría de los países del subcontinente adoptó hasta la crisis de la deuda de la década de 1980 también impidieron el restablecimiento de vínculos económicos más fuertes.

4. Rory Miller es optimista respecto del tamaño y el crecimiento de la actividad económica de Reino Unido en América Latina después de 1945, aunque sin ser ya un «pretendiente» (2006).

Reino Unido también posee una inusualmente amplia cobertura de noticias internacionales y capacidad de análisis global, vinculada a la ciudad de Londres, y una importancia financiera que recuperó después de la abolición de los controles cambiarios en 1979. Así, después de la «década perdida» de 1980, cuando América Latina volvió a los mercados financieros mundiales, surgió una nueva cohorte de líderes de negocios británicos y vínculos políticos. Sin embargo, todavía hoy los políticos y empresarios británicos ignoran en gran medida la importancia histórica de su país en la región. Durante la «década perdida», la prioridad en Reino Unido era promover lo que se conoció como política del Consenso de Washington, que no estaba entonces muy de moda en Europa o América Latina, pero que se convirtió en dominante en la década de 1990. De este modo, la influencia de Reino Unido en las políticas de la Unión Europea respecto de América Latina puede haber alcanzado su máximo nivel en los 90, cuando los británicos se veían a sí mismos tendiendo un puente entre Washington y Bruselas, y Reino Unido trató de orientar las políticas de la Unión Europea en una dirección liberal promercado y de «regionalismo abierto». La sustitución de François Mitterrand y Felipe González por Jacques Chirac y José María Aznar probablemente facilitó esta creciente influencia, que también puede haber sido ayudada por la convergencia de la Tercera Vía de Clinton-Blair y por los cambios de énfasis en América Latina en favor del libre comercio. Pero desde la participación de Reino Unido en la guerra de Irak, frente a la resistencia francesa y alemana, e incluso sin el apoyo de Chile o México en el Consejo de Seguridad, la capacidad de Londres para proyectar doctrinas y preferencias británicas en el hemisferio occidental ha disminuido. Eso se aplica tanto a su presencia bilateral en América Latina como a su influencia dentro de la Unión Europea, cuya atención, en cualquier caso, se ha desplazado hacia el Este poscomunista y al conflictivo Oriente Medio y se ha alejado de América Latina.

La Guerra de Falklands/Malvinas proporcionó un breve interludio de compromisos dramáticos, pero también subrayó los aspectos retrógrados y marginales de los restantes compromisos bilaterales del Reino Unido en América Latina. Una lógica similar se aplica a algunas de las otras preocupaciones regionales más recurrentes de Reino Unido, tales como Belice y los paraísos fiscales en el Caribe. Esto pone de relieve un rasgo de los intereses británicos en la región, compartido solo por Francia y los Países Bajos entre los socios europeos: los vestigios de un pasado imperial mantienen viva su presencia en sus posesiones de ultramar y en las antiguas colonias de independencia reciente. Una parte sorprendente del tiempo de quienes diseñan políticas en Londres está ocupada por lo que pueden considerarse zonas y asuntos altamente marginales y periféricos, donde

Reino Unido se complace en mantener importantes legados coloniales o ex-coloniales: Montserrat y su población desplazada por el volcán exasperaron al secretario de Desarrollo Internacional, Clare Short⁵; el último viceprimer ministro laborista, Chris Bryant, tuvo que invertir gran parte de su tiempo en la suspensión del régimen constitucional en las Islas Turcas y Caicos⁶. Las Islas Caimán y los pequeños Estados de habla inglesa del Caribe también demandan una atención especial.

Más allá del gobierno, las organizaciones no gubernamentales también desempeñan un papel importante, y Londres participa en varios tipos de cooperación política –interdicción de drogas, lavado de dinero y algunos temas ambientales y relacionados con los derechos humanos–. Los estudiantes y los trabajadores migrantes contribuyen al crecimiento del intercambio como resultado de las fuerzas de la globalización. La relación bilateral es una mera sombra de lo que fue y, sin embargo, tiene cierta vitalidad y podría, en determinadas circunstancias, volver a un camino de crecimiento.

En suma, debido a su condición de gran potencia naval e imperial, la presencia británica en el hemisferio occidental precede largamente a la de la Unión Europea y, en algunos aspectos cruciales, su presencia física a menudo se establece en Londres, aparte de Bruselas, como en la cuestión de los paraísos fiscales. Por otra parte, como aspirante a jugador mundial por derecho propio, algunas de las políticas actuales de Reino Unido respecto de repúblicas claves siguen estando muy desconectadas de las de la Unión. Por ejemplo, en materia de proteccionismo agrícola, Londres puede estar más cerca de América del Sur que la mayoría de los gobiernos de Europa continental, mientras que se encuentra más alejada de la proyección de poder en Oriente Medio. Así, tras haber sido una potencia regional dominante, con ambiciones continuas de afirmar una presencia global, las relaciones de Reino Unido con América Latina y el Caribe necesitan situarse en un marco de siglos. Y si bien América Latina sigue teniendo un interés marginal para Reino Unido, Londres aún lleva adelante una diplomacia bilateral activa en casi todos los países de la región, y a pesar de haber abandonado el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) y del cierre de algunas pequeñas embajadas en la región (sobre todo en América Central), su actitud en parte distante hacia Bruselas la vuelve muy reacia a «exteriorizar» su política respecto de América Latina a la Unión Europea, como

5. «Caribbean Follies» en *The Economist*, 29/8/1997.

6. «The Turks and Caicos Loses Independence: A Very British Coup» en *The Economist*, 20/8/2009.

lo han hecho los demás Estados miembros. De esta manera, las actividades británicas, al menos en comparación con las de los demás miembros de la Unión Europea, deben ser consideradas como «a largo plazo» y «exhaustivas», así como distintivamente nacionales. Las Falklands/Malvinas constituyen el mejor ejemplo de cómo esto puede repercutir en las relaciones regionales más amplias de Reino Unido y complicar el papel de Londres en la Unión Europea. La reciente UE-ALC de 2010 en Madrid se volvió extremadamente tensa cuando la presidenta de Argentina, Cristina Fernández, planteó este problema⁷. Más allá de esos fastidios, Londres está dispuesta a fortalecer su diplomacia bilateral con las democracias de mercado emergentes más importantes, en especial Brasil y México. Hasta cierto punto esto puede lograrse en armonía con la Unión Europea, pero al menos el mismo esfuerzo se pone en la búsqueda de la armonía con Estados Unidos.

En la siguiente sección se examinan más de cerca las actuales peleas por la influencia política entre el Reino Unido y otros Estados miembros de la Unión Europea y sus autoridades en Bruselas, y se consideran también las formas no tan evidentes en que la Unión ha replanteado el diseño de la política exterior de Londres hacia América Latina.

LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA BRITÁNICA HACIA LATINOAMÉRICA

Como se mencionó anteriormente, el hecho de que los británicos se unieran tarde al proyecto de integración europea, trayendo con ello un importante lastre, ha conducido a una estrategia destinada a transformar la Unión Europea «desde adentro», al menos en algunas áreas políticas claves para Londres, en particular el comercio y las relaciones exteriores, y más recientemente la política exterior y de defensa. Entre los 13 británicos que han sido comisarios europeos, cinco han estado a cargo de las carteras de Comercio o de Fiscalidad y Unión Aduanera y tres, de las de Asuntos Exteriores y Política Exterior⁸. En ese sentido, se podría argumentar que Reino Unido ha instalado indirectamente su preferencia por el libre comercio con terceros países, trabajando contra una «fortaleza Europa» en este ámbito y promoviendo un «regionalismo abierto».

7. Las Falklands/Malvinas aparecen en el Tratado de Lisboa como parte de los territorios de la Unión Europea, al igual que en los anteriores tratados de la Unión. V. «Tensión con Gran Bretaña en plena cumbre de Madrid» en *La Nación*, 19/5/2010.

8. Leon Brittan también se desempeñó como comisario europeo para la Competencia (1989-1995), comisario de Asuntos Exteriores y vicepresidente (1995-1999). Roy Jenkins fue presidente de la Comisión Europea. Ninguno de estos es un cargo secundario.

Esto ha tenido ciertamente un impacto en las relaciones de la Unión Europea con América Latina. En 1996, por ejemplo, durante las discusiones internas de la Unión relativas a la negociación del Acuerdo de Asociación con México, Reino Unido se puso del lado de España, Suecia y Luxemburgo en favor de un acuerdo de libre comercio negociado en una «fase única» y se enfrentó a la posición proteccionista sostenida por Francia, Portugal y Austria, lo que favoreció un marco similar al que existió en las negociaciones con el Mercosur y así pospuso indefinidamente su conclusión (Sanahuja, p. 48). Pero este tipo de «instalación» tiene que ser juzgado con mucha cautela, pues está destinado a tener un éxito limitado, especialmente en lo que toca a la PAC, tan cara a los franceses y otros Estados miembros, como Alemania. Para que un Estado instale con éxito sus preferencias políticas en la Unión Europea, debe enmarcar hábilmente sus puntos de vista de tal manera que favorezcan un consenso, y esto rara vez es posible si se trata de la liberalización de la PAC. Así, aunque algo de crédito se debe dar a los británicos por evitar que la Unión Europea se convirtiera en una absoluta «fortaleza del comercio» para América Latina (se firmaron tratados de libre comercio con México en 1998 y con Chile en 2002), el campo proteccionista ha tenido éxito en la defensa de la PAC contra el libre comercio con el Mercosur.

Sin embargo, cabe señalar que la instalación indirecta de las preferencias británicas de política comercial en realidad no ha trabajado siempre en favor del libre comercio y de América Latina: el apoyo al sistema de preferencias comerciales para los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), conocido sucesivamente como los Acuerdos de Lomé, Yaundé y Cotonú, en efecto era discriminatorio hacia las exportaciones agrícolas latinoamericanas. Este sistema fue creado en 1975 después de que los británicos se unieran a la CEE, entre otros motivos para compensar a las antiguas colonias más pobres por el impacto del desmantelamiento del sistema de Preferencia Imperial. Podría decirse que el sesgo comercial y de desarrollo de la CEE, contrario a América Latina y favorable a los países de África, el Caribe y el Pacífico, reflejaba las preferencias de británicos, franceses, belgas y holandeses, por lo menos hasta que los españoles trataron de corregir la situación en la década de 1990. El sistema se mantuvo en pie hasta que el Acuerdo de Cotonú dejó de ser legal bajo las reglas de la OMC en enero de 2008⁹.

Otras dos formas importantes (además de la «instalación» o la «descarga») mediante las cuales los británicos influyeron indirectamente en la Unión Europea —lo que Claudio Radaelli llama «formas laterales» de

9. «The Sun Sets on Cotonou» en *The Economist*, 3/1/2008.

europización— han sido la hegemonía creciente del idioma inglés y la influencia cada vez mayor del modelo británico de política de desarrollo sobre otros Estados miembros y sobre la Comisión.

DOS OBSTÁCULOS PARA UNA MAYOR EUROPEIZACIÓN

Después de varios contratiempos, el Tratado de Lisboa finalmente fue ratificado en 2009, pero este —al menos como se lo ve desde Londres— puede que no produzca ningún relanzamiento del proceso de integración europea. Por el contrario, la mayoría de los políticos británicos tiende más a temer la desintegración europea, o su declive. Justo cuando se había llamado a votar a los ciudadanos británicos, la crisis financiera griega alcanzó un punto crítico y se produjo una pérdida general de confianza en el euro y en el Banco Central Europeo como institución integradora. Aunque Reino Unido podía en cierta medida mantenerse apartado de los compromisos inmediatos de rescate, las perspectivas económicas británicas fueron inevitablemente amenazadas por tal agitación en su principal y más cercano mercado externo.

Estas preocupaciones proyectaron una sombra sobre las elecciones generales del Reino Unido de mayo de 2010, que llevaron al fin de los 13 años de predominio del Nuevo Laborismo e instalaron al conservador euroescéptico Williamson Hague como nuevo secretario de Relaciones Exteriores, encargado de evitar que se transfieran más poderes soberanos británicos a Bruselas. Previamente los conservadores habían prometido realizar un referéndum sobre el Tratado, pero la elección llegó demasiado tarde para ello. Sin embargo, su plataforma incluía abandonar la Agencia Europea de Defensa (organismo que coordina la adquisición de armas en el ámbito de la Unión Europea) y la repatriación de los poderes en las áreas de empleo, legislación social y derechos civiles si otros Estados insistían en hacer cambios en el Tratado. Aunque el nuevo gobierno de coalición incluye también al proeuropeo Partido Liberal, parece claro que la opinión pública británica no simpatiza mucho con una mayor europeización. Sin embargo, Hague ha reconocido que la principal prioridad de su gobierno es hacer frente a la crisis fiscal: «Tenemos suficiente entre manos sin una confrontación inmediata con la Unión Europea»¹⁰. Por otra parte, mientras Bruselas intenta alcanzar otras fuentes de ingresos fiscales para cumplir con las exigencias del Tratado de Lisboa, la eurozona —a raíz de la crisis financiera griega— debate posibles sanciones contra los miembros que infrinjan las normas

10.Citado en George Parker, Jean Eaglesham y James Blitz: «Hague Proffers EU Olive Branch» en *Financial Times*, 9/3/2010.

fiscales y el Parlamento Europeo considera formas de regulación financiera que podrían afectar la libertad de acción de Londres, parece muy probable que, llegado el momento, las nuevas fuentes de fricción entre Londres y la Unión Europea pongan a prueba la unidad de la coalición.

Un indicador del impacto de esta crisis fiscal sobre las relaciones exteriores de Gran Bretaña es el deterioro de la posición financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones (Foreign and Commonwealth Office, FCO). Antes del Resumen Integral del Gasto de 2007, el FCO fue objeto de un «Overseas Price Mechanism» (OPM) mediante el cual el Tesoro de Reino Unido compensó al Ministerio de Relaciones Exteriores por los déficits de presupuesto debidos a las fluctuaciones del tipo de cambio. Esta fue una protección importante para un ministerio que compra 120 monedas extranjeras y se expone a la devaluación de cerca de la mitad de su gasto total. Sin embargo, desde 2007 el presupuesto general de la libra esterlina de la FCO ha disminuido ligeramente en términos reales (moneda nacional), mientras que el OPM fue suspendido. El Tesoro se benefició con los ahorros del Ministerio de Relaciones Exteriores cuando la libra se fortaleció extraordinariamente y por lo tanto se recuperaron los pagos en exceso. Poco después de que el OPM fuera suspendido, la libra entró en lo que ha demostrado ser una caída brusca (alrededor de 30% con respecto al dólar para mediados de 2010, y algo menos con respecto al euro). La totalidad de estos costos corrió a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, en particular de su personal destinado en ultramar. Dado que la política del gobierno fue mantener una fuerte representación diplomática en Oriente Medio, Brasil, China, la India y Sudáfrica, los recortes han afectado mucho a las embajadas europeas (y también a las representaciones más pequeñas en Estados menores de América Latina). Todo esto estaba en marcha antes de las elecciones de mayo de 2010, y se profundizará aún más con el nuevo gobierno de coalición. De acuerdo con lo que reveló el Resumen Integral de Gastos en octubre de 2010, el FCO deberá someterse a una nueva contracción de recursos de 24% para el año 2015, en tanto que el DFID deberá aumentar su presupuesto un 50%, de modo que al final del periodo Reino Unido pueda alcanzar su objetivo de destinar 0,7% del PNB a la ayuda de los países de ultramar, mientras quedará menos de 0,2% para diplomacia y otros asuntos exteriores.

PERSPECTIVAS ACTUALES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE REINO UNIDO Y LATINOAMÉRICA

En cierto nivel, es natural suponer que la presencia británica en América Latina continuará en el futuro. No cabe la posibilidad de que

Reino Unido pueda escapar de los residuos de sus responsabilidades poscoloniales; y si Londres sigue siendo un importante centro financiero, seguirá estableciendo vínculos con las economías emergentes de América Latina. Pero todavía se mantiene un signo de interrogación respecto de la continuidad de la influencia británica en la Unión Europea, tanto en general como en relación con América Latina. Desde el final de la Guerra Fría, Londres parece haber ganado terreno en algunos aspectos cruciales (el inglés se convirtió en la lengua dominante de hecho con la última ampliación, y la experiencia británica en materia de ayuda internacional ha pasado a primer plano, en particular en lo que respecta a la cooperación de la Unión Europea en África). Sin embargo, la crisis financiera de 2008 ha despertado la resistencia continental europea frente al modelo anglosajón de regulación flexible, y la elección de 2010 marca una nueva divergencia de perspectiva respecto a las prestaciones sociales y la inestabilidad del tipo de cambio. En términos más generales, la participación de Reino Unido en las «guerras por elección» contra rivales islámicos hipotéticos —o incluso inventados—, su disminuida influencia económica y sus desacuerdos irresueltos con Bruselas sobre una serie de cuestiones legales, constitucionales, monetarias y políticas podrían frenar su capacidad para proyectar su influencia en América Latina y el Caribe.

En conclusión, el caso de Reino Unido no ofrece mucho aliento a quienes creen en una «cada vez más estrecha» Unión Europea, con un emergente perfil internacional como centro de «poder civil» y multilateralismo ilustrado basado en la ley. Esta autodescripción de la Unión Europea nunca fue particularmente creíble para Londres, y parece poco probable que prospere en un ambiente económico y de seguridad más difícil de lo previsto. Las ilusiones internacionalistas liberales y el «dividendo de paz» de la década de 1990 se ven cada vez más distantes, y los diseñadores de políticas de Londres se inclinan por seguir intereses comerciales nacionales mucho más realistas y prioridades en política exterior manejadas con eficiencia durante la próxima década. Si los Estados de la Unión Europea también recalibran sus objetivos de la misma forma, entonces aún sería posible cierto grado de mejora en la coordinación, e incluso en la europeización, pero tendría que aproximarse más a los términos de Londres. Desde una perspectiva latinoamericana, entonces, *o bien* el subcontinente deberá lidiar con una Europa algo antipática y «realista», que se mantiene unida en defensa de sus propios intereses con menos fanfarria retórica y una disposición muy limitada para llegar a la opinión del hemisferio occidental no estadounidense, *o bien* —lo cual es aún menos atractivo— podría enfrentarse con una Unión Europea en crisis permanente y en un declive secular. Teniendo en cuenta el peso mundial


de Europa en el pasado, su actual importancia material para América Latina y la influencia simbólica que aspiró a proyectar hacia el exterior en los planos político y cultural, el panorama se vuelve muy desalentador.

Por fortuna, al menos algunos países de América Latina están diversificando sus opciones internacionales y aumentando su capacidad de actuar de manera independiente en los asuntos mundiales. Llegado el momento, tal vez Brasil, incluso México y otras naciones latinoamericanas puedan alcanzar la paridad con las antiguas potencias imperiales europeas, o incluso lleguen a superarlas, como lo hiciera Estados Unidos a principios del siglo XX. Si así fuera, cuando tengan que renegociar sus relaciones con el Viejo Continente, es tan probable que los países de América Latina se encuentren frente a una discordante «*Europe des patries*»¹¹ como que se encuentren ante un poder civil unificado. Al menos, así es como se ve desde Londres en 2010.

Bibliografía

- Bainbridge, Mark y Philip Whyman: *Britain, the Euro and Beyond*, Ashgate, Londres, 2008.
- Bethell, Leslie: «Britain and Latin America in Historical Perspective» en Victor Bulmer-Thomas (ed.): *Britain and Latin America: A Changing Relationship*, Cambridge University Press / Royal Institute of International Affairs (RIIA), Cambridge, 1989, pp. 1-24.
- Brown, Matthew (ed.): *Informal Empire in Latin America: Culture, Commerce and Capital*, Blackwell, Oxford, 2008.
- George, Stephen: *An Awkward Partner: Britain and the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Ludlow, Piers N.: *Dealing with Britain: the Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Miller, Rory M.: «British Firms and Populist Nationalism in Post-War Latin America», artículo presentado en el Congreso Internacional de Historia Económica, Helsinki, mayo de 2006, disponible en <www.helsinki.fi/iehc2006/papers3/Miller.pdf>.
- Sanahuja, José Antonio: «Trade, Politics and Democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico» en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* vol. 42 N^o 2, 2000.

11. En francés en el original. [N. del T.]



II. América Latina, entre la integración regional y la participación global

INTEGRACIÓN REGIONAL E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA EN UN MUNDO DE MÚLTIPLES OPCIONES

Félix Peña

LA TENDENCIA A REPENSAR LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años, se observa en América Latina una clara tendencia a revisar conceptos, objetivos y metodologías en relación con el desarrollo de la integración regional¹. Esta revisión está basada en la experiencia acumulada en 50 años de distintos procesos de integración en el espacio geográfico latinoamericano. Pero es una revisión incentivada, en especial, por la necesidad de adaptar los planteamientos vinculados a la integración regional a las nuevas realidades internacionales, así como al hecho de que todos los países tienen ahora múltiples opciones en sus estrategias de inserción en el mundo y dentro de sus respectivos espacios geográficos regionales.

Nuestro objetivo es efectuar una contribución al necesario ejercicio de repensar la integración regional latinoamericana colocándola, para ello, en la perspectiva de los profundos cambios que se están operando en el sistema internacional y en la competencia económica global.

Es probable que esos cambios profundos tarden aún algún tiempo en madurar plenamente, y que esto no sea el resultado de procesos lineales. Es posible incluso que den lugar a situaciones violentas. Cabe recordar al respecto que a lo largo de la historia las transformaciones profundas que inciden en los desplazamientos del poder mundial y las guerras han estado estrechamente vinculadas (Bobbitt, pp. 5-64).

FÉLIX PEÑA: director de la Maestría de Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref, Argentina). Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank. Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

1. V., por ejemplo, Casanueva (pp. 33-44); Cienfuegos/Sanahuja (pp. 87-205); Del Arenal/Sanahuja (pp. 425-632); Leiva Lavalle (pp. 17-31); Peña (2010a, pp. 23-43 y 2010b, pp. 425-450).

En todo caso, el alcance de los impactos de estos cambios sobre el desarrollo económico y social y, por consiguiente, sobre los distintos procesos de integración de los países de América Latina —como también ocurre, por lo demás, en otras regiones del mundo— son aún difíciles de apreciar en su plenitud. Tampoco es posible estimar los impactos que las nuevas realidades producirán en las relaciones interregionales, incluyendo aquellas que se han establecido entre el espacio europeo y el latinoamericano.

En este artículo se analizarán algunos aspectos centrados en los cambios profundos que se están operando en la realidad internacional; en las condiciones para el aprovechamiento por parte de un país —o de un grupo de países— de las oportunidades que se abren en un mundo de múltiples opciones y, finalmente, en el inicio de una nueva etapa en la integración regional en América Latina.

UN CONTEXTO INTERNACIONAL EN PROFUNDA TRANSFORMACIÓN

Los cambios en el contexto internacional en el cual se desarrollan las acciones orientadas a una mayor integración entre los países latinoamericanos se están manifestando en torno de dos procesos simultáneos que se observan hoy a escala global. Ambos tienen efectos actuales y potenciales, tanto en el intercambio mundial de bienes y de servicios como en las negociaciones comerciales internacionales, especialmente en la actual Ronda de Doha dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estos efectos también se observan en relación con las complejas negociaciones globales sobre el cambio climático y, en particular, sobre sus consecuencias en el comercio mundial.

Si bien son dos procesos conectados entre sí, parecen requerir diagnósticos y aproximaciones que pueden tener aspectos diferenciados pero que, en todo caso, conviene que sean coordinados.

El primero de estos procesos es el de la crisis financiera y económica global que empezó a ponerse en evidencia en especial a comienzos del año 2008. Sus consecuencias afectan, entre otros, los niveles de producción y consumo y los del comercio internacional de bienes y de servicios. La caída de la actividad económica ha impactado en el nivel de empleo y en el estado anímico de las poblaciones, transmitiendo en algunos países los efectos de la crisis al plano social y político. Y se sabe que, según sea la intensidad de tales efectos, una crisis internacional puede generar problemas sistémicos que afecten la estabilidad política de los países

más vulnerables. Ello a su vez puede tener efectos en cadena sobre otros países, en particular de la misma región.

Se trata de un proceso con efectos inmediatos muy visibles y que requiere de respuestas a corto plazo –en especial en el plano nacional, pero también en el de la coordinación entre países a escala global y regional–, precisamente por sus potenciales consecuencias sociales y políticas.

El otro proceso es el desplazamiento del poder relativo entre las naciones (Zakaria, pp. 1-5), que tiene raíces muy profundas y se nutre de la propia historia. Se trata de un fenómeno que se ha acelerado en los últimos 20 años, y es probable que su pleno efecto solo pueda ser observado a largo plazo y a veces a través de movimientos poco perceptibles. Este proceso se refleja en el surgimiento de nuevos protagonistas –países, empresas, consumidores, trabajadores– con gravitación en la competencia económica global y en las negociaciones comerciales internacionales. Como consecuencia de los cambios que se están produciendo, la capacidad para captar y administrar los efectos de la diversidad y la pluralidad cultural será, en el futuro, uno de los factores fundamentales en el desarrollo de la estrategia internacional de los distintos protagonistas (Guillebaud, pp. 9-35 y 363-391; Maalouf, pp. 293-314).

El fenómeno de la diseminación del poder mundial no debería sorprender, ya que algunos hechos históricos lo vienen anunciando desde hace años. Un punto de inflexión lejano se encuentra en la toma de conciencia sobre su poder relativo que empezaron a experimentar los países en desarrollo productores de petróleo a partir de 1973. Lo que sí podría ser preocupante es que, en sus diagnósticos e intentos de encontrar respuestas, los países del «viejo orden mundial» –que incluye a Estados Unidos y a los restantes del ya antiguo G-7– no demuestren que están asimilando la profundidad de los cambios producidos en la distribución global del poder.

Estamos entonces frente a una crisis sistémica mundial que recrea la clásica tensión histórica entre orden y anarquía en las relaciones internacionales (Bull, pp. 3-98; Hurrell, pp. 1-117). Esta tensión se manifiesta en la dificultad de encontrar, en el ámbito de las instituciones procedentes de un orden colapsado, respuestas eficaces a problemas colectivos que se confrontan a escala global. Y el verdadero peligro es que ello se refleje –como ha ocurrido en el pasado– en el surgimiento de problemas sistémicos en el interior de países que han sido y siguen siendo protagonistas relevantes en el escenario internacional. Es

decir, crisis sistémicas que produzcan un efecto dominó en distintos espacios regionales y, eventualmente, a escala global. Ello puede ocurrir en la medida en que en distintos países, incluso los más desarrollados, los ciudadanos pierdan su confianza no solo en los mercados, sino también en la capacidad de encontrar respuestas en el marco de los respectivos sistemas democráticos. Podría ser un peligro más tangible en el caso de algunos países europeos, pero no solo en ellos. Si así fuere, los pronósticos sombríos de algunos analistas podrían ser pálidos en relación con lo que habría que confrontar en el futuro.

Tras las varias cumbres del nuevo G-20, realizadas a partir de finales de 2008, sigue en pie la cuestión de saber cuáles son los países que, sumados y actuando en conjunto, pueden aportar suficiente masa crítica de poder para ir generando acuerdos que nutran un nuevo orden mundial para sustituir al que está colapsado. El número que acompañe a la letra «G» sigue siendo un interrogante pendiente de respuesta en la búsqueda de procurar la institucionalización –aunque sea informal– de un espacio político internacional que permita traducir decisiones colectivas en cursos de acción efectivos de alcance global.

Una de las limitaciones del actual G-20 puede ser precisamente la heterogeneidad de los países participantes en términos de poder real. Algunos reflejan su propia dotación de poder relativo, como los casos de Estados Unidos y de China. Estos dos Estados conforman una especie de G-2 que es necesario pero no suficiente para generar respuestas de alcance global que sean efectivas, eficaces y legítimas. Otros pueden legítimamente hablar en nombre de su propia región con la certeza de que ella posee suficiente poder relativo. Más allá de las diferencias de intereses y visiones que en ellos existen, es el caso de los países miembros de la Unión Europea –tales como Alemania, Francia y Reino Unido–, que también está presente a través del presidente de la Comisión Europea y, tras la puesta en vigencia del Tratado de Lisboa, del presidente del Consejo Europeo. Otros, si bien son relevantes en términos de poder relativo, a veces más potencial que actual, no pueden sostener con certeza que reflejan la opinión que eventualmente prevalece en su respectiva región geográfica. Aquí aparecen los casos de Argentina y Brasil, pero también los de Rusia, la India, Indonesia y Sudáfrica. Ellos son protagonistas relevantes en sus respectivos espacios geográficos regionales, pero no siempre han demostrado poseer las condiciones necesarias para ser líderes regionales, en el sentido de que los demás países de su área sigan sus opiniones.

CONDICIONES NECESARIAS PARA LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE UN PAÍS EN LA NUEVA REALIDAD INTERNACIONAL

Muchas son las cualidades sociales, políticas y económicas que se requieren para que un país intente encarar los dos mencionados procesos de manera simultánea. Esto es, para que pueda superar con relativo éxito la actual crisis financiera y económica global y, a la vez, posicionarse como un protagonista activo en la construcción del orden mundial del futuro, incluyendo el comercio mundial y las negociaciones comerciales internacionales, tanto en la OMC como en los múltiples espacios regionales, interregionales y bilaterales.

Una condición fundamental es la del desarrollo de la capacidad para el pleno aprovechamiento de las múltiples opciones que se presentan a escala global como consecuencia del acortamiento de todo tipo de distancias —no solo las físicas—, así como por la creciente redistribución del poder mundial —o sea, una inserción externa multipolar—. A partir del colapso de las distancias, tal alcance multipolar implica el desarrollo de una estrategia orientada a aprovechar todas las opciones que se están abriendo hoy en el mundo, especialmente para el comercio exterior de un país, así como para sus potenciales fuentes de inversiones directas y de progreso técnico.

En un número significativo de países —en particular las llamadas «economías emergentes»— esta estrategia multipolar suele ser «daltónica». Esto significa que no siempre distingue colores ideológicos o culturales —en el célebre lema de Deng Xiaoping sobre el color del gato—, especialmente cuando se busca sacar provecho de las múltiples opciones resultantes del surgimiento de nuevos protagonistas —los casos más notorios son China y la India—; de nuevas cuestiones dominantes en las agendas de los Estados —tales como la energía, el cambio climático y las formas novedosas del ejercicio de la violencia transnacional, incluyendo su «privatización»— y, en particular, del hecho de que se habría entrado en una etapa de marcada demanda global de alimentos y de otros recursos naturales que, en términos relativos, abundan en América Latina y, en especial, en el espacio geográfico sudamericano.

En el campo de las relaciones económicas internacionales, esta estrategia se vería facilitada si la conclusión de la Ronda de Doha permitiera, además de lograr los resultados previstos en su agenda, fortalecer la OMC como un ámbito institucional multilateral global eficaz. Al respecto, cabe señalar que, a pesar de seguir siendo incierto que la Ronda de Doha pueda concluirse en plazos razonables, en sí mismo ello no sería

algo necesariamente negativo. Otras rondas negociadoras en el ámbito del sistema GATT-OMC también se extendieron más allá de lo previsto. Pero esto sí sería contraproducente si trajera como resultado un debilitamiento del sistema de la OMC en su función de asegurar reglas de juego que faciliten el comercio internacional en condiciones de igualdad de oportunidades que, a su vez, contemplen los intereses de los países en desarrollo y de los que se distinguen por su eficiencia en la producción de alimentos y de otros bienes agrícolas, tales como los que integran el Mercosur.

Además de las señaladas anteriormente, otras tres condiciones son esenciales para la estrategia de un país que aspire a aprovechar los efectos de ambos procesos a fin de potenciar una inserción favorable en la competencia económica global del futuro. Ellas son la calidad institucional, las estrategias ofensivas de sus empresas resultantes de una vocación de participación activa en los mercados internacionales y, por fin, la coordinación de esfuerzos a escala regional con otros países con los cuales se comparte un espacio geográfico.

En primer lugar, la calidad institucional implica desarrollar capacidades para articular de forma estable los distintos intereses sociales, con la finalidad de poder traducir luego los objetivos acordados en realidades y comportamientos efectivos. Es una condición esencial a fin de generar sinergias público-privadas. Ellas son necesarias para definir los intereses nacionales ante las cuestiones más relevantes de la agenda de la inserción comercial internacional, para traducirlos en estrategias y hojas de ruta, y para reflejarlos en los comportamientos que los sectores gubernamentales y no gubernamentales —especialmente el empresariado— tengan en los múltiples escenarios externos en que opera el respectivo país.

En la competencia económica global y en el comercio internacional, tal calidad institucional se nutre de la eficacia de las tecnologías organizativas empleadas en el plano gubernamental con la finalidad de permitir adoptar y aplicar estrategias, decisiones y políticas públicas que posean un fuerte potencial para penetrar en la realidad y para ser sostenidas a través del tiempo, incluyendo la flexibilidad necesaria para las continuas adaptaciones a la dinámica de cambio del mundo actual.

Pero la calidad institucional también se nutre de la calidad de la organización del sector empresarial y de su articulación con los otros sectores sociales. Ello implica empresas con intereses estratégicos ofensivos, tanto en relación con el mercado interno como con los

múltiples mercados internacionales, en especial aquellos que son prioritarios en función de las ventajas competitivas que puede desarrollar un país. Revelar tales intereses es un factor fundamental a la hora de trazar y llevar a la práctica la estrategia de inserción comercial internacional de un Estado.

La segunda condición es, precisamente, que las empresas de un país desarrollen estrategias ofensivas que resulten de una vocación de participación activa en los mercados internacionales. Ello implica diagnósticos actualizados sobre las oportunidades que se le ofrecen a la capacidad de producir bienes y de prestar servicios del país en los distintos mercados internacionales. Y estos diagnósticos han de ser renovados de manera permanente, ya que los efectos de la actual crisis global, así como de los cambios estructurales que se están operando en los escenarios mundiales, pueden alterar de forma muy dinámica las oportunidades que existen para las empresas que operan en el país, desplazando a su favor o en su contra las ventajas competitivas relativas.

Pero esta vocación requiere asimismo una actitud optimista sobre las oportunidades que tienen el país y sus empresas en los mercados mundiales. Utilizando una expresión deportiva, ello implica operar con «mentalidad ganadora». Este es un factor cultural que se encuentra presente en los países en desarrollo que en los últimos años han dado origen a un número creciente de empresas internacionalizadas. Al respecto, el ejemplo de Chile y de muchas de sus empresas es interesante por no ser precisamente una de las economías emergentes de mayor dimensión.

La tercera condición, por último, es la coordinación de esfuerzos a escala regional con países con los que se comparte un espacio geográfico –pero también con aquellos con los cuales se comparten condiciones relativas e intereses similares, como por ejemplo los países productores de alimentos o los exportadores de energía–. En el caso de los países que comparten el espacio geográfico regional sudamericano, ello supone el impulso de un proceso continuo de desarrollo de una conexión física de calidad (que abarca cuestiones como la financiación de proyectos de infraestructura física –incluyendo los ejes transoceánicos– y la facilitación del comercio), que sea favorable a un tejido creciente de intereses compartidos que se alimente de corrientes comerciales recíprocas y de redes productivas transnacionales. En la inversión productiva y de infraestructura física que se requiere para ello, un país puede encontrar elementos de convergencia entre la agenda de medidas destinadas a superar los efectos de la crisis global

y la transformación productiva necesaria para caminar con éxito hacia el mundo del futuro.

Por lo demás, esto implica una mayor coordinación entre los países que comparten un espacio regional o subregional, tanto en la elaboración de los respectivos diagnósticos sobre los dos procesos de cambio internacional antes mencionados como en las estrategias para abordar acciones de respuesta conjunta a los desafíos que ambos representan, como así también para encarar juntos las negociaciones comerciales internacionales, especialmente en el ámbito de la OMC y con los principales protagonistas del comercio mundial. Las relaciones con Estados Unidos, con los países de la Unión Europea y con las economías emergentes —en particular, con China y la India— ocupan en tal sentido un lugar prioritario.

Este planteamiento también es válido para las negociaciones relacionadas con las adaptaciones de organismos internacionales multilaterales a la nueva realidad internacional, en especial en el ámbito de las cumbres del G-20. Estas constituyen una oportunidad para que los países latinoamericanos que participan puedan efectivamente aportar los puntos de vista de la región en su conjunto —o al menos de la respectiva subregión—, es decir, los temas que hayan sido antes debatidos en foros regionales.

Sin perjuicio de la necesaria acción de liderazgo gubernamental, en este plano de la coordinación regional se observa, al menos en cada una de las subregiones de América Latina, un amplio margen para impulsar iniciativas que surjan de los respectivos sectores empresariales. Son iniciativas que deberían perseguir como objetivo, por ejemplo, un diagnóstico sobre el aprovechamiento del stock de instituciones, experiencias y compromisos acumulado a través de los años —especialmente en términos de acceso preferencial a los respectivos mercados, así como de los mecanismos de pagos y de financiación tanto del comercio como de las inversiones productivas y de infraestructura física—, y también propuestas constructivas sobre cómo evolucionar hacia metas conjuntas que combinen realismo con ambición.

Una iniciativa de ese tipo, al menos en una primera etapa, podría proceder de las instituciones empresariales de los países más vinculados por redes de comercio y producción. Entre ellos se observa, además, una mayor densidad de inversiones cruzadas tanto en sectores agroindustriales e industriales como en el de servicios. Además, en ellos opera un número creciente de empresas *multilatinas*, en especial si se incluye en tal concepto a cientos de empresas de toda dimensión que tienen

una presencia comercial y productiva, sostenida y simultánea, en varios de los mercados de la región e, incluso, a escala global. Son estas empresas, junto con las respectivas instituciones empresariales, las que mayor interés deberían mostrar en impulsar medidas que permitieran potenciar el pleno aprovechamiento de los acuerdos regionales preferenciales ya existentes y avanzar hacia metas más ambiciosas.

GOBERNABILIDAD DE UN ESPACIO REGIONAL Y LÓGICA DE INTEGRACIÓN

La gobernabilidad de los respectivos espacios regionales, en términos de predominio de la paz y la estabilidad política, será un elemento fundamental de la construcción de un nuevo orden internacional global. En tal perspectiva corresponde situar los esfuerzos que se continúen desarrollando en el marco de los distintos procesos regionales y subregionales de integración económica.

Una gobernabilidad regional sostenible requerirá en el futuro lograr puntos de equilibrio entre todos los intereses nacionales en juego. Ello implicará capacidad y voluntad de articulación, al menos entre los países con mayor relevancia y capacidad de protagonismo.

En tal sentido, el predominio de la lógica de integración en el espacio regional latinoamericano y en cada uno de sus espacios subregionales será facilitado por el desarrollo de instituciones y reglas comunes que sean efectivas y eficaces y que se sustenten en liderazgos colectivos que, a su vez, las incentiven.

Sobre ello, una pregunta parece fundamental: ¿es posible construir un espacio geográfico regional en el que predomine la lógica de la integración sin que exista una base de confianza recíproca mínima entre los países vecinos? A partir de la experiencia histórica, Jean Monnet, el inspirador de la integración europea, sostenía que no. Por esta razón propuso un plan orientado a generar solidaridades de hecho, especialmente entre Francia y Alemania, como sustento de un clima de confianza que permitiera luego desarrollar el camino que condujo a la Unión Europea.

La pregunta es válida hoy en día en América Latina considerando los 50 años transcurridos desde que se iniciara el desarrollo de los procesos de integración con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Desde entonces, la trayectoria ha sido sinuosa porque lo retórico les ha ganado a veces a los resultados concretos. El objetivo procurado de una región integrada y funcional a los objetivos de desarrollo

de sus países sigue sin lograrse de manera plena. Quienes en el plano empresarial tienen que adoptar decisiones de inversión productiva en función de los mercados ampliados desconfían con razón de las reglas que inciden en el comercio recíproco, ya que el acceso prometido al mercado de los otros países de la región está expuesto a fuertes precariedades. Estas son el resultado de actos unilaterales que en la práctica significan desconocer lo comprometido, cualesquiera sean las razones que aparentemente los puedan justificar.

Sin embargo, parece posible seguir sosteniendo que en América Latina, más allá de diferencias, diversidades e, incluso, disonancias conceptuales, sigue vigente la idea de que la lógica de la cooperación predomina sobre la de la fragmentación. Ello puede deberse al hecho de que, en buena medida, se sabe que los costos de la no integración suelen ser muy altos para los respectivos países —incluso los de mayor dimensión económica relativa— y, en especial, para sus pueblos.

Pero la realidad está demostrando que llevará tiempo lograr algo similar a lo que también en 50 años se ha alcanzado en Europa, en términos de una interdependencia basada en reglas e instituciones comunes, que hacen relativamente previsibles los comportamientos de los respectivos países. Confianza recíproca y un denso tejido de intereses cruzados, sustentados en instituciones, reglas y símbolos comunes, han sido elementos claves en el hasta ahora exitoso proceso que los países europeos han desarrollado en su espacio geográfico, superando incluso un largo periodo en el que predominaron la fragmentación, el conflicto y el combate.

Sin caer en la tentación de copiar modelos de otros países y regiones, sí parece importante tener en cuenta para la propia experiencia latinoamericana el papel relevante que pueden jugar tales factores en la construcción de un espacio regional —y de cada una de las respectivas subregiones— en el que predominen la paz y la estabilidad política, ambiente necesario para la consolidación de la democracia y para la necesaria cohesión social.

Lograr el avance en el camino de los procesos de integración regional y subregionales, que al mismo tiempo capitalicen experiencias acumuladas y adapten sus enfoques, estrategias e instrumentos a las nuevas realidades del contexto internacional global, parece seguir siendo una condición fundamental para una activa participación de los países latinoamericanos en la construcción de una arquitectura global que sea funcional a sus intereses nacionales.

Teniendo en cuenta que todo país contará en el futuro con múltiples opciones para su inserción internacional, la experiencia acumulada en las últimas cinco décadas sugiere que los métodos e instrumentos de los procesos de integración regional y subregionales deberán ser a la vez flexibles, para permitir su adaptación a estrategias de inserción multipolar, y previsibles, a fin de contribuir con sus reglas y disciplinas colectivas al desarrollo de un clima de inversiones que sea favorable a las integraciones productivas de escala regional y de proyección global, así como para el desarrollo de redes de conexión física de calidad.

Conciliar flexibilidad con previsibilidad y disciplinas colectivas, en torno de reglas que se cumplan y de instituciones que permitan generarlas —que a la vez también expresen liderazgos colectivos— parece ser el principal desafío que tendrán por delante los procesos de integración en la región latinoamericana y en sus respectivas subregiones. Esto será así si se quiere que estos procesos tengan una incidencia real en la transformación productiva de cada país, en la consolidación de sus sistemas políticos democráticos sustentados en la cohesión social, y en su capacidad para ser protagonistas activos del nuevo orden internacional global. Adaptar los actuales procesos de integración y los mecanismos de cooperación regional a las nuevas realidades de la agenda global es una de las principales prioridades que deberán atender en el futuro inmediato los países latinoamericanos.

La transformación de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), mediante el tratado firmado también en Montevideo en 1980, implicó un cambio metodológico sustancial e inició una nueva etapa en el proceso de integración regional. Dicha reforma resultó de la constatación de que una zona de libre comercio entre un grupo numeroso de países —en aquel entonces menos conectados y más distantes que ahora—, con fuertes asimetrías de dimensiones y grados de desarrollo, era inviable.

Tal transformación implicó aceptar que las diferencias existentes requerían aproximaciones parciales con múltiples velocidades y geometrías variables. Ello significó el reconocimiento de la existencia de distintas realidades subregionales y sectoriales, con densidades de interdependencia e intereses que no necesariamente se extendían al resto de los países. Se invirtió así el enfoque original de la ALALC, según el cual los instrumentos regionales eran la regla, y los subregionales y sectoriales, la excepción. Por el contrario, se hizo de lo parcial —grupos de países o sectores determinados— la regla principal, siendo lo regional el marco y, a la vez, un objetivo final no demasiado definido ni en

su contenido ni en sus plazos. Por la Cláusula de Habilitación, un resultado de la Ronda de Tokio, este enfoque se tornó conciliable con las reglas del GATT.

Se abrió así un camino de profundas transformaciones en la estrategia de integración regional que fueron madurando en los años siguientes. En esta nueva etapa que se extiende hasta el presente, entre otros hechos relevantes, se reestructura el original Grupo Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN); se inicia el proceso bilateral de integración entre Argentina y Brasil, con especial énfasis en determinados sectores como por ejemplo el del automóvil; se crea luego el Mercosur; México se incorpora al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); y empieza el proceso de concreción de acuerdos comerciales preferenciales bilaterales con países del resto del mundo, comenzando con Estados Unidos y con la Unión Europea.

En el inicio y en la evolución de esas dos primeras etapas de la integración regional latinoamericana, tuvieron un impacto muy significativo los cambios que simultáneamente operaban en el contexto global. A ellos se suman las profundas transformaciones económicas y políticas que se han producido —también con un alcance diferenciado— en la región y en cada uno de sus países. América del Sur, en particular, presenta ahora un cuadro de mayor densidad en las conexiones entre sus sistemas productivos, en especial en el campo de la energía. Y muchos de sus países han experimentado notorias evoluciones en sus desarrollos, tanto en el plano económico como en el político.

¿HACIA UNA NUEVA ETAPA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA?

¿Se está iniciando ahora una nueva etapa de la integración regional en América Latina? Hay algunos argumentos basados en el análisis de varios factores que hacen pensar en una respuesta afirmativa. El primero de ellos es el antes mencionado surgimiento de una pluralidad de opciones en la inserción de cada país latinoamericano en los mercados del mundo. Esto es resultado directo del número creciente de protagonistas relevantes en todas las regiones y del acortamiento de todo tipo de distancias. En el segundo factor, se entiende que tales opciones pueden ser aprovechadas de manera simultánea. Y en el tercero, se contempla que es factible desarrollar, en la mayoría de las opciones abiertas, estrategias de ganancias mutuas, en términos de comercio de bienes y de servicios, de inversiones productivas y de incorporación de progreso técnico.

Pero otro factor determinante que impulsa hacia nuevas modalidades de integración en el espacio regional latinoamericano, así como en sus múltiples espacios subregionales, es la creciente insatisfacción que se observa en varios países respecto a los resultados obtenidos con los procesos actualmente en desarrollo. Tal insatisfacción puede dar lugar al menos a dos escenarios. El primero de ellos es el de una cierta inercia integracionista. Ello implica continuar haciendo lo mismo que hasta ahora, es decir, no innovar demasiado. El riesgo es que el respectivo proceso de integración se convierta en irrelevante para determinados países. En tal caso, podría terminar predominando en él solo una apariencia de algo de creciente obsolescencia y con reducida incidencia relativa en las realidades del comercio y las inversiones. El segundo escenario es el de una especie de «síndrome fundacional». Esto significa echar por la borda lo hasta ahora acumulado, tanto en términos de estrategia regional compartida como de relaciones económicas preferenciales para, una vez más, intentar empezar de nuevo.

Hay, sin embargo, un tercer escenario imaginable que probablemente sea el más conveniente y que es factible de alcanzar. Este sería el de capitalizar experiencias y resultados acumulados, adaptando estrategias, objetivos y metodologías de integración a las nuevas realidades de cada país, de la región y sus subregiones, y del mundo.

Difícil es aún visualizar si el escenario de adaptación se producirá o no. Pero el derrotero de estos 50 años, con sus logros y frustraciones, permite anticipar que la integración regional continuará siendo valorada por los respectivos países y sus opiniones públicas. Al menos, parece existir cierto consenso en que los costos de la no integración pueden ser elevados. Ello permite predecir un desarrollo sinuoso, con avances y retrocesos... heterodoxo trabajo.

Por fin, cabe señalar que el camino a lo regional comienza en una correcta definición del respectivo interés nacional, constatación que deriva de la experiencia concreta de estos años. Los países con una idea más clara de sus intereses son los que quizás mejor han aprovechado los procesos hacia un mayor grado de integración en todos los niveles —no solo el económico— entre los países de la región y en sus distintas subregiones. Es posible imaginar al respecto una mayor aproximación a lo que ha sido en los últimos años el modelo asiático y, eventualmente, al que también podría llegar a ser en el futuro el modelo europeo.

Bibliografía

- Bobbit, Philip: *The Shield of Achilles. War, Peace, and the Course of History*, Anchor Books, Nueva York, 2002.
- Bull, Hedley: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.
- Casanueva, Héctor: «La integración latinoamericana en busca de un modelo» en Patricio Leiva Lavalle (ed.): *Relaciones internacionales y renovación del pensamiento*, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales / Universidad Miguel de Cervantes / Institut d'Estudis Humanistics Miquel Coll i Alentorn, Santiago de Chile, 2010, pp. 33-36.
- Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja: *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010.
- Del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, 2010.
- Guillebaud, Jean-Claude: *Le commencement d'un monde. Vers une modernité métisse*, Seuil, París, 2008.
- Hurrell, Andrew: *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 2007.
- Leiva Lavalle, Patricio: «Los modelos de integración en América Latina» en Patricio Leiva Lavalle (ed.): *Relaciones internacionales y renovación del pensamiento*, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales / Universidad Miguel de Cervantes / Institut d'Estudis Humanistics Miquel Coll i Alentorn, Santiago de Chile, 2010, pp. 17-31.
- Maalouf, Amin: *Le dérèglement du monde*, Grasset, París, 2009.
- Peña, Félix: «Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica» en Manuel Cienfuegos y José Sanahuja (eds.): *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010a, pp. 23-43.
- Peña, Félix: «América Latina en el mundo: regionalismo e integración» en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, 2010b, pp. 425-450.
- Sanahuja, José Antonio: «La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal» en Manuel Cienfuegos y José Sanahuja (eds.): *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2010a, pp. 87-134.
- Sanahuja, José Antonio: «Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional» en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.): *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina / Siglo XXI, Madrid, 2010b, pp. 451-523.
- Zakaria, Fareed: *The Post-American World*, W.W. Norton, Nueva York, 2008.

AMÉRICA LATINA 2010: GEOPOLÍTICA Y AMBICIONES INTERNACIONALES

Alain Rouquié

La celebración del bicentenario de las independencias latinoamericanas que empezó en 2010 invita a la reflexión sobre el momento actual de América Latina. Es particularmente oportuno y legítimo tratar de determinar la presencia y el papel de las naciones del continente en el mundo de hoy. Al enfocar el punto de partida, no podemos dejar de plantear algunas preguntas sobre el punto de llegada, sobre todo si se tiene en cuenta que las presentes transformaciones del sistema internacional demandan un replanteamiento del lugar de América Latina en plena redistribución del poder mundial. La crisis de las *subprimes*, si bien no ha revelado esta redistribución, ha ayudado a percibirla. El centro de gravedad del planeta está cambiando frente a nosotros, lo que afecta evidentemente al conjunto del continente. Por ello, este intento de revisión debe empezar con lo más inmediato y elemental: el estatuto internacional de América Latina, es decir, las percepciones que se tienen de la región en los centros (viejos y nuevos) del poder mundial, así como también la imagen que la región tiene de sí misma. A continuación, se analizarán las estrategias diplomáticas de algunos actores nacionales para ver en qué medida contribuyen o no a la inserción de América Latina en un posible y probable nuevo orden internacional.

ESTATUTO INTERNACIONAL Y AUTONOMÍA

Es innegable que, en este primer decenio del siglo XXI, la imagen (y la realidad también) de América Latina ha mejorado de forma muy positiva, encontrándose en su punto más álgido durante el periodo de la Gran Depresión de 1930, es decir, hace 80 años. No se trata de un nuevo estereotipo que sustituye a los clichés tradicionales. Tres series de cambios decisivos han contribuido a configurar, por así decirlo, una «nueva América Latina». Estos componentes son, en primer lugar, la

ALAIN ROUQUIÉ: preside desde 2003 la Casa de América Latina en París. Aparte de su trabajo como politólogo, ha sido embajador de Francia en El Salvador, México y Brasil y ha trabajado como miembro del Comité de Análisis y Previsión en el Ministerio de Asuntos Exteriores de su país. Fue presidente del Comité Ejecutivo del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela).

estabilidad política y la democracia, seguidas por los avances económicos y sociales y, finalmente, por la capacidad de resistencia a los choques externos.

Podemos desarrollar brevemente el primer punto. Y es que nunca en su historia América Latina había tenido tantos gobiernos democráticos y durante tanto tiempo. La democracia representativa parece haberse arraigado hasta en países sin previa experiencia en este tipo de sistema político (como es el caso de naciones tan diferentes como Paraguay, El Salvador o México), para no hablar de los Estados que la habían ejercido solo de forma intermitente en el transcurso del siglo XX (como Argentina, Brasil o Bolivia, que fueron «democracias esporádicas»). Este cuarto de siglo de democracia refleja, a la vez, la consolidación institucional y los progresos de la ciudadanía, aun cuando la calidad del pluralismo representativo dista mucho de ser uniforme y varias amenazas se ciernen sobre su evolución futura. La confianza en el valor del sufragio ha aumentado en un continente que, con pocas excepciones, había privilegiado la violencia política para asegurar el cambio o para impedirlo.

Esta estabilidad democrática ha ido acompañada en el presente siglo por progresos excepcionales en el campo económico y social. Entrando ya en el segundo cambio decisivo, se puede afirmar que después de la crisis de la deuda de la década de 1980 y el trauma del ajuste de la década de 1990, casi todos los Estados del continente han implementado una prudente y sana gestión macroeconómica. El resultado de esta es una reducción de la deuda pública a niveles envidiables para la mayoría de los países desarrollados de hoy, y el control de la inflación de forma rigurosa.

Mientras que América Latina, en su conjunto, había ostentado en los 30 años anteriores un crecimiento lento y débil, entre 2003 y 2008 los Estados de la región se han beneficiado de una bonanza económica singular. Las tasas de crecimiento han alcanzado una media de 5% del PIB, y ciertos países han alcanzado incluso cifras superiores (8%) al aprovechar mejor la fuerte demanda asiática y el alza de precio de las *commodities*. El ingreso per cápita ha crecido en todos los países, en oposición al periodo comprendido entre los años 1980 y 2000, cuando había bajado, dependiendo del Estado, tres o cuatro veces seguidas. Por consiguiente, la pobreza, por medio de la creación de empleos y de aplicar mayores políticas sociales, ha retrocedido a lo largo del continente de 44% a 33% de la población. En varios países ha sido recortada a la mitad. Esto ha provocado que decenas de millones de

latinoamericanos hayan accedido al consumo e ingresado en las capas medias de la sociedad, al menos hasta 2009.

El tercer componente de este círculo virtuoso, consecuencia directa de las políticas económicas, no es menos relevante por ser coyuntural. Se trata de la capacidad de resistencia de América Latina, con algunas breves excepciones (como en el caso de México), al impacto de la crisis financiera internacional provocada por las *subprimes*. Para América Latina se trata de una crisis exógena que viene del centro del sistema y no de la periferia emergente y, menos aún, del subcontinente, como en las experiencias de 1984, 1994 o 1999. Por cierto, América Latina no ha podido evitar las consecuencias del colapso financiero estadounidense. Así, la idea de un posible *déconplage* que se había manejado en 2008 no ha pasado de ser un sueño o una ilusión. A pesar de ello, América Latina ha demostrado tener una capacidad de resistencia y de reacción proactiva frente a un choque de semejante envergadura que el pasado reciente no hacía esperar.

Así es como después de un año 2008 de crecimiento económico envidiable (4%), en 2010 la región ha reanudado su progreso después de una leve recesión en 2009 que ni siquiera abarcó a todos los Estados. En efecto, cuatro países latinoamericanos siguieron creciendo en medio de la tormenta mundial. Ya en 2010, según las previsiones, solo un país, Venezuela, presentaría un cuadro de crecimiento negativo. Por el contrario, Brasil debía superar el 6% con peligro de recalentamiento económico. Además, si se compara esta crisis importada con las crisis indígenas de los años 80 y 90, se observa que en 2009 no hubo en América Latina ni fuga de capitales, ni ataques especulativos contra las monedas. Es más, varios países padecen de sobrevaluación monetaria.

La recesión mundial no afectó totalmente a América Latina porque la mayoría de los países del continente tenían sus finanzas en orden, una situación económica sana y fuertes reservas de divisas que posibilitaron la implementación de políticas de reactivación económica. No se produjo ninguna catástrofe, ni hubo la necesidad de colocar las economías al borde de la bancarrota, ni los gobiernos se vieron obligados a pedir ayuda financiera exterior, como fue el caso de varios Estados europeos, inclusive de la eurozona.

Esta evolución exitosa modifica, evidentemente, la percepción de América Latina en el mundo y su lugar en el sistema internacional. El continente se ha ganado el respeto por su previsibilidad y su estabilidad y, además, ha conseguido alcanzar un prestigio que le fue negado en los

tiempos de las dictaduras militares, de la deuda inmanejable o de las inflaciones galopantes. Pero sobre todo, América Latina se siente más segura de sí misma. Esto parece atestiguarlo con la presencia dentro del G-20 de los tres mayores países del hemisferio: Argentina, Brasil y México. La apertura del club de los países ricos (G-8) significa, entre otras cosas, que los Estados de América Latina, en su diversidad, se han convertido en socios indispensables para legitimar las concertaciones multilaterales con objeto de mejorar la gobernanza mundial. La amplitud del cambio de imagen y de tratamiento salta a la vista cuando se recuerda el origen de la fórmula G-20, creada en 1999 en el nivel ministerial. Los países ricos habían entonces incorporado en sus reuniones a algunos de los Estados en desarrollo más problemáticos y que representaban, según ellos, el mayor peligro sistémico. Se puede hablar así, ahora, de una verdadera promoción internacional colectiva.

Pero este nuevo reconocimiento de la madurez de la América Latina emergente no es simplemente una cuestión de prestigio; también ha tenido consecuencias concretas y visibles en materia de autonomía de decisión internacional y de soberanía. Esta mirada renovada refleja el peso específico adquirido por varios de los Estados del continente y su capacidad de diversificar sus relaciones exteriores en función de sus intereses nacionales. El ejemplo más espectacular es, sin lugar a duda, el fracaso del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesto por Washington y torpedeado por Brasil y Argentina en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005. Es también significativo que este gran diseño panamericano no haya sido mencionado en la cumbre siguiente en Trinidad y Tobago, en abril de 2009.

La diversificación externa de los Estados de la región ha progresado bastante últimamente con la negociación y la firma de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y con varios países asiáticos. Así es como tres países latinoamericanos tienen una presencia activa en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), y así es también como China se ha vuelto un cliente y un inversionista de peso en la zona, convirtiéndose en el segundo socio comercial de América del Sur y en el primer cliente de Brasil desde mediados de 2009.

En el campo estrictamente político-diplomático, y para completar el cuadro, se podría hacer referencia a la oposición, a principios de 2003, de algunos países continentales a la intervención norteamericana en Irak. En el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Chile y México expresaron su negativa a dar su voto favorable a una resolución

para legitimar una operación militar unilateral e injustificada. Estos dos Estados, muy cercanos políticamente (y geográficamente en el caso del segundo) de Estados Unidos, no tuvieron que padecer tanto el descontento de Washington como los países europeos que adoptaron la misma actitud.

No se puede interpretar esta «tolerancia» norteamericana como un signo de benevolencia selectiva, ni simplemente como una señal de la pérdida de influencia internacional de Estados Unidos. Es más bien la manifestación extrema del escaso interés de la aún primera potencia mundial hacia el continente, considerado hasta hace poco y con cierta razón como el «patio trasero» de Washington. Para comprender esta actitud, el análisis necesita volver al contexto global de hoy.

GEOPOLÍTICA Y GLOBALIZACIÓN

El problema que se acaba de formular no se limita a la política latinoamericana de Washington. Se sabe que la importancia que Estados Unidos concede a sus vecinos meridionales es, por lo menos, discontinua. Las fases de intervencionismo directo o indirecto se alternan con las de *benign neglect*, o de indiferencia total, de conformidad con los imperativos de seguridad de la potencia hegemónica. Como prueba de ello se pueden mencionar la política del «buen vecino» previa a la Segunda Guerra Mundial, o la «Alianza para el Progreso» frente a la amenaza castrista en el continente. También es útil recordar la visión reaganiana deformada del continente según la cual, en caricatura, una enorme Nicaragua suponía una grave amenaza para la seguridad de Estados Unidos y se desvalorizaba a México, Brasil y Argentina.

En el siglo XXI, el «texano» George W. Bush había anunciado al principio de su primer mandato que América Latina sería una de sus prioridades, tal como prometió al electorado latino. Con esta finalidad se había acercado a México, lo que creó grandes expectativas en su gobierno. Luego vino el 11 de septiembre y todo cambió. La frontera sur de Estados Unidos fue integrada en el marco de la «guerra contra el terrorismo» y la *homeland security*. Irak y Oriente Medio se volvieron el eje central de la política exterior del gobierno estadounidense.

Para completar esta lectura retrospectiva de la importancia asignada por las grandes potencias a América Latina, también se deberían comentar las circunstancias que despertaron el interés institucional de la Europa comunitaria por la región. Fueron la llegada de la Guerra Fría al continente en los años 80 y los conflictos centroamericanos los que atrajeron

la atención activa de los Estados europeos. Así, en 1984 se establece el primer diálogo institucionalizado entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y América Central, el Proceso de San José, cuyo objetivo era estrictamente político y consistía en apoyar una solución negociada y pacífica de los enfrentamientos locales, frente a la posición de Washington que perseguía la eliminación por la fuerza militar de los movimientos revolucionarios. El diálogo birregional con el Grupo de Río (nacido con idéntica finalidad) respondía a esta misma inquietud europea.

Una vez restablecida la paz, las dos regiones han tratado de dar nueva vida e impulso al diálogo en la negociación de acuerdos de asociación de fuerte contenido comercial, así como a la reunión de presidentes y jefes de gobierno cada dos años para profundizar la cooperación. La VI Cumbre celebrada en Madrid en mayo de 2010, con la firma de acuerdos birregionales, parece indicar el fin de un ciclo de diálogo cuya urgencia ya no se impone ni a los Estados europeos, castigados actualmente por la recesión, ni a una América Latina en paz.

Esta breve reseña histórica parece mostrar que los Estados de América Latina, a pesar de haber conquistado una respetabilidad internacional sin precedentes, han dejado de figurar entre las prioridades de sus grandes socios tradicionales y, por consiguiente, no han adquirido una influencia internacional mayor. Al contrario, y aunque a primera vista pueda parecer paradójico, un continente democrático, pacífico y desnuclearizado (todos los Estados continentales han firmado y ratificado el Tratado de Tlatelolco de 1967) ejerce menos influencia que una región o un Estado que ostenta las características opuestas, como es el caso de los países del arco de crisis de Oriente Medio (Israel, Irán, Irak, Pakistán o Afganistán, entre otros).

Pero no es solamente por haber progresado tanto en el campo político, económico y social que este continente en paz parece haber retrocedido en la escala de las prioridades internacionales. El continente, en su conjunto, presenta también ciertos elementos de fragilidad y algunos factores económicos y sociales que pueden ser causas de discreción internacional o de olvido.

La actual globalización no favorece a América Latina de la misma manera que lo hizo a comienzos del siglo pasado, cuando se vio el apogeo de varios países exportadores de materias primas gracias a ciertas ventajas comparativas en el marco de la división internacional del trabajo de la *belle époque*. En la presente fase de globalización, caracterizada

por la circulación acelerada de productos tecnológicos, industriales y financieros dentro de una competencia global despiadada, América Latina se encuentra algo rezagada. Sus economías, que han salido tarde de un modelo autocéntrico de industrialización sustitutiva de importaciones, son poco competitivas en los mercados internacionales excepto en productos de bajo valor agregado. Su participación en el comercio mundial es más bien modesta y ha crecido poco. Así, el conjunto de la región representaba 4% del total de los intercambios globales en valor en 1980, y apenas un poco más de 5% en 2006. Mientras tanto, Asia ha multiplicado su contribución por cuatro y representa casi una cuarta parte del comercio total. Evidentemente, esto no refleja la riqueza del continente en recursos naturales y humanos, pero hoy en día es la pauta con la que se miden el poder y la influencia.

Hasta los países más industrializados de América Latina exportan pocos productos de tecnología alta o media. Sirva de ejemplo México, que es un importante exportador de manufacturas pero produce bienes industriales para el mercado exterior con poco contenido nacional. El motivo es que existen muchas industrias subsidiarias de empresas extranjeras que se aprovechan del bajo costo de la mano de obra y, además, de la proximidad del mayor mercado de consumo del mundo, Estados Unidos. Por su parte, Brasil, a pesar de tener un tejido industrial integrado y moderno, debe gran parte de su prosperidad actual a la fuerte demanda asiática de productos primarios. Por ejemplo, 75% de las exportaciones de Brasil hacia China se compone de este tipo de productos. Lo mismo pasa con su vecino del sur, Argentina, que según algunos analistas corre el peligro de transformarse en una «república de la soja». De hecho, es tan fuerte el predominio de este producto-rey que las autoridades chinas exigen comprarlo a granel y sin ninguna transformación.

Sin embargo, a la hora de reflexionar sobre el papel internacional de América Latina, el análisis no se puede limitar al impacto directo o inmediato sobre los Estados del continente de los distintos indicadores de la situación en el mundo. Estas «fuerzas profundas» representan la dimensión pasiva de la inserción diplomática y de la influencia exterior. Por ello, habría que ver también la fase activa y las posibles ambiciones estratégicas de los actores individualizados.

AMBICIONES ESTRATÉGICAS Y DINÁMICA INTERNACIONAL

Como se acaba de observar, la presencia internacional de América Latina ha cambiado en los últimos tiempos. El lugar del conjunto de los

Estados del continente en la estratificación internacional ha progresado sin lugar a dudas. Algunos países se presentan como modelo exitoso de desarrollo y ofrecen su propia experiencia a otros Estados, como en el caso de Chile. Pero de modo general, la época presente no se caracteriza por el dinamismo diplomático de la mayoría de los Estados latinoamericanos, ya que son escasas sus iniciativas en política exterior. Tanto es así que algunos países que en el pasado tuvieron una actuación relevante y ambiciosa parecen hoy haberse replegado sobre sus problemas internos. El mejor ejemplo de ello es México, que en los años 70 y 80 se había transformado en un líder regional con ambiciones globales, además de erigirse en portavoz del Tercer Mundo. Gracias a su actuación, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó, contra los deseos de los países desarrollados, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y, al mismo tiempo, contribuyó a la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), destinado a fomentar la cooperación continental. En la década siguiente, México relanzaba el diálogo Norte-Sur en Cancún y se oponía a la política estadounidense en América Central. Otro caso destacado es el de Cuba, meca de la revolución mundial en los años 60 y cuyas Fuerzas Armadas lucharon en África apoyando a los movimientos independentistas prosoviéticos.

No es este el lugar apropiado para tratar de buscar las causas tanto de las hazañas pasadas como del actual bajo perfil. Pero es cierto que hoy en día las políticas exteriores de estos países, así como las de sus vecinos, son ante todo defensivas y de alcance limitado. La mayoría de los Estados grandes o pequeños supeditan su acción exterior al desarrollo económico y a la expansión comercial, cuando no se dedican a dirimir conflictos territoriales y fronterizos. Por supuesto que sostienen principios diplomáticos universales bien establecidos, tales como la no injerencia, la igualdad de los Estados, la solución pacífica de los conflictos, el desarme, etc., pero no van mucho más allá de este acervo tradicional. Sobre esa base, estos países participan de forma decorosa y modesta en la vida de las instancias multilaterales sin manifestar un gran compromiso con su cometido.

Sin embargo, no todos los países latinoamericanos han conocido este repliegue internacional. Venezuela y Brasil, por razones distintas, no entran en esta categoría. Al contrario, ambos destacan por sus ambiciones exteriores, que se proyectan más allá del continente latinoamericano. Delinear los proyectos diplomáticos de estos dos países sobre un telón de fondo de cierta apatía continental es imprescindible para entender cómo América Latina va a situarse frente a los cambios del

sistema internacional. Pero antes de entrar en materia, sería conveniente adelantar dos comentarios a manera de advertencia.

La historia manda, y la acción exterior de estos dos países no nace solo de una coyuntura favorable o de la voluntad de un líder. Venezuela, por su riqueza petrolera (y cuando el precio del barril lo permite), ha tenido desde 1958 protagonismo internacional tanto en tiempos de Rómulo Betancourt como de Carlos Andrés Pérez. Brasil, por su parte, es el gigante continental que aspira desde principios del siglo XX a ser reconocido como un actor relevante en el concierto de las naciones. Esto no significa, como una interpretación periodística halagüeña para Venezuela propaga, que la acción internacional o el activismo exterior de estos dos países se pueda resumir en una disputa por el liderazgo regional. Existen al menos dos grandes razones para argumentarlo: la primera es que Brasil representa seis veces la población y el PIB de Venezuela, y la segunda es que no hay ni conflicto ni contencioso entre los dos Estados, cuyas cooperaciones se han estrechado en los últimos diez años.

Si queremos trazar un esbozo de la acción internacional de Venezuela desde 2000, podemos distinguir dos vertientes principales: por un lado, una diplomacia petrolera de solidaridad continental, y por el otro, un «antiimperialismo» sin fronteras. La enorme renta petrolera de este Estado monoprodutor le ha permitido ayudar a los gobiernos amigos y crear una especie de desafío al proyecto panamericano, ya extinto, del ALCA: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Esta alianza reúne un grupo heterogéneo de clientes de Venezuela que reciben ayuda y petróleo en condiciones excepcionalmente favorables. Entre estos países se encuentran Cuba, la Nicaragua sandinista, Bolivia y Ecuador, al igual que un minúsculo Estado del Caribe, Dominica, y, hasta junio de 2009, también Honduras, tradicionalmente Estado proestadounidense. El gobierno de Venezuela aboga a favor de una integración energética sudamericana, que estaría dominada por Caracas, y de una serie de instituciones regionales (Telesur, Banco del Sur, etc.) aptas para difundir su influencia por toda Sudamérica.

Por otro lado, en nombre del «antiimperialismo» remozado por la arrogancia de la presidencia de George W. Bush, así como por la prédica de los «neoconservadores» norteamericanos, el gobierno del presidente Hugo Chávez no solo practica un alineamiento casi mimético con la Revolución Cubana del ayer («Patria o muerte»), sino que persigue fuera de la región y en el nivel global una política de acercamiento y de solidaridad con países que se encuentran en situación de conflicto con Estados

Unidos y, a veces, con el conjunto de los países occidentales, tales como Irán, Belarús o Siria. Pero Chávez no se limita a cortejar a los *Rogue States*, según el vocabulario del Departamento de Estado de Estados Unidos, sino que ha ido más lejos al buscar una alianza con Rusia, y no solamente por cuestiones de venta de armamento y del intercambio de visitas oficiales. Caracas, contra la posición de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al reconocer oficialmente la «independencia» de Abjasia y Osetia del Sur, dos provincias georgianas ocupadas por Moscú, parece perseguir una política de tensión internacional más inspirada por la nostalgia del mundo bipolar de antes de la caída del comunismo que por los intereses de América Latina o de la propia Venezuela.

En cuanto a Brasil, su acción exterior no depende tanto como en Venezuela de una coyuntura económica feliz o de la personalidad de un dirigente, sino que representa más bien la manifestación contemporánea, adaptada al siglo XXI, de las aspiraciones históricas de un país-continente que es la novena economía mundial, quinta tal vez de aquí a 2025, y cuyo PIB es igual o superior al de la India o al de Rusia. Brasil, que ha conocido en los diez últimos años un ascenso fulgurante y que figura entre los grandes Estados emergentes del llamado grupo BRIC (Brasil, Rusia, la India y China), ha sido desde el comienzo del siglo XX un Estado anti-*statu quo* y revisionista del orden internacional. En pocas palabras, quiere tener un mayor protagonismo y un papel reconocido en las instancias donde se toman las grandes decisiones internacionales. Por eso quiere «cambiar el mapa del mundo» aprovechando el actual giro geopolítico.

Brasil, que representa más de 55% del PIB regional, se ha dedicado a construir desde 2000 junto con sus vecinos sudamericanos un bloque continental del cual sería el principal motor y el primer beneficiario. A partir del acercamiento impulsado por Brasilia de los dos procesos de integración regional, el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se han ido creando sucesivamente en 2004 la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y en 2008 la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Este proyecto regional, de contenido estrictamente geopolítico (sin componente comercial), persigue dos objetivos claves para Brasil: la paz y la estabilidad continental (con el Consejo de Defensa) y la construcción de infraestructuras bioceánicas (con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional, IIRSA).

Líder sin competidor ni rival en Sudamérica y consciente de su peso y de su lugar, Brasil, «nación indispensable» en las negociaciones comerciales

multilaterales (OMC, Ronda de Doha), considera que por naturaleza le corresponde ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por eso, más allá de las Américas, Brasil ha tratado desde 2003 de unir a los países del Sur a través de varias grandes iniciativas. Además de dar vida al arbitrario grupo de los BRIC, colabora estrechamente en un Foro de Diálogo o G-3 con la India y África del Sur (IBSA), ha organizado una cumbre entre los países árabes y los de Sudamérica, ha desarrollado su presencia tanto diplomática como económicamente en África, para no hablar de su acercamiento omnímodo con su primer cliente (y competidor al mismo tiempo), China.

Esta política, llamada de «solidaridad periférica» por los teóricos brasileños de Itamaraty, parece haberse radicalizado últimamente. La simpatía activa de la democracia brasileña por la teocracia iraní y su represivo presidente es objeto de debate y de polémica en Brasil, y de desconcierto en las cancillerías occidentales y la prensa internacional. La iniciativa de Brasil con Turquía sobre la aguda cuestión del programa nuclear de Irán ha tenido múltiples interpretaciones. Sea en el contexto preelectoral brasileño, sea en el marco de cierta unidad ideológica de América del Sur. Por cierto, la sensibilidad de los electores del Partido de los Trabajadores (PT) o de los Estados bolivarianos puede haber tenido cierta influencia en la decisión de un presidente muy popular al final de su segundo mandato. Pero es muy probable que se trate, ante todo, de un riesgo calculado de Brasil, que quiso aprovechar un conflicto candente para forzar la puerta del club de las grandes potencias, del que siempre consideró que tenía derecho a formar parte. Esta mediación controvertida, que no impidió el voto favorable a nuevas sanciones contra Irán en el Consejo de Seguridad, ha sido generalmente considerada como ingenua y bien intencionada al mismo tiempo. Es cierto que Irán es parte del entorno geopolítico turco, pero está muy alejado del territorio y de los intereses nacionales brasileños. Es cierto también que Brasil, al tomar esta iniciativa netamente proiraní y, aparentemente, antioccidental, parece haber olvidado la «moderación constructiva», principio tradicional de su diplomacia. Pero de hecho Brasil ha intentado, sin mucho éxito, mostrar su capacidad de contribuir eficientemente a la solución de los grandes conflictos internacionales. Como ya hicieron en su día Francia, en la Guerra de Indochina estadounidense, o Europa frente a la política de Ronald Reagan en América Central, Brasil ha querido dar su oportunidad a la negociación frente a las medidas de fuerza internacionales que hasta la fecha no han dado ningún resultado respecto al programa nuclear iraní.

A pesar de ello, los dirigentes brasileños han hecho oír una voz disidente (y supuestamente constructiva) en el concierto de las naciones, aunque es poco probable que este «gaullismo periférico» facilite el ingreso del país al club de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Pero a diferencia de los gestos provocativos de Caracas destinados a crear tensiones internacionales, el activismo brasileño buscaba ayudar a encontrar una salida pacífica y equitativa a uno de los litigios más opacos e intrincados de las crisis de Oriente Medio. Mientras Venezuela trata de resucitar, sin costo, un pasado de división ideológica del mundo, Brasil, con su liderazgo natural y su experiencia diplomática, ha anticipado un nuevo orden internacional menos asimétrico y más equilibrado en el cual se quiere inscribir como actor global. Además, es muy probable que haya tropezado en ese intento por no tener todos los instrumentos necesarios.

En los años 70 del siglo pasado, el presidente Richard Nixon provocó un escándalo al declarar que el continente iría a donde fuera Brasil. Hoy en día es el reconocimiento casi trivial de una realidad. La iniciativa turco-brasileña sobre Irán debería hacer reflexionar tanto a los vecinos sudamericanos del gigante lusófono, como a las autoridades brasileñas. Brasil, mal que les pese a los teóricos de su grandeza nacional, es ante todo un líder regional. Fuera de este contexto, y de momento, sus iniciativas globales adolecen de falta de legitimidad. La vieja tentación de alejarse del continente para entrar en «circuitos superiores» de grandes poderes todavía no favorece las ambiciones estratégicas de Brasilia. Pero esta dinámica representa una oportunidad para los Estados sudamericanos. No en vano pueden y deben aprovechar esta capacidad brasileña de proyección internacional y tratar de encauzarla para evitar el peligro de aventuras externas solitarias que, al aislar a Brasil, condenarían a sus vecinos a un permanente y amargo repliegue, además de impedir que América Latina ocupe un lugar destacado en el orden internacional del futuro.

AMÉRICA LATINA: ¿ENTRE LA INTEGRACIÓN Y LA POLARIZACIÓN? UN FALSO DILEMA

Roberto Russell

INTRODUCCIÓN

A fines de los años 50, el escritor argentino Jorge Abelardo Ramos comenzaba su libro *Revolución y contrarrevolución en la Argentina* con las siguientes palabras:

Somos un país porque no pudimos integrar una nación y fuimos argentinos porque fracasamos en ser americanos. Aquí se encierra todo nuestro drama y la clave de la revolución que vendrá (...). La Nación, que hasta 1810 era el conjunto de América hispana, y en cierto sentido, también España, se disgrega en una polvareda difusa de pequeños estados (...). En el siglo que presencia el movimiento de las nacionalidades, la América indo-ibérica pierde su unidad nacional. En nuestros días se festeja dicha tragedia: esta monstruosidad no hace sino iluminar sombríamente la pérdida de la conciencia nacional latinoamericana. Recobrarla por un acto de reposición de nuestro pasado histórico, será el primer paso de nuestra revolución (...). (pp. 13-14)

El texto suena más como bandera de lucha que como verdad histórica; sin embargo, el argumento fue tomado a pie juntillas por varias generaciones de latinoamericanos, en particular en los años 70 del siglo pasado. La idea de América Latina como una región unida y luego fragmentada por los imperios, las oligarquías nativas, los militares, los nacionalistas, los conservadores o los liberales es un mito fuertemente arraigado en la región, que ha logrado instalarse de nuevo en la mente de mucha gente.

En un sentido opuesto, otra literatura, tan profusa como la anterior, presenta la desunión latinoamericana como un problema de origen. Con motivo de la celebración del bicentenario de la independencia en varios países de la región, el escritor chileno Carlos Franz escribió lo siguiente: «América Latina entra en su tercer siglo más invocada que vista, más virtual que real, más literaria que literal. No en balde, la narrativa es uno de los pocos sitios en los que América Latina llegó existir como imagen conjunta. Nuestros bicentenarios conmemoran,

ROBERTO RUSSELL: director de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Es presidente de la Fundación Vidanta de México y ha sido profesor visitante en varias universidades.

sobre todo, doscientos años de soledad»¹. Este texto, como tantos otros, remite a la idea de América Latina como una mera geografía, una región formada por varias subregiones, un continente con realidades diversas, la desunión como una condición histórica inicial que se transforma con el tiempo en un aspecto estructural. Esta visión de América Latina también se ha visto reforzada en la última década con el fin de la homogeneidad «rara» de los años 90 –más propia del acomodamiento de un área periférica a las realidades internacionales de la inmediata Posguerra Fría, que de nuevas condiciones endógenas– y, en particular, con la aparición de fuerzas políticas y sociales muy críticas con las ideas liberales que reinaron en aquellos años.

Sepultados el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en su versión continental, y el Consenso de Washington; cuestionada en muchos lugares la democracia liberal; avivados viejos y nuevos conflictos entre países; y profundizadas las brechas sociales, la mentada mayor homogeneidad de los años 90 dio paso a la noción de «creciente heterogeneidad» de los 2000. Las dificultades de los procesos de integración también alentaron la idea de que América Latina tendía más a acentuar sus divisiones que a construir un proyecto político y económico común, incluso a escala subregional. Alianzas que habían sido definidas como estratégicas –el caso más notorio fue la formada por Argentina y Brasil– no mostraron en los hechos tal carácter. La relación bilateral careció de las formas de cooperación estrechas, la confianza mutua, la colaboración prolongada y la comunidad de intereses propias de toda alianza. Así, la idea de heterogeneidad de la región, el fracaso de la integración y la amenaza de polarización signaron la forma predominante de acercarse a los temas de América Latina en la década de 2000. Más aún, la oposición integración *versus* polarización se convirtió en el recurso heurístico principal para abordar las relaciones entre países o grupos de países en la región. Cientos de artículos y numerosas reuniones académicas que han convocado a reflexionar sobre el futuro de la región a partir de estas opciones polares son la evidencia más clara de que el asunto no es banal y de que expresa dilemas o dicotomías que están en el ambiente de nuestro tiempo. La espiral de conflictos entre Colombia y Venezuela, sus diferentes modelos en política interna y estrategias opuestas en política exterior se han citado hasta el cansancio como la mejor muestra de la diversidad y polarización regional.

Debo confesar de entrada que no me siento cómodo frente a preguntas del tipo «América Latina, ¿integrada o fragmentada?» o «¿Dónde está y hacia

1. «Doscientos años de soledad» en *La Nación*, Buenos Aires, 27/5/2010.

dónde va América Latina en materia de relaciones intrarregionales?»². Estas preguntas nos colocan frente a un universo demasiado agregado en el que es fácil despistarse o terminar diciendo trivialidades. Más aún, me cuesta pensar que alguien pueda plantearse seriamente contestarlas. Sí creo entender o, al menos, vislumbrar el rumbo internacional de algunos países, al igual que ignoro el de otros, por ejemplo, el de mi propio país, Argentina. Así como tengo numerosas dudas sobre el futuro de la región, creo tener algunas certezas directamente referidas a las oposiciones polares en boga y, en consecuencia, las expongo de una vez: los caminos por donde transita la región no van en dirección a la integración ni a la polarización. Ni una ni otra han de ser los procesos dominantes en los próximos años, ya que otros procesos de afuera y de adentro definirán el carácter de los vínculos intrarregionales. No sé muy bien cómo lo harán, pero hasta aquí me atrevo a llegar.

Si estoy en lo cierto, tampoco vale, como suele hacerse, enlazar la integración y la polarización con una conjunción disyuntiva, presentando ambos procesos como alternativas opuestas, al estilo «unidos o dominados», «liberación o dependencia». Se trata, como estas, de una oposición falsa y reduccionista y, además, sin ninguna clase de *appeal*: «integración o polarización» no vibra como un buen eslogan para sacar una muchedumbre a la calle. Advierto finalmente que nada hay en este artículo de carácter normativo. Mi propósito se limita a comentar el alcance de los dos procesos identificados en el título del trabajo y, también, a señalar otros fenómenos que considero más relevantes para pensar el futuro de las relaciones intrarregionales.

LA INTEGRACIÓN: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Una primera aclaración se impone en este punto. Digo que América Latina «no se integrará» si entendemos la integración como un proceso de ahondamiento de las opciones de integración subregional por las que optaron en su momento los países de la región, teniendo como espejo a la Unión Europea. El rumbo seguido por América Latina en las dos últimas décadas en materia de integración es un libro abierto sobre las dificultades de procesos relativamente exitosos que terminan empantanados —la Comunidad Andina de Naciones (CAN)—, y de otros que han experimentado sucesivas situaciones de crisis, retrocesos y fugas hacia adelante que ponen seriamente en duda su realización como una unión aduanera —el caso del

2. Las nombro porque fueron las que ordenaron las discusiones de la primera mesa del seminario de Berlín que dio origen a la publicación de este libro.

Mercosur—. A esta altura del partido, sabemos que no hay un solo libreto para la integración y que ella puede incluso frustrarse. América Latina, o algunas subregiones dentro de ella, tampoco reunirán en los años venideros los atributos que desde ópticas más políticas se identifican como constitutivos de un bloque integrado de países: la posibilidad de actuar en equipo y la formación de una «comunidad pluralista de seguridad» en el marco de una cultura de amistad (Wendt, pp. 297 y 307).

Es fundamental hacer esta puntualización porque el término «integración» se usa de modo frecuente para referirse a procesos de naturaleza bien diferente. Por ejemplo, a la «integración hemisférica» mediante la constitución del ALCA (un proyecto que se frustró en la VIII Reunión Ministerial de Comercio celebrada en Miami en el mes de noviembre de 2003 y que no tiene posibilidades de resucitar con un alcance interamericano) y, en sus antípodas, a la «integración de los pueblos» como promesa de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)³.

La parálisis de los procesos de integración subregionales influyó en la utilización del término «integración» para referirse a vínculos políticos y militares, a lazos culturales y entre actores de la sociedad civil, a políticas sociales, a proyectos para la construcción de obras de infraestructura y de energía entre países. Así, toda vinculación transfronteriza entró en esta amplia y difusa categoría. Solo faltó poner bajo el rótulo de la integración latinoamericana a las redes transnacionales del crimen organizado y el narcotráfico, esto es, el lado oscuro de la luna en materia de relaciones intrarregionales.

En principio, no es incorrecto extender el concepto «integración» a gran parte de los procesos que menciono; el problema es que esta práctica habitual se convierta —como de hecho sucede— en un recurso para disimular o velar reveses, al tiempo que la llama de la idea original de integración se mantiene viva a modo de rito. La ceremonia se celebra con frecuencia irregular, pero el oficio siempre convoca a relanzar procesos cada vez más alejados de las metas fijadas y de las expectativas creadas en el momento de su fundación. No es mi propósito explayarme sobre los factores que dan cuenta de este fenómeno: vacío o incompatibilidad de

3. A pesar de la forma teatral en que Hugo Chávez decretó la muerte del ALCA en la III Cumbre de los Pueblos, una reunión paralela a la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata que tuvo lugar en noviembre de 2005, este proyecto de integración hemisférica ya había sido herido de muerte en la reunión de Miami citada. En esta oportunidad, el proyecto original, estructurado sobre la base del consenso continental y el *single undertaking*, fue reemplazado por un «ALCA *light*», de compromisos vagos y pocos profundos.

objetivos estratégicos, exceso de nacionalismo, déficit de liderazgo, fuertes asimetrías entre los socios, falta de voluntad política para cumplir los compromisos asumidos, ausencia de mecanismos de *trade off* que generen incentivos para una cooperación estable, adopción de medidas de política comercial unilaterales, estrategias diversas y aun divergentes de inserción internacional, fracturas y conflictos políticos, factores externos a la región que operan como fuerzas centrífugas, entre otros. La literatura especializada los ha tratado de manera extensa y convincente. Sí me importa señalar su impacto negativo sobre el resultado y las perspectivas de los procesos de integración regional, cuyo principal objetivo de origen fue la integración económica de los países del área, independientemente de la retórica más o menos colorida que siempre ha acompañado a esta empresa. Como concluyen Roberto Bouzas, Pedro Da Motta Veiga y Sandra Ríos:

De hecho, la «pérdida de foco» ha sido una característica reiterada de los procesos de integración en América del Sur, lo que ha contribuido a hacerlos crecientemente irrelevantes desde el punto de vista económico. Si la integración regional es concebida como un instrumento para promover los proyectos nacionales de desarrollo, un criterio fundamental para la construcción de la agenda debería ser la identificación del aporte que la integración económica puede hacer y de los instrumentos concretos para hacerla efectiva. (pp. 340-341)

En los hechos, se ha seguido el camino inverso y los temas económicos quedaron en la trastienda para no obstaculizar la «nueva» agenda de la integración de América Latina, mucho más ambiciosa y extensa que la «vieja». Ella incluye, entre otros temas, la «interconectividad», la cultura, la ciencia y la tecnología, el vínculo entre los «pueblos», la cooperación en temas de seguridad y de defensa, la búsqueda de acuerdos y la coordinación de políticas para resolver problemas o crisis regionales. Esta manifiesta alteración de las jerarquías en los temas de la agenda, como ha sucedido en los últimos años, es la mejor muestra de las penurias y los tropiezos de la integración realmente existente en América Latina. Además, integración, cooperación y concertación se pusieron en una misma bolsa, como si fueran conceptos similares. En medio de esta confusión bastante generalizada, la única expresión reciente de un avance meritorio en materia de integración regional fue la firma del demorado Código Aduanero del Mercosur, la eliminación del doble cobro de arancel y la distribución de la renta aduanera durante la XXXIX Cumbre del bloque, realizada en San Juan, Argentina, a principios de agosto de 2010. Por cierto, todas estas decisiones deben completar el ciclo de su aprobación en cada país miembro. Como advierte acertadamente Félix

Peña, hay que tener en cuenta que el Mercosur tiene varios «cadáveres legales», por ejemplo, importantes acuerdos en materia de defensa de la competencia y del tratamiento a las inversiones que no pudieron atravesar exitosamente ese ciclo. También advierte que el propio Código Aduanero ya había sido aprobado en 1994 en una versión anterior (p. 2). Retomo el tema de la integración más adelante.

AHORA, LA POLARIZACIÓN

Digo, en segundo lugar, que América Latina «no se polarizará» si se entiende por polarización un acrecentamiento de las diferencias políticas y económicas actuales que lleve a la división en partes o direcciones contrarias entre los países de la región. No se trata de negar las diferencias, que existen y son importantes. El error frecuente en los análisis de moda es el de exagerarlas, por ignorancia o interés, o el de presentarlas de forma simplista e ideologizada, como cuando se habla ligeramente de «buena» y «mala izquierda» (Castañeda). Mi punto de vista es que estas diferencias no concluirán en la polarización de América Latina, entendiendo la idea como lo acabo de hacer, esto es, como una región conformada por polos opuestos y enfrentados. Los problemas y conflictos están a la orden del día, pero también pesan numerosas fuerzas de moderación, históricas y nuevas. Además, estos conflictos y problemas no son necesariamente una consecuencia de las diferencias políticas, sino que a veces lo son de las similitudes políticas.

No se me escapa que la idea de polarización se estructura en torno de otra noción, de fuerte presencia en la región y con la que se establece una dudosa correlación: la así referida «mayor heterogeneidad» de América Latina. Una frase repetida por puro hábito y que, por lo general, se reduce solo a este enunciado sin que se aclare, por consiguiente, cuál es la circunstancia anterior en la que la región habría sido más homogénea. La idea solo puede aceptarse si hace referencia a la homogeneidad de los años 90 —que es la que en general se observa para hacer comparaciones con la década actual—, en la que tuvo mucho que ver el fin de la Guerra Fría y la victoria de Estados Unidos en ese conflicto. También podría aceptarse si se hace referencia a que los «diferentes» —antes bien, yo diría, los «históricamente relegados»— no solo son más visibles desde el punto de vista político, sino que además gobiernan algunos países. Fuera de esto, la noción de mayor heterogeneidad no es más que una muletilla. ¿Cuándo fue América Latina homogénea política y económicamente? ¿Acaso cuando convivieron en la década de 1910 revoluciones como la mexicana, dictaduras tradicionales, repúblicas bananeras y democracias que ampliaban la participación popular? Y

en los años 70, ¿qué homogeneidad mostraron las dictaduras militares del Cono Sur con regímenes políticos como los de Costa Rica, Colombia y Venezuela, o el de México bajo los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI)? ¿Qué años o qué década pueden citarse como ejemplo de homogeneidad? Siempre se apela, pero como excepción a la regla, a la fugaz homogeneidad relativa de principios de los años 60 que posibilitó anudar, con Washington, la Alianza para el Progreso en respuesta a la «heterogénea» Cuba. Por otra parte, ¿cuándo tuvo América Latina un proyecto político estratégico regional o actuó con una sola voz? El Consenso de Viña del Mar del año 1969 y el Grupo de Contadora, junto con su Grupo de Apoyo, en los años 80, suelen citarse más como casos singulares que como muestra de la capacidad de la región para la acción colectiva. América Latina, en su totalidad o segmentos de ella, como región unida y relevante en el mundo ha sido, hasta aquí, una aspiración de buena parte de los latinoamericanos, una idea movilizadora cuyo tiempo está por verse si alguna vez llegará.

La diversidad política, económica, geográfica, cultural y social de América Latina salta a la vista y, en consecuencia, no es materia de discusión; más aún, su variedad es, en muchos aspectos, un capital extraordinario. La región fue, es y será heterogénea, aunque probablemente menos que muchas otras áreas del mundo. ¿Qué es entonces lo que hoy inquieta o da pie al debate cuando se habla de heterogeneidad? Claramente, dos cosas: el vínculo entre heterogeneidad y polarización y, en una versión más atenuada, entre heterogeneidad y fragmentación. La heterogeneidad varía de condición a problema para que América Latina o partes de ella se unan, se integren, cooperen o se expresen al unísono. En el primer caso, la polarización sería, en lo fundamental, la consecuencia esperada de las diferencias políticas e ideológicas que hay en América Latina. En el segundo caso, la fragmentación sería el producto de una gama de factores más complejos, aunque las variables políticas también ocupan un lugar de relevancia en el análisis.

El asunto que tenemos entre manos es resbaladizo y requiere algunas aclaraciones. Primero, estimo altamente improbable que las diferencias políticas existentes terminen dividiendo la región en partes (de nuevo, los polos) que se aislen o se enfrenten. No hay evidencia empírica para sustentar esta tesis. Las fuerzas políticas con mayores credenciales para polarizar la región serían las distintas corrientes que integran o se consideran cercanas al «socialismo del siglo XXI». Pongo el acento en estas fuerzas porque son las que más se mencionan como principal fuente de «polarización» y porque la «izquierda buena» hace tiempo que aprobó el examen en la asignatura «no polarización». La acción «polarizadora» de la derecha

liberal en América Latina tiene un viejo linaje y es un argumento clásico de los sectores nacionalistas, tanto de derecha como de izquierda, tan usado como el de la obra «balcanizadora» de los imperios en la región⁴.

Los «albigistas» tienen mucho en común, constituyen en buena medida una alianza y aparecen a primera vista como lo más cercano a un bloque en América Latina y el Caribe. No debe subestimarse su capacidad para reunir adeptos, dentro y fuera del espacio que ocupan sus países miembros en una región con profundas cesuras sociales como la nuestra. Pasar de esto a un polo que se separe o enfrente a otro u otros es algo bien improbable. También lo es que una escalada bilateral entre un país bolivariano y otro del ambiguo resto obligue a los demás a partirse en dos bandos⁵.

Cuba y Venezuela han establecido en la década de 2000 la alianza más estrecha que existe en América Latina. La Habana la buscó para asegurar la subsistencia del régimen y para obtener beneficios económicos, mientras que Caracas consideró la experiencia revolucionaria de la isla como una fuente de inspiración y de ayuda vital para implantar su propio proyecto revolucionario. Como bien destaca Carlos A. Romero: «La puesta en marcha del ALBA, a fines de 2004, y el tránsito venezolano de una revolución nacionalista hacia una revolución socialista permitieron darle un giro a las relaciones entre los dos países hacia un plano más regional» (pp. 3-4). Sin embargo, es poco probable que la epopeya revolucionaria que promueven se expanda y asiente mucho más allá de su alcance actual. El libreto bolivariano se opone a la mayor parte de las ideas en materia de democracia, desarrollo económico, defensa y política exterior que prevalecen en la región. También es visto en muchas capitales como una forma indebida de injerencia en asuntos internos o en proyectos subregionales acuñados con anterioridad. La salida de Venezuela de la CAN para acceder con anhelos fundacionales a un «nuevo Mercosur» encontró una rápida respuesta por parte del ex-canciller de Brasil, Celso Amorim: «No es el Mercosur el que tiene que adaptarse a Venezuela,

4. Me refiero aquí al argumento de uso generalizado y no a la actuación de los imperios en la región, que sin duda produjo divisiones y acentuó o alentó varios conflictos entre países.

5. Durante el último pico de tensión entre Colombia y Venezuela, que sucedió a la ruptura de relaciones bilaterales por parte de Chávez en julio de 2010, los países latinoamericanos, sin distinción de banderas políticas, procuraron moderar el conflicto y no azuzarlo. Néstor Kirchner, en su calidad de secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), con la ayuda de Luiz Inácio Lula de Silva y de los hermanos Fidel y Raúl Castro, logró que los gobiernos de Bogotá y Caracas restablecieran sus lazos y que se abriera un espacio de diálogo entre las partes.

sino Venezuela la que tiene que adaptarse al Mercosur». Es asimismo poco probable que los miembros del ALBA sean capaces de unirse en torno de un proyecto colectivo en condiciones de realizarse. Ellos encuentran resistencia en sus propios países, aunque de diferente magnitud, y dentro y fuera de la región. Sus «aliados» externos son pocos y con fuertes límites, ningún actor extrarregional (salvo Irán) procura alianzas «agresivas» en la región que aviven el fuego de la discordia o que hostiguen a Estados Unidos.

En consecuencia, la posibilidad de que las fuerzas que impulsan el ALBA logren construir un «nuevo mapa geopolítico» en la región, como suele decir Hugo Chávez, y que a este mapa se oponga un «eje» de la derecha, es a mi juicio remota. Que estas mismas fuerzas sean a la vez una fuente de polarización doméstica es discutible, ya que la evidencia empírica es contrastante. Chavistas y opositores pueden terminar ahondando gravemente las fracturas políticas en Venezuela. Por su parte, «polarizadores» como Evo Morales y Rafael Correa se han mostrado capaces de brindar estabilidad política a dos países signados por la debilidad y fragilidad de los gobiernos y por crisis institucionales crónicas, enfrentando poderosas fuerzas de fragmentación internas, sobre todo en Bolivia.

En su gran mayoría, las distintas expresiones de la derecha latinoamericana tampoco cuentan con condiciones o se proponen la formación de un bloque activo que confronte a los «albistas» o a otras formas de la izquierda en la región. Los gobiernos de derecha no cerraron filas con la Colombia de Álvaro Uribe en sus conflictos con la Venezuela de Chávez, ni los gobiernos de izquierda corrieron en apoyo de este último, más allá de sus declaraciones de solidaridad con Caracas y sus críticas al «uribismo» y a Washington. Si bien apunta a contrarrestar la iniciativa del ALBA, el principal objetivo del «Arco del Pacífico» impulsado por Alan García en 2006 es el de ampliar el comercio y las inversiones de los países que lo integran con las naciones de Asia-Pacífico. En breve, las intenciones de los actores, en su gran mayoría, no van en sentido de la polarización. Tampoco esta sería el resultado no querido de la competencia entre las fuerzas políticas y sociales que más gravitan en América Latina, o de factores que podrían operar en ese sentido desde el exterior. Estados Unidos, siempre el primer imputado en la asignatura «divide y reinarás», no parece estar particularmente ocupado en agrietar la región. Los intereses y energías de Washington *vis-à-vis* sus vecinos del sur están más centrados en los problemas transnacionales que le llegan de América Latina (crimen organizado, narcotráfico, migraciones ilegales), en los que Estados Unidos es claramente corresponsable, que en derrotar la causa de los bolivarianos y de otros movimientos afines.

Cabe recordar que en los años 70 se señalaban la geografía, el tipo de vínculo establecido con Estados Unidos y el grado de diversificación de las relaciones exteriores como las causas principales de la separación «irremediable» entre la América Latina del Norte y la del Sur. Es correcto situar esta idea como la primera versión fuerte de una forma de polarización regional al norte y sur del Canal de Panamá, una visión que perdura hasta hoy por razones fáciles de entender: las «dos» Américas Latinas viven realidades diferentes y sus vínculos con Estados Unidos tienen distinto carácter e importancia relativa. México, el Estado más importante de la América Latina del Norte, concentra 90% de su comercio exterior con Estados Unidos, de donde proviene también 90% de las inversiones y del turismo que llegan al país. Como se ha dicho tantas veces, México tiene su corazón en América Latina pero su cabeza y cartera en Estados Unidos, un dilema que también vive la mayoría de los países de América Central y el Caribe.

La idea de la separación de América Latina en dos partes diferenciadas es una construcción intelectual valiosa para explicar un proceso que debe atenderse cuidadosamente en todo análisis de las relaciones interamericanas e intrarregionales. Sin embargo, cuando se toma esta lectura al pie de la letra, se corre el riesgo de no captar otros fenómenos que nos permiten plantear algunos interrogantes sobre la profundidad, los límites geográficos, la magnitud y la evolución probable de esta «fractura». La América Latina del Norte estrechará cada vez más sus lazos con Estados Unidos, al tiempo que establecerá nuevas formas de relación con la del Sur. Estos dos procesos, a pesar de la incuestionable menor relevancia del segundo, ponen en entredicho las visiones que apuestan por una separación creciente de la brecha entre el norte y el sur de América Latina. Me valgo de algunos ejemplos muy a la mano para sostener mis dudas. El ALBA está integrado por países de las dos Américas Latinas –Bolivia, Ecuador y Venezuela por la del Sur, y Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, Nicaragua y San Vicente y Granadinas por la del Norte–. El «Acuerdo del Pacífico», suscripto en Lima el 28 de abril de 2011, incluye a Colombia, Chile, México y Perú. Los países del Cono Sur juegan un papel de primer orden en la operación de mantenimiento de la paz en Haití, conocida como MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití). También lo jugaron, sobre todo Argentina y Brasil, en la crisis de Honduras después del golpe de Estado contra Manuel Zelaya. Tras la elección de Porfirio Lobo, las posiciones a favor y en contra del reconocimiento del nuevo gobierno hondureño no obedecieron al clivaje geográfico Norte-Sur que dividiría a las dos Américas Latinas. El comercio entre los países que componen el Mercosur se retrajo a mediados de los 2000, mientras aumentaba la importancia

de México como mercado de destino para las exportaciones sudamericanas, especialmente para Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay. Las inversiones mexicanas han crecido notablemente en los últimos 20 años en Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. La «complementariedad natural» entre México y Colombia en el combate contra el crimen organizado y el narcotráfico ha llevado a los dos países a buscar nuevas formas de cooperación en este campo. México y Chile han forjado un estrecho vínculo a partir de enfoques e intereses comunes en el plano bilateral, al igual que en el regional y global. Los dos países unieron fuerzas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para oponerse a la decisión del gobierno de George W. Bush de invadir militarmente Irak en 2003. Por último, los gobiernos de México y Brasil acordaron en febrero de 2010 iniciar un proceso de trabajo para alcanzar un acuerdo comercial amplio y estratégico entre los dos países. Y todo esto, sin la grandilocuencia que suele acompañar los anuncios y empeños formales de integración y cooperación regional.

La noción de polarización en América Latina reapareció en los años 90. La causa, esta vez, era el proyecto ALCA, promovido por Washington, y las reacciones favorables y adversas que generaba. Como ya apunté, la iniciativa de alcance hemisférico se fue debilitando para terminar diluyéndose, aunque siguió avanzando mediante la firma de tratados de libre comercio bilaterales o por grupos de países. Es mucho lo que se puede decir sobre este proceso, pero no que su resultado haya sido la polarización de la región entre quienes firmaron y quienes se opusieron. Simplemente, no se conformaron dos bloques (Pacífico y Atlántico, como se los construía), ni siquiera uno. En realidad, este proceso incidió negativamente en la integración subregional, como la entiendo aquí, en especial en la CAN. Así, puede considerarse un factor de fragmentación pero no de polarización.

DE HOMOGENEIDADES Y HETEROGENEIDADES: ¿DÓNDE ESTÁ EL PROBLEMA?

Es bien sabido que la mayor homogeneidad o cercanía política no ayuda necesariamente a la integración regional. Cuesta imaginar un bloque integrado de países —siempre como aquí entiendo la integración— formado por dictaduras militares. El razonamiento acaso suena como una versión simplificada en extremo del «liberalismo republicano», pero creo que puede convenirse *a priori* que los gobiernos militares no son los regímenes políticos más propicios para poner en marcha un proceso de integración regional. Por el contrario, el retorno de

varios países del Cono Sur a la democracia en los años 80 fue un factor clave para el impulso y el auge de las iniciativas de integración de esos años. La homogeneidad en la democracia también ayudó a la concertación regional que tuvo en esa época su etapa de gloria. Chile, todavía en dictadura, quedó fuera de ese proceso.

Puede aceptarse a grandes rasgos que hay homogeneidades que obstaculizan o favorecen la integración. Sin embargo, también está claro que la simultaneidad de regímenes democráticos con una misma orientación de gobierno no es garantía de avances en ese campo. El ascenso de gobiernos con orientaciones similares en torno de una «agenda de desarrollo» en la década de 2000 no se tradujo en una nueva forma de convergencia que pudiera oxigenar los alicaídos procesos de integración en América del Sur. En nombre del «nacionalismo» y del desarrollo de las capacidades endógenas, gobiernos que podrían considerarse afines se han resistido a profundizar en la liberalización del comercio y a asumir compromisos en otras áreas (Bouzas/Da Motta Veiga/Ríos, p. 332). La cercanía política, para dar otro ejemplo, no ha posibilitado profundizar el Mercosur. A pesar de la proximidad —al menos en los papeles— entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, el gobierno de este último país, bajo el mandato de Tabaré Vázquez, contempló la opción de firmar un acuerdo preferencial de comercio con Estados Unidos que, de haberse concretado, habría abierto otra herida considerable en el seno del Mercosur. Intereses nacionales o gubernamentales, como cabe esperar, han tenido por lo general más peso en las decisiones que las afinidades ideológicas.

Dicho esto, es preciso reconocer que la heterogeneidad política tiende a operar como un factor de dispersión. Es decir, si se trata de elegir es mejor ser más homogéneo que heterogéneo para integrarse. No cabe duda de que diferencias esencialmente políticas determinaron la decisión de Chávez de retirar a Venezuela de la CAN en 2006, una medida que contribuyó a profundizar su crisis. Razones políticas también pueden rastrearse con facilidad en los acuerdos de libre comercio que firmaron los gobiernos de Colombia y Perú con Estados Unidos, dos decisiones que también afectaron seriamente la CAN, aunque por motivos opuestos a los de Caracas. Reconocido y aceptado este punto, cabe ahora señalar que otras heterogeneidades, anteriores a la «mayor heterogeneidad» de los años 2000, han sido decisivas para poner frenos o frustrar los procesos de integración en América Latina. Me refiero al tamaño de las economías, la estructura productiva, los patrones de comercio exterior, las nuevas asimetrías de poder y de proyección internacional, las crecientes diferencias de intereses, la atenuación de las complementariedades y hasta la diversa

situación geográfica⁶. Todos estos factores modelan las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos, además de condicionar el peso que cada país le da a la región con el telón de fondo de la globalización y del cambio progresivo del centro de gravitación de la política y la economía mundiales.

No es este el lugar para dar cuenta de estos dos macroprocesos y su papel en el curso de las relaciones intrarregionales. Sí me importa en la parte final de este artículo señalar que la globalización económica, por las oportunidades y los riesgos que ofrece, influye cada vez más y de manera distinta en la importancia relativa de la región para sus países y, más específicamente, para actores de peso político y económico significativo dentro de cada país. Aparece aquí un evidente aunque ambiguo vínculo entre globalización e integración que es preciso explorar. Por su parte, el proceso de redistribución global del poder también abre puertas para un juego político internacional más diversificado y, con ello, para políticas exteriores diferentes en sus objetivos y prioridades externas que, sin duda, ejercen un fuerte impacto en los vínculos intrarregionales.

En este marco, al tiempo que algunos se preguntan: ¿cómo nos integramos más y mejor —la pregunta clásica— para hacernos más fuertes en un mundo que cambia y frente a los impactos negativos de la globalización?, otros reflexionan: ¿en qué medida la integración regional favorece o limita las estrategias nacionales de vinculación con el exterior? La pregunta no tiene por qué plantearse en términos excluyentes, pero bastante o mucho de esto hay cuando se formula poniendo la mirada en procesos de integración que no han cumplido sus promesas.

Por consiguiente, en lugar del ejercicio otrora dominante de la integración hacia la que se convergería, hay casi tantos juegos como países en los que cada uno busca la mejor manera de relacionarse con el mundo. En este tablero, la región puede ser o no una prioridad y, cuando lo es, no necesariamente los gobiernos tienen las mismas razones para que ocupe ese lugar. Asimismo, puede serlo en teoría pero no traducirse en la práctica. La Argentina de los Kirchner, por ejemplo, ha levantado como principal bandera de su política exterior el «latinoamericanismo»

6. Las diferencias en el tamaño de las economías o en la estructura productiva son factores siempre presentes en toda unión aduanera y no tienen que convertirse necesariamente en una valla infranqueable para constituir la, como lo muestra la historia de la Unión Europea y la Unión Aduanera Sudafricana (SACU, por sus siglas en inglés). Sí lo han sido hasta aquí, por la falta de mecanismos de *trade offs* que generen incentivos para una relación de cooperación estable, en el caso del Mercosur. Por caminos algo distintos, el resultado de la CAN ha sido el mismo (Bouzas/Da Mota Veiga/Ríos, p. 324).

y, en particular, la profundización del Mercosur. Sin embargo, su propensión a favor de las políticas defensivas no solo acentuó la «fatiga» del bloque, sino que contribuyó a la baja disposición de Brasilia a aceptar límites externos —en este caso, de Argentina— al manejo autónomo de su política exterior. La integración nunca dejó de ser un objetivo para Brasil, aunque fue adquiriendo con el tiempo un peso menor en las prioridades de su política exterior. Su rechazo a resignar soberanía y autonomía fue uno de los factores determinantes de la debilidad institucional del Mercosur. Además, como señala Monica Hirst, «la importancia de las economías sudamericanas como espacio de expansión de la grandes empresas brasileñas y la presencia del Estado como inversor (Petrobras) y financiador (BNDES), se tornaron más importantes para los intereses materiales y estratégicos del país que el proceso de integración regional, especialmente el Mercosur» (p. 257). Por su parte, Colombia, Chile, México y Perú han seguido apoyando el regionalismo abierto como un complemento a sus tratados de libre comercio con el mundo, mientras que la Venezuela de Chávez y algunos de sus gobiernos aliados en el ALBA proclaman un regionalismo que retoma las banderas de la unión latinoamericana en clave antiimperialista y anticapitalista, en claro contraste con el de los países mencionados.

AMÉRICA LATINA: UNA «UNIÓN FRAGMENTARIA»

Estamos frente a una dinámica compleja que alienta la fragmentación antes que la polarización. Esta última remite a la idea de proyectos enfrentados, mientras que la fragmentación refiere a un proceso de partes de un todo que se quiebran o fracturan o actúan en soledad. Si se profundiza en el análisis, la misma idea de fragmentación también podría cuestionarse, dado que lo separado debió haber estado antes unido a un todo. Sin embargo, la noción sigue siendo útil porque ayuda a contrastar la situación actual con las de otros momentos, sin duda mejores, de la vida de los procesos de integración subregional, e incluso con las aspiraciones que le dieron sustento. Así, la idea solo vale a estos fines y no si se la usa para caracterizar el estado de las relaciones intraregionales o para marcar su rasgo predominante. Otros procesos juegan a favor de la unión de partes en la región. Aquí está quizás la mayor paradoja de América Latina.

Recientemente, una cámara de la justicia civil en Argentina confirmó un fallo de divorcio, en primera instancia, por causas que constituyeron en la pareja «una unión fragmentaria que se sostuvo en un equilibrio precario, de no reciprocidad y no entendimiento que se dio no solo en

los últimos años, sino que persistió con la calificación de habitualidad»⁷. Más que las circunstancias atendidas por los jueces, que remiten a conductas frecuentemente citadas para dar cuenta de la integración realmente existente en América Latina, lo que me atrajo del fallo es la idea de «unión fragmentaria». Esta me parece una expresión feliz para describir la actual condición de América Latina como una región todavía débilmente vertebrada en la que intervienen poderosas fuerzas de unión y de separación. En efecto, la integración tropieza o retrocede pero la región, o partes de ella, se hacen más interdependientes. Así, poco a poco se avanza en la vinculación física, la relación entre las Fuerzas Armadas de muchos países alcanza niveles de cooperación inéditos y sorprendentes, las sociedades encuentran formas más intensas de contacto a través de las fronteras y, por consiguiente, aumenta el espacio de los intereses comunes y el conocimiento mutuo. También crecen, sin o con mala integración, el comercio y las inversiones entre los países, especialmente entre los más cercanos, mostrando la importancia de las fronteras compartidas en la densidad de las relaciones económicas. La geografía sigue pesando en la inserción internacional de sus países, determina prioridades y opera, a un tiempo, como un factor de unión y de desunión regional. La democracia es desapareja y en ciertos casos hasta incierta, pero constituye el sustento de nuevos modos de cooperación y concertación entre los países. También es un dique para que la sangre no llegue al río, en una región en la que existe una larga tradición de mediación y resolución de conflictos, y un arraigado «consenso normativo» para la solución pacífica de las controversias interestatales en lugar del uso de la fuerza.

En la segunda cita que hago al inicio del texto, Carlos Franz nos habla de una América Latina «más literaria que literal» porque pone la región bajo el tamiz de la unión o la dispersión, la contrasta con los anhelos fallidos de fundirse en un proyecto mayor y de actuar con una sola voz. Opone, como suele hacerse, aspiraciones de integración con una realidad que se niega a coincidir con ellas. Se trata de una literalidad ansiada que siempre termina, por excesiva, en frustración. Fuera del terreno de la literatura, y a fin de entender el sentido propio de la idea política de América Latina, es conveniente trazar una línea entre la literalidad figurada y la literalidad verdadera de la región, esto es, la que expresa su circunstancia en este momento. América Latina, como dije, es una región fragmentaria, un continente lleno de contradicciones que ofrece muchas lecturas. Uso el adjetivo «fragmentario» en el doble sentido de «compuesto de partes o

7. *Diario Uno*, 23/7/2010, <www.diariouno.com.ar>.

fragmentos» y de cosa «inacabada, incompleta». La región no se integró, tal como se pensaba hace unos años, pero tampoco se polarizó. Fragmentos de unidad que surcan las fronteras de los países muestran que el proceso de regionalización tiene muchas caras y que está vivo. Múltiples actores estatales y privados contribuyen día a día a darle fluidez y van vertebrando un conjunto fenomenal de nuevos vínculos. No es el ALCA, ni el sueño bolivariano, ni un remedo de la Unión Europea. Mucho más modesto en sus alcances y menos perceptible, este proceso de regionalización seguirá, al igual que la globalización, una marcha ascendente. Seguramente no unirá toda la región, pero sí hará más fuertes las relaciones entre algunos países o dentro de las subregiones. Me mostré, al principio, reacio a los análisis agregados de América Latina y a los que cotejan su rumbo sobre la base de otras experiencias, porque no llegan demasiado lejos. Además se repiten y resultan aburridos. Mucho más rico y útil es meterse en los multiformes vericuetos de las relaciones entre países o grupos de países, incluso en niveles subnacionales. En estos territorios, más específicos y movidos, están algunas de las principales claves para descifrar la textura que dará forma a las relaciones intrarregionales en los próximos años.

Bibliografía

- Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga y Sandra Ríos: «Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur» en Ricardo Lagos (comp.): *América Latina ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008.
- Castañeda, Jorge: «Latin America's Left Turn» en *Foreign Affairs* vol. 85 N° 3, 2006, pp. 28-43.
- Hirst, Monica: «La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas» en Fernando Calderón (comp.): *Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y Observatorio Regional*, Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 2, PNUD / Siglo XXI, Buenos Aires, 2008, pp. 229-259.
- Peña, Félix: «¿Una nueva etapa del Mercosur?: Horizontes abiertos tras la Cumbre de San Juan», agosto de 2010, <www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2010-08-horizontes-abiertos-cumbre-san-juan>.
- Ramos, Jorge Abelardo: *Revolución y contrarrevolución en la Argentina. Las masas en nuestra historia*, Editorial Amerindia, Buenos Aires, 1957.
- Romero, Carlos A.: «Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente» en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 27/3/2009, <<http://nuevomundo.revues.org/55550>>.
- Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

LATINOAMÉRICA Y SUS «ALIANZAS» EXTRARREGIONALES: ENTRE EL ESPEJISMO, LA ILUSIÓN Y LA EVIDENCIA

Juan Gabriel Tokatlian

Las herejías que debemos temer son las que pueden confundirse con la ortodoxia.

Jorge Luis Borges, «Los teólogos»

El propósito acotado de este ensayo es describir el estado actual de los vínculos extrarregionales de América Latina¹. En ese sentido, el argumento central es que factores estructurales y coyunturales han incidido en la formulación y práctica de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. Por ello es indispensable discernir los elementos de continuidad y cambio para evitar definiciones categóricas y generalizaciones apresuradas sobre la orientación y el alcance del despliegue internacional de las naciones del área. En esencia, para comprender mejor la política exterior latinoamericana es fundamental entender qué hacen realmente los Estados en el campo diplomático, por qué lo hacen y cómo desarrollan esta política las naciones del área. Lo que menos necesitan las relaciones europeo-latinoamericanas contemporáneas es agregar confusión a la ya existente frustración recíproca. Si, como bien señaló hace poco Wolf Grabendorff, entre Europa y América es necesaria «la creación de una agenda común», entonces resulta imperativo que esta sea genuinamente realista.

JUAN GABRIEL TOKATLIAN: profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

1. Este ensayo no aborda de manera explícita los dilemas, las dificultades y los desafíos internos de las naciones de América Latina. Supone que la gobernabilidad parece relativamente salvaguardada en la región, pero la consolidación de sistemas democráticos plenos está distante. Con elementos distintivos de cada país, la desigualdad social sigue siendo un asunto preeminente, el imperio de la ley continúa siendo débil, la representación política está cuestionada, la violencia cotidiana aumenta y la corrupción no se supera.

UNA BREVE REFERENCIA AL PRESENTE MIRANDO (DESDE EL SUR) EL PASADO

En tiempos de auge la conjetura de que la existencia del hombre es una cantidad constante, invariable, puede entristecer o irritar; en tiempos que declinan (como estos), es la promesa de que ningún oprobio, ninguna calamidad, ningún dictador podrá empobrecernos.

Jorge Luis Borges, «El tiempo circular»

El contexto actual en el que se insertan las políticas exteriores latinoamericanas está marcado por la crisis económica y financiera de 2008, originada en Estados Unidos y aún vigente en 2011. Si bien algunos observadores afirman que la crisis ha cedido y ha perdido fuerza la percepción de que tendría una enorme envergadura, generaría una fuerte depresión y tendría consecuencias dramáticas en la economía política mundial, esta mirada es excesivamente optimista. De algún modo la delicada situación de Europa, manifiesta, entre otros fenómenos, en el caso de Grecia en 2010, muestra que la turbulencia económica en el mundo no se ha detenido.

Ahora bien, esta crisis de múltiples efectos globales expresa y dinamiza una redistribución del poder internacional, y esta es su característica más relevante. En efecto, asistimos al gradual e intensificado traslado del centro del poder —un *power shift*— de Occidente a Oriente. Esta tendencia, que era observable y previsible frente a la aparición de China y la India como nuevos actores dinámicos en la economía mundial, se ha acelerado y profundizado. El progresivo tránsito del *locus* de poder está acompañado de ciertos procesos específicos que conviene subrayar. Desde hace al menos medio siglo, la dinámica demográfica más importante ya estaba ubicada en Asia. Al repasar los indicadores, se observaba que el factor demográfico ubicaba a Oriente en un lugar destacado y, particularmente después del fin de la Guerra Fría, se hizo más evidente que también la dinámica geopolítica se trasladaba en la dirección de Asia. Esto significaba que Europa, el anterior escenario potencial de gran confrontación en el marco de la bipolaridad soviético-estadounidense, resultaba menos preponderante, y los asuntos centrales de Asia y del Pacífico empezaban a cobrar más trascendencia por su eventual efecto sistémico. El eje principal de la geopolítica pasó a ubicarse cada vez más en Asia. En los últimos años, a esta situación se le unió el crecimiento económico, así como la capacidad científica, tecnológica y productiva en general. Frente a un Occidente cada vez más ocioso, especulativo, despilfarrador y que perdía su disposición creativa, surgía con gran fuerza un Oriente industrial e industrioso.

Aunque, simultáneamente, el declive de uno y el ascenso del otro se produjeron en clave ruinoso para el medio ambiente planetario.

De esta manera, la demografía, la geopolítica y la economía se orientan cada vez más en dirección a Asia. La crisis económica actual está sirviendo para ahondar, estimular y complejizar ese proceso. Este es un elemento fundamental, ya que hay que señalar que en el sistema internacional toda redistribución de poder implica, por definición, más competencia y mayor propensión a la pugnacidad. Nadie pierde o gana poder de manera gratuita. Cuando el centro de poder se movió en el seno de Occidente, los costos fueron altos. El fin de la hegemonía británica y el comienzo de la estadounidense generaron un difícil proceso de reacomodo y conflictividad. Es de esperar, en consecuencia, que la mutación de poder de Occidente a Oriente no esté exenta de disputa y tensión. Hay, sin embargo, un elemento moderador de esta tendencia: si se toman los últimos 150 años se comprueba que Occidente ha sido más bélico e inestable que Oriente. Si bien esto no quiere decir que en Oriente no haya habido competencia y animosidad, que Japón no haya sido, en su momento, un violento actor revisionista y que no haya habido guerras entre varios países, los niveles de belicosidad han sido más altos y virulentos en Occidente.

Otro dato frente al tema de la redistribución de poder es la comprensión ingenua, o apresurada, de lo que podríamos llamar el fin de la unipolaridad y la consolidación de la multipolaridad. Esta es una visión limitada y confusa, porque no da cuenta de lo que la evidencia empírica muestra. Si miramos el sistema internacional solamente en su dimensión militar, para poner un ejemplo, sin duda no estaríamos ante una condición multipolar. Un indicador de lo afirmado es el último presupuesto de defensa del presidente George W. Bush y el primero del presidente Barack Obama —administraciones idénticas en materia militar—: ambos equivalen a la suma de los presupuestos de defensa de los 191 países con asiento en la Organización de las Naciones Unidas (ONU)². La estrategia de Estados Unidos de mantener confrontaciones convencionales y contrainsurgentes simultáneas luego de haber sostenido, durante

2. Cabe aclarar que esa equivalencia 1=191 puede ser, en realidad, incompleta o engañosa, pues solo contempla el presupuesto militar que corresponde expresamente al Departamento de Defensa estadounidense. Si se agregan otros gastos de seguridad contemplados, entre otros, en los Departamentos de Estado, Energía, Tesoro y Seguridad Nacional, la cifra efectiva del presupuesto militar anual de Estados Unidos es superior. Por ejemplo, Robert Higgs ha mostrado cómo los gastos del Departamento de Defensa para el año fiscal 2009 fueron US\$ 636.500 millones, pero si se agregan los ítems vinculados a la seguridad de otras agencias el total fue de US\$ 1.027.500 millones.

la Guerra Fría, la preparación para un eventual gran combate con la Unión Soviética, y de prepararse, durante la era Clinton, para dos grandes combates simultáneos, uno en Occidente y otro en Oriente, no se ha modificado aún. La cantidad de bases que Estados Unidos tenía en la década de 1990, entre 720 y 725, creció a 770 en los años 2000 y ya para 2008 ascendía a 826 bases de diferente tipo, entre pequeñas, medianas y grandes. Estos indicadores militares, y varios otros, no deben dejarse de lado. Tampoco se los debe confundir con la capacidad de obtener resultados: los ejemplos de Irak y Afganistán (¿más Pakistán?) comprueban, una vez más, que el mayor poderío militar no es necesariamente fungible. Sin embargo, en términos estrictamente militares, nadie tiene todavía la capacidad de contrabalancear, en solitario o mediante una alianza cohesiva, a Estados Unidos, ni hay coalición explícita alguna que lo pretenda. Es probable que esta situación se mantenga por un tiempo más, porque el desequilibrio entre el componente militar y el componente diplomático en la política exterior estadounidense se ha ido alterando: parece difícil que el poder institucional, recursivo, burocrático y administrativo que tienen hoy las Fuerzas Armadas en Estados Unidos sea revertido por el presidente Obama. Esto no quiere decir, por otro lado, que estemos ante un escenario unipolar cristalizado, sino que debemos tener claridad acerca de los distintos «tableros» —el militar, el diplomático, el económico, el tecnológico, el cultural, el del poder duro, el del poder blando— que se registran en la política mundial contemporánea.

Además, es necesario examinar mejor la idea de la unipolaridad o de la multipolaridad y no festejar de manera apresurada y livianamente el fin de la hegemonía estadounidense, un tema también presente, y con mucha fuerza, en la década de 1970. En aquel entonces muchos expertos aseguraban que se estaba produciendo el inminente declive de Estados Unidos y la consolidación del poderío de la Unión Soviética. El error —conceptual y político— fue mayúsculo. Es de subrayar entonces la capacidad que tiene Estados Unidos de recomponer su poder, de volver a articular estrategias, de resurgir como un referente incuestionable del sistema internacional. Washington ha emergido y reemergido en diferentes ocasiones. Por lo tanto, lo que se considera la erosión inexorable de su capacidad parece ser una nueva fase particular de una larga decadencia relativa de su poder. Su progresiva pérdida de poderío será, posiblemente, un proceso más dilatado e intrincado de lo que algunos presumen. Además, no sabemos cómo será su «aterrizaje» en materia de declinación: una cosa fue el ocaso de Gran Bretaña, sin armas de destrucción masiva, y otra el de un competidor como la Unión Soviética, que vivió una implosión relativamente benigna para el sistema mundial. Estados Unidos se autoconcibe como

una nación excepcional con un destino extraordinario y que vive cruzadas —en este caso contra el terrorismo— periódicas y prolongadas, por lo que su eventual caída es imprevisible.

Otro problema que tiene el argumento de la unipolaridad o la multipolaridad es suponer que esta última, a diferencia de la primera, es sinónimo de paz y estabilidad. Sin embargo, el pasado enseña que ha habido momentos de multipolaridad con mucha tensión y confrontación. La relación entre multipolaridad, estabilidad y paz no implica paridad en la distribución de poder, ni certidumbre o armonía. Por otro lado, una multipolaridad potencialmente benigna requeriría actores estatales muy moderados, regímenes internacionales bastante consolidados y organizaciones multilaterales suficientemente legítimas y efectivas; algo que no parece ser la nota predominante en el presente. En consecuencia, la superposición de ámbitos de unipolaridad y tendencias a la multipolaridad ofrece un escenario de mayor incertidumbre. De allí la importancia de la precaución y la buena lectura de las tendencias internacionales.

El tercer elemento de la redistribución del poder internacional que hay que mencionar exige también una mirada al pasado distante y cercano a la vez, tanto en los países industrializados como en las naciones en vías de desarrollo. Hay cierta lectura que destaca que las medidas de estatización adoptadas indicarían una tendencia progresista sólida en el sistema internacional y que, por lo tanto, las posibilidades de cambio y de nuevas alianzas sociales y políticas se están abriendo paso en el centro y la periferia por igual. Las dudas frente a este argumento surgen a partir de una lectura comparativa e histórica. Las salidas de los últimos dos momentos críticos en materia económica no fueron progresistas. La crisis de 1929-1930 estaba ligera y parcialmente resuelta en su dimensión financiera hacia el segundo lustro de la década de 1930, pero a finales de esos años se produjo la Segunda Guerra Mundial. Otra crisis importante fue la de la década de 1970, cuando se cuadruplicó el precio del petróleo, hubo altas tasas de inflación y Estados Unidos abandonó Bretton Woods. La salida de esta crisis fue por la derecha: es decir, se generaron y consolidaron alianzas sociales conservadoras, particularmente en los países centrales (preservando la democracia), aunque también en los países del Sur (con distintas variantes autoritarias). De alguna manera, la *Reaganomics* y el thatcherismo simbolizan dos expresiones de ese reacomodo de fuerzas a lo largo y ancho del sistema global. Lo anterior no implicó la imposibilidad de experiencias socialdemócratas en Europa; sin embargo, la adopción del recetario económico ortodoxo por parte del progresismo europeo minó, casi fatalmente, su aptitud para el cambio y la renovación: cada vez fue más elocuente

el desmantelamiento del Estado de Bienestar, la retracción del Estado y la ampliación del papel de un mercado escasamente regulado. La actual crisis enfrenta al mundo progresista convencional con una notable carencia de horizonte e innovación conceptual. Es demasiado elocuente la falta de ideas en el progresismo europeo y la desorientación del latinoamericano. Hoy estamos ante un escenario bifurcado que puede conducir a un progresismo defensivo o a un avance reaccionario. En todo caso, una u otra alternativa serán el producto de fenómenos y fuerzas sociales y políticas que se nutren de experiencias del pasado que las condicionan.

LATINOAMÉRICA Y SU PRÁCTICA INTERNACIONAL MÁS ALLÁ DE LA REGIÓN

*Por eso afirman que la conservación de este mundo
es una perpetua creación y que los verbos conservar y crear,
tan enemistados aquí, son sinónimos en el Cielo.*

Jorge Luis Borges, «Historia de la eternidad»

Dado el marco señalado, resulta importante observar con cierto detalle la proyección internacional de Latinoamérica. En ese sentido, una particular combinación de elementos constantes y novedosos caracterizan, en este inicio del siglo XXI, las políticas exteriores extrarregionales de América Latina. Un punto clave es precisar la cuestión de las alianzas que desarrollan los países del área.

Si se entiende el concepto de alianza en su acepción más convencional y reconocida, como un modo de colaboración o asociación entre dos o más Estados soberanos centrado en la seguridad, entonces no se ha alterado el esquema de alianzas de los países de la región. En efecto, en 2010, por ejemplo, Brasil firmó con Estados Unidos un acuerdo de cooperación en defensa después de que desde 1977 no existiera un compromiso formal en ese frente entre los dos países. Perú renunció en 1990 al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, pero retiró su renuncia en 1991. Argentina, que en 1998 fue designada aliada extra-OTAN por parte de Estados Unidos, continúa siéndolo, independientemente de que la actual versión peronista en el gobierno es diferente de la de aquel entonces. Ninguno de los países sudamericanos y centroamericanos que son miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) ha denunciado el TIAR o abandonado la Junta Interamericana de Defensa. Todos los países del área han asistido con regularidad a las reuniones de ministros de Defensa de América, y Bolivia fue la anfitriona de la que se llevó a cabo en diciembre de 2010.

México abandonó el TIAR en 2002, pero en la medida en que el país está en el área de responsabilidad del Comando Norte de Estados Unidos, se ha transformado —en especial después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, y ante el inquietante avance del crimen organizado y el narcotráfico— en parte del perímetro de defensa de Estados Unidos. Ninguna potencia extrarregional tiene el despliegue militar que este país detenta en la región: el Comando Sur dispone de bases como Bahía de Guantánamo en Cuba, Fort Buchanan en Puerto Rico y Soto Cano en Honduras; ha establecido *forward operating locations* (ahora denominadas *cooperative security locations*) en Reina Beatrix en Aruba, Hato Rey en Curazao y Comalapa en El Salvador; opera una extensa red de radares fijos y móviles desplegados en varios países andinos y caribeños; sigue siendo el país que más soldados latinoamericanos entrena, y mantiene hasta 800 militares y 600 contratistas privados en Colombia como parte del mecanismo de intervención por invitación del Plan Colombia. Sin duda, en los últimos años se ha abusado, en la región y en otras latitudes, del uso de la expresión «socio estratégico» para denominar a casi todos los principales interlocutores de cada país; sin embargo, no se ha modificado, en esencia, el tipo de alianzas de la región. O las alianzas del pasado se mantienen o se readaptan o se refuerzan. En pocas palabras, Latinoamérica no ha reordenado drásticamente su sistema de alianzas, pero algunos países han profundizado o reorientado sus políticas exteriores en una clave mediante la cual se buscan nuevas afinidades y mayores compromisos con diversas contrapartes funcionales a objetivos nacionales precisos.

Esto último está íntimamente vinculado a otro hecho característico de América Latina: los países del área —más allá de su tamaño y ubicación geográfica próxima o alejada de Estados Unidos— comparten, independientemente de experiencias diferentes y cambiantes —que oscilan en los extremos entre el plegamiento y la ruptura respecto a la potencia del Norte—, una política de diversificación. Esta pretendió en el pasado, y procura hoy, alcanzar un mejor desarrollo nacional acompañado de una mayor autonomía internacional, en el sentido de que las posibilidades de prosperidad y seguridad nacionales se pueden elevar en un escenario mundial en el que prime una creciente distribución y difusión del poder. Al observar la conducta internacional —en una amplia variedad de frentes y durante los últimos tres lustros— de un país como Brasil, esto es evidente. También es evidente —casi obvio— que mandatarios como los hermanos Fidel y Raúl Castro en Cuba y Hugo Chávez en Venezuela han buscado reafirmar su distanciamiento respecto a Estados Unidos mediante una mayor cercanía, por ejemplo, con China. Lo que es importante remarcar es que incluso los

presidentes recientes de la región más alineados con Estados Unidos han pretendido también aproximarse a China, en general por motivos económicos propios y teniendo en cuenta, además, la diplomacia que despliegan hacia Beijing los vecinos más inmediatos. Por ejemplo, el presidente de Argentina Carlos Menem fue el primer mandatario latinoamericano que visitó China (en noviembre de 1990) después de los trágicos incidentes de la plaza Tiananmen (junio de 1989). Por su parte, en abril de 2005 el entonces presidente de Colombia, Álvaro Uribe, estuvo en China —poco después de que el presidente Chávez, en enero de ese mismo año, viajara por tercera vez a este país— con una nutrida delegación de 144 empresarios y 32 rectores de universidades, intentando atraer inversiones chinas para el sector energético colombiano.

Si, por otro lado, uno observa el comportamiento de Colombia en la Asamblea General de la ONU, en algunos momentos se encuentra con un hecho curioso: en 2007, la coincidencia de la votación de China con Estados Unidos en la ONU fue de 9,3%, y la de Bogotá con Washington fue de 7,4%, mientras que en 2008, la coincidencia de la votación de Brasil y de Colombia con Estados Unidos fue, respectivamente, de 20,3% y 20%. En otro campo, por ejemplo, todos los años el Ejército chino ofrece cursos de gran estrategia para oficiales latinoamericanos: llamativamente, los países que envían más alumnos son Argentina, Colombia y Chile, y no Cuba o Venezuela. Recurriendo a un tema tan trascendental en la política contemporánea como es el del medio ambiente, la Bolivia de Evo Morales ha ampliado los vínculos de su país con naciones como Noruega y Finlandia, en las que sus propuestas de protección ecológica parecen haber encontrado bastante eco. En 2006, Perú impulsó —y después concretó en 2007— la Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano, que procura incrementar las relaciones comerciales entre los países de la región, al tiempo que pretende articular posiciones comunes de estos frente a las naciones de Asia y del Pacífico. Y finalmente, un caso interesante de diversificación, en buena medida debido a la dinámica interna de fuerzas, intereses e instituciones, es Chile: firmó un tratado de libre comercio con Estados Unidos, tiene como referente comercial principal al Este asiático y en los últimos tiempos viene adquiriendo buena parte de su armamento en Europa (en especial, en Alemania, España, Francia, Holanda y Reino Unido).

Este hilo común latinoamericano marcado por la diversificación pone en entredicho ciertas nociones que pertenecen más al pasado que al presente. Hace relativamente poco tiempo, un observador de las políticas exteriores comparadas de América Latina, William A. Hazleton,

afirmaba: «Todas las naciones de América Latina y el Caribe tienen relaciones exteriores; la mayoría, sin embargo, no tiene una verdadera política exterior». Con esta aseveración, el autor quería subrayar que buena parte de los países de la región reaccionaban apenas a fenómenos o presiones externas pero que carecían de una estrategia deliberada de política exterior y, en consecuencia, de una inserción internacional (cualquiera que esta fuese) con propósitos definidos (de acuerdo con los propios intereses) y según los (escasos o cuantiosos) medios disponibles. Posiblemente, tal aseveración era acertada en su momento; hoy resulta equívoca. Varios ejemplos concretos apuntan en esa dirección.

El caso de Panamá puede resultar ilustrativo. El 31 de diciembre de 1999, al mediodía y como resultado de los tratados Torrijos-Carter de 1977, Panamá recuperó su principal activo estratégico: el Canal de Panamá. El argumento de los sectores que en Estados Unidos temían por su seguridad y las consecuencias nocivas de ello para Washington se concentró en el hecho de que dos de los cuatro puertos ubicados sobre el Caribe y el Pacífico han estado bajo control concesionario por la compañía Hutchison Whampoa³ (de Hong Kong), con estrechos lazos con el gobierno de Beijing y las Fuerzas Armadas de China. Si bien Hutchison Whampoa maneja los puertos de Balboa y Cristóbal, una de las terminales del puerto de Colón es controlada por una compañía estadounidense, Stevedoring Services of America, mientras que la otra está operada por una taiwanesa, Evergreen Marine Corp. Recientemente, y para la ampliación del Canal de Panamá –validada por un referéndum en 2006–, se ha constituido el denominado Grupo Unidos por el Canal, compuesto por la española Sacyr, la italiana Impregilo, la belga Jan de Nul y la panameña Constructora Urbana, que emprenderá ese proyecto de aproximadamente US\$ 3.200 millones. En realidad, el gobierno panameño ha buscado hacer un fino equilibrio entre capitales de distinto origen en términos de la concesión de sus principales puertos del canal, así como de su efectiva ampliación (que tomará hasta 2014). Ello refleja, en buena medida, una política realista y sofisticada, más que una conducta reactiva e improvisada.

Dos países centroamericanos, Honduras y Nicaragua, que en 2003 participaron junto con Estados Unidos en la «coalición de voluntarios» que invadió Irak, y que suscribieron (en 2004) y ratificaron (en 2005) el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y

3. Hutchison Whampoa es un emporio con operaciones en 54 países (entre otros maneja el puerto de Felixtowe, el mayor de Reino Unido, y la terminal de contenedores de Duisburgo en Alemania, el puerto interno más grande del mundo).

República Dominicana (TLCAC-RD), han asumido, en años recientes, posturas de clara disensión con Washington. En 2008, Manuel Zelaya propuso que se legalizaran internacionalmente las drogas ilícitas (algo que Bogotá nunca se ha atrevido a plantear), al tiempo que Daniel Ortega reconoció la independencia de Abjasia y Osetia del Sur (algo que ni La Habana ni Caracas han hecho). Después del reciente ataque a la flotilla que llevaba ayuda humanitaria a la Franja de Gaza, Nicaragua suspendió relaciones con Israel.

Ecuador, bajo el gobierno de Rafael Correa, ha sido uno de los pocos países del mundo en finalizar, en 2009, un acuerdo militar con Estados Unidos que le permitía a este usar la base de Manta, ubicada en el Pacífico ecuatoriano. En 2008, Bolivia suspendió la presencia en el país de la Agencia de Control de Drogas (DEA) de Estados Unidos, que opera en 63 países. Paraguay, el único país sudamericano que mantiene relaciones con Taiwán, ha decidido abrir en Shanghái la primera oficina comercial del país en China. En la búsqueda de mayor comercio e inversión, República Dominicana en 2006, El Salvador en 2008 y Costa Rica en 2010 abrieron en Nueva Delhi sus correspondientes embajadas en la India. En agosto de 2010 Bolivia acordó con Corea del Sur —luego de que el presidente Morales visitara Seúl (el primer viaje de un presidente boliviano a ese país desde que se entablaron relaciones diplomáticas en 1965)— un crédito de US\$ 250 millones para la investigación y el desarrollo de las minas de litio del salar de Uyuni, donde se supone que se encuentra la mitad de las reservas mundiales de ese metal básico para la fabricación de baterías electrónicas.

En síntesis, una serie de circunstancias (por ejemplo, el repliegue relativo de Estados Unidos en la región después del 11 de septiembre), procesos (por ejemplo, la globalización, el regionalismo y la democratización), oportunidades (por ejemplo, la dinámica económica en torno a Asia) y condiciones internas (por ejemplo, crecimiento económico combinado con liderazgos activos, junto con sociedades civiles más movilizadas⁴ y la ausencia de jugadores con capacidad de veto) han significado que los países latinoamericanos posean y ejecuten políticas exteriores más asertivas y variadas.

4. Cabe destacar que, junto con la creciente diplomacia de las firmas emprendida por multinacionales latinoamericanas, la diplomacia pública que remite a las actividades que actores estatales y no estatales llevan a cabo para promover y preservar el *soft power* de un país, y la diplomacia desplegada por provincias y ciudades de la región, se observa un avance de la diplomacia ciudadana. Entiendo por ese tipo de diplomacia el que grupos no gubernamentales desarmados usurpen benignamente un rol tradicional del Estado, asuman una labor de interlocución legítima con distintas contrapartes en el exterior y desplieguen vínculos novedosos con la sociedad civil internacional en una amplia gama de temas.

Ahora bien, la posibilidad de materializar una más activa diversificación de contrapartes sin que ello implique un nuevo esquema de alianzas se produce en un contexto determinado. La primera década del siglo XXI parece mostrar la coincidencia de dos tendencias singulares que influyen en la praxis internacional de la región. Por un lado, uno de los fenómenos sugestivos de la actualidad es que mientras Estados Unidos persiste en su estrategia de primacía, tanto global como en su proverbial «patio trasero», la Doctrina Monroe parece resquebrajarse. Una serie de hechos recientes así lo muestran. Crece en la región, y con distintos medios, el despliegue de países como China, Rusia, la India, Sudáfrica e Irán. A estos actores estatales hay que sumar la variedad e intensidad de lazos de actores no gubernamentales (partidos políticos, organizaciones civiles de diversa índole, movimientos antiglobalización, comunidades religiosas, grupos transnacionales criminales, entre otros) con Latinoamérica. Frente a todo lo anterior, Washington no ha podido hacer mucho por detener o revertir esta presencia de diversos actores extrahemisféricos. A su vez, en las recientes crisis en el área —en su mayoría centradas en el mundo andino—, fueron los países de la región los que lograron sortear las dificultades del caso mediante un comportamiento cauto y afirmativo.

En el ámbito militar ha ocurrido un hecho llamativo. En momentos en que el Comando Sur adquiere una creciente influencia interna en la política latinoamericana de Estados Unidos, y en que el Pentágono decidió reactivar la IV Flota —desactivada en 1950—, surgió la decisión de crear el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), esquema inédito en la región que muestra, de manera moderada y sin una retórica de confrontación, que es posible conciliar gradualmente intereses nacionales y regionales en materia de defensa. Así, entonces, se asiste a una situación excepcional en las relaciones interamericanas: existe un conjunto de condiciones que, bien utilizadas, podría coadyuvar a reducir la dependencia respecto a Estados Unidos e incrementar la autonomía relativa de Sudamérica, en especial en los asuntos internacionales. En síntesis, es posible que la Doctrina Monroe no solo se debilite, sino que se torne obsoleta. Su potencial y trasnochado resurgimiento se podría producir si Washington optara por una diplomacia coercitiva con una desmedida militarización de su política hacia el área.

Por otro lado, cabe resaltar el ascenso de Brasil. En esto son pertinentes una nota de precaución y otra de aliento. La región ya conoció dos ejemplos de ascensión bastante frustrados. Uno fue el caso de Argentina en los años 90 en lo que se llamó, durante la administración de Carlos Menem, el retorno al «posicionamiento normal» —en palabras del entonces canciller Guido Di Tella— de Argentina en el mundo: ser parte activa

de Occidente mediante un plegamiento a los intereses estratégicos de Estados Unidos. El otro ejemplo en aquel periodo fue México. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el acceso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la inclinación pro-Washington de la política exterior mexicana hicieron de Carlos Salinas y del país el *showcase* a imitar en el área. Argentina y México intentaron, con sus naturales especificidades, ser parte del Primer Mundo. En el camino, Argentina en 2001-2002⁵ y México en el último trienio fracasaron de manera estrepitosa y sus sociedades conocieron el infierno. Brasil, en cambio, siempre aspiró a ser una potencia del Sur: procura convertirse en un destacado jugador global y hoy parece relativamente bien encauzado hacia ese fin. Este hecho ha significado un cambio importante en la ecuación de poder en la región: nadie puede hoy tomar una decisión trascendental de política exterior sin mirar a Brasilia. Brasil es un interlocutor obligado en las relaciones exteriores de todos los países del área, al tiempo que su notoria visibilidad internacional y gradual reconocimiento mundial le ofrecen a América Latina una oportunidad relevante para concitar mayor atención global.

DOS CASOS EMBLEMÁTICOS: BRASIL Y VENEZUELA

*Hablar no basta; de los designios tuvieron
que pasar a los hechos.*

Jorge Luis Borges, «El hombre en el umbral»

Latinoamérica no cambió su esquema de alianzas pero sí acrecentó su diversificación y, con ello, nuevos vínculos con contrapartes diferentes al Occidente desarrollado. En esa dirección hay en la actualidad dos países con alto perfil continental, clara voluntad de influir más allá de

5. Argentina es un ejemplo de un país que ha declinado internacionalmente. Ahora bien, este país se encuentra hoy ante una situación en la que puede otorgarle realismo a su política exterior y con ello ir superando décadas de pérdida de poder relativo en los asuntos globales. Por ejemplo, y de manera casi inesperada, encuentra un ámbito de influencia relevante al ser parte del Grupo de los 20 (G-20) creado a finales de 1999. Eso le brinda una cierta capacidad de interlocución internacional. Otro ejemplo tiene que ver con la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Con el tiempo, Argentina supo advertir el valor de la Unasur y de mecanismos creados por esta como el CDS. El aporte argentino, vía Unasur y el CDS, en los temas de la estabilidad en Bolivia, la distensión entre Colombia y Venezuela, la cuestión del acuerdo militar entre Bogotá y Washington en torno del uso por parte de Estados Unidos de siete bases colombianas, y la búsqueda de una posición mancomunada acerca de la situación de Haití después del terremoto mostró signos de moderación importantes

la región y notable disposición a proyectarse internacionalmente: Brasil y Venezuela. Ambos reflejan variantes de lo que Robert A. Pape ha llamado «*soft balancing*», uno en un estilo bastante ponderado (Brasil), el otro de forma más provocadora (Venezuela).

Tal como lo hemos indicado en un ensayo con Roberto Russell, Brasil despliega una estrategia de oposición limitada, consistente en una «política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia». Por su parte, Venezuela procura una estrategia de desafío en la que «impulsa políticas de distanciamiento y rechazo a Estados Unidos para contrabalancear su poder, tanto en el terreno mundial como en el campo regional». En ambos casos, y siguiendo a Judith Kelley, se trata de «estrategias de nivelación» (*leveling strategies*): estrategias dirigidas a constreñir las opciones del más poderoso e incrementar las alternativas propias. Asimismo, en los dos casos se manifiesta una diplomacia en la que sobresalen no solo la búsqueda de la satisfacción de intereses, sino también la promoción de valores. Sin embargo, los grados de alcance y los logros efectivos de uno y otro país en sus respectivas políticas exteriores extrarregionales son distintos.

Por ejemplo, Venezuela vive una situación interna compleja signada, entre otras cuestiones, por una recesión intensa y extendida. A su vez, mantiene un vínculo muy tenso con su principal vecino andino. La relación colombo-venezolana constituye un caso peculiar de dilema de seguridad. Si bien el dilema entre Bogotá y Caracas no es nuevo ni extravagante, ha logrado un grado de visibilidad y escalamiento significativo para los estándares de la región. El hecho central es que ni Bogotá ni Caracas creen que el vecino actúe en clave de disuasión (*deterrence*, en nomenclatura anglosajona). Lo que parece prevalecer es la percepción de que los dos se proponen la reversión (*roll back*, en nomenclatura anglosajona). Es decir que Bogotá aspiraría (con la ayuda de Estados Unidos) a dar marcha atrás con la Revolución Bolivariana de Chávez, y que Caracas pretendería (con la ayuda de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC) promover la caída del régimen político de su vecino.

Venezuela ha implementado una activa e ingeniosa «*social power diplomacy*» (diplomacia de poder social), en palabras de Javier Corrales. El esquema

dirigidos a evitar más polarización y mayor fricción y a contribuir en cuanto a una mejor cooperación horizontal en el área. El hecho de que la Secretaría General de la Unasur estuviera encabezada durante dos años por el ex-presidente Néstor Kirchner representó una nueva oportunidad para Argentina. Bien aprovechado, este espacio puede contribuir a que el país fortalezca su posición relativa en el plano regional.

consiste en brindar asistencia material de diverso tipo sin ninguna condicionalidad, lo cual ha facilitado la llegada regional y extrarregional de Caracas pero sin robustecer necesariamente las arcas venezolanas o su democracia. En el ámbito más próximo, el ALBA le ha brindado a Chávez una palanca de influencia, pero en el terreno mundial su capacidad de iniciativa y acción ha sido menor⁶.

Mientras que frente a Washington Caracas combina un *modus pugnandi* (en los planos ideológico y diplomático) y un *modus vivendi* (en los planos comercial y energético), con Europa preserva una ambigua diplomacia de negocios junto con una diplomacia menos ofuscada en lo discursivo. Los acercamientos a China y Rusia han sido muy elocuentes, pero Beijing y Moscú han sido hasta ahora lo suficientemente cautos para no estimular una suerte de nueva Guerra Fría en un área geográfica en la que Estados Unidos sigue prevaleciendo. Ni China ni Rusia tienen hoy la capacidad ni la voluntad de rivalizar seriamente con Estados Unidos en el continente americano pues, entre otras razones, el propio ámbito al que pertenecen, Eurasia oriental, está surcado por múltiples poderes y atravesado por intrincados y entrelazados problemas de seguridad.

La relación extrarregional que más parece inquietar a Estados Unidos y Europa es la que vienen desarrollando Venezuela e Irán. Según se menciona, en especial en Washington, Caracas y Teherán han firmado unos 180 acuerdos por un monto aproximado de US\$ 20.000 millones. Sin embargo, el nivel de ejecución concreta de estos acuerdos es bajísimo. En realidad, es posible que para el Occidente desarrollado las relaciones extralatioamericanas que mantiene la Venezuela actual sean fastidiosas; no obstante, no son peligrosas. En gran medida, esto es así por los límites internos, regionales y externos que condicionan, aun con precios energéticos altos, la política exterior de Caracas.

Por su parte, Brasil es un caso diferente del venezolano. En términos internos, el país muestra niveles de institucionalización, de estabilidad política y de crecimiento económico que permiten suponer una significativa continuidad en el manejo de sus relaciones internacionales. Brasilia tiene una relación normalizada y no antagonica con su mayor vecino: Argentina. Ello le permite, a su vez, tener más espacio de maniobra en la región y en el mundo. Sus iniciativas regionales han prosperado: la Unasur y el CDS son dos buenos ejemplos al respecto. En el plano internacional, su asertiva participación en el G-4 (junto a

6. Por ejemplo, pese a sus esfuerzos no ha logrado revitalizar la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Alemania, la India y Japón), IBSA (junto a la India y Sudáfrica), el BRIC (junto a Rusia, la India y China) y el G-20, entre otros, ha implicado un promisorio despliegue de una especie de multiminilateralismo; esto es, varios ámbitos en los que convergen un número limitado de participantes. El grado de visibilidad y reconocimiento del país ha sido alto y no se ha empañado después de su comportamiento conjunto con Turquía respecto a Irán⁷: la política del Occidente desarrollado hacia Teherán necesita pesos y contrapesos de parte de otros actores y tiene, hasta el momento, más visos de bancarrota que de éxito. El mayor reto de la política exterior brasileña, tanto regional como extrarregional, es la efectividad⁸.

Ahora bien, la importancia de las experiencias internacionales de Caracas y Brasilia ha sido muy singular para América Latina y quizás poco comprendida en Estados Unidos y Europa. La variedad y la intensidad de sus vinculaciones extrarregionales han generado muchos

7. Ante el actual panorama, en el caso de Irán hay dos alternativas. O bien Estados Unidos y Europa aceptan convivir con una dinámica zonal en la que pierden cierta incidencia relativa de corto plazo, con una nueva potencia nuclear que entrará, necesariamente, en un juego disuasivo más equilibrado (y quizás más prudente) frente al principal aliado regional de Washington (Israel); con un impulso eventual a la paz entre palestinos e israelíes; con una recomposición del negocio petrolero ante una mayor proyección en el área de actores como China, la India y Rusia; y con un mapa musulmán reconfigurado entre sunitas y chiítas. O, por el contrario, Estados Unidos en particular reafirma su decisión de reordenar a la fuerza el Oriente Medio de acuerdo con sus intereses exclusivos; defender a Israel a cualquier costo en una región en la que jamás podrá existir una hegemonía israelí; producir un cambio de régimen en Teherán con reverberaciones mundiales; posponer una solución al drama palestino y limitar cualquier influencia en el área de todo poder extrarregional. El primer escenario es básicamente diplomático, de largo plazo y multilateral y exige paciencia, sofisticación y temple. El segundo es esencialmente militar, unilateral y de acción inmediata y demanda músculo bélico.

8. En el caso de Brasil, en Sudamérica existe otra cuestión importante: la del liderazgo. Brasil enfrenta, en ese sentido, un trilema en América del Sur: o procura mantenerse (y acrecentarse) como un poder sin liderazgo, o aspira a una hegemonía convencional (más o menos benigna) en el área, o explora (y promueve) lo que podríamos llamar un «esquema combinado de liderazgo». Esta opción, que encierra diversas alternativas, merece explorarse. Por un lado, está el tipo de *liderazgo múltiple*; esto es una forma de liderazgo sobre temas, en la que distintos actores con intereses comunes acuerdan en torno de un asunto y se logra, a través de negociaciones, que nadie maximice los beneficios simbólicos y materiales del tratamiento de una cuestión. También está el *liderazgo concertado*, que apunta a precisar, anticipadamente o ante un evento particular, los modos de articulación de posiciones convergentes. Asimismo, está el *liderazgo conjunto*, que consta de una distribución de tareas entre las partes de acuerdo con las prioridades y los intereses en juego. Además, está el *liderazgo colaborador*, que se basa en compartir recursos y bajar costos en relación con un tema o problema específico. Adicionalmente, está el *liderazgo compartido*, que se centra en el proceso necesario para generar una comunidad de pares con un destino común. Por último, está el *liderazgo distributivo*, que se orienta a «empoderar» a otros actores, tanto por razones prácticas como de empatía.

beneficios para la región. A diferencia de los ejemplos de Argentina y México que, en esencia, apuntaban a robustecer los lazos con Estados Unidos —primeramente— y Europa —de manera concomitante—, los casos de Brasil y Venezuela han tenido una dirección, un propósito y un alcance más globales. Cabe destacar, asimismo, que la región ha aprendido de los fracasos argentino y mexicano: ni Washington ni Bruselas han podido hacer mucho para rescatar sus respectivas caídas. Se dirá, con razón, que no era su tarea hacerlo, pero lo cierto es que la lección es que el Occidente desarrollado no ofreció recientemente, y no parece ofrecer en lo inmediato, un referente tan atractivo en materia económica, política y diplomática.

Lo desplegado por Brasil y Venezuela ha facilitado —sin que ello sea un acto *ex profeso* o inusitado— que otros países del área se acerquen, sin grandes costos, a múltiples actores extrarregionales. Hay una novedosa fase de ensayo y error en materia de política exterior de la región y ello ha significado mayores relaciones sin una perspectiva apocalíptica; esto es, nadie en el área desea recrear una nueva Guerra Fría en la propia región ni perder parte de la autonomía relativa que se supo alcanzar.

CODA: ¿RUMBO A SOUTHFALIA?

Muchas cosas hay que destruir para edificar el nuevo orden.

Jorge Luis Borges, «Deutsches Requiem»

Así entonces, las políticas exteriores extrarregionales de América Latina, con sus marchas y contramarchas, muestran señales interesantes. Los países de la región no han roto sus alianzas del pasado, pero sí intentan aprovechar un contexto internacional en el que surgen más oportunidades de vinculaciones de diverso tipo con múltiples actores en distintas geografías. El énfasis en la ampliación y diversificación de relaciones ha sido un dato recurrente de las estrategias externas de los países del área, y ello persistirá. Paralelamente, un cierto pragmatismo⁹

9. La idea de pragmatismo en política exterior puede tener varias connotaciones, todas ellas reflejadas en la literatura especializada sobre el tema. Puede indicar, entre otras: a) la existencia de una política carente de principios o ajena a la defensa de principios básicos; b) una política *ad hoc* movida por las circunstancias cambiantes; c) una política instrumental o utilitaria; d) una política centrada en las razones de conveniencia; e) una política que confía en que lo que se impone es lo verdadero; f) una política sustentada y motivada por razones económicas; g) una política incremental y prudente; h) una política consistente que persiste en un curso de acción determinado; i) una política ecuménica; y j) una política que se somete a evaluación periódica y que, en consecuencia, no es dogmática. Aquí se entiende una política exterior pragmática como una que combina, de algún modo, las cinco últimas acepciones.

en política exterior se ha ido abriendo paso en Latinoamérica. El componente dogmático —entendido como una práctica acrítica, ingenua e inflexible— tiende a pesar menos en el comportamiento internacional de los países, aunque subsisten, como es natural, conductas motivadas por el conjunto de creencias prevalecientes en algunos de ellos y de acuerdo con coyunturas específicas. En conjunto, y con los matices obvios, las políticas exteriores de la región no intentan un cambio radical del mundo sino propiciar una distribución del poder menos desigual y una participación más justa en el escenario mundial. Este último punto nos lleva a una reflexión complementaria y final respecto a la cuestión del orden global.

La Paz de Westfalia remite a los tratados de Osnabrück y Münster firmados en 1648 y que finalizaron la Guerra de los Treinta Años en Europa central (principalmente en Alemania), y la Guerra de los Ochenta Años entre España y las Provincias Unidas de los Países Bajos. En esencia, Westfalia fue un acuerdo diplomático-institucional que procuró organizar la vida política de Europa. Estuvo basado en los principios de la soberanía nacional y de la no intervención, fue validado por un derecho internacional concebido en clave de equilibrio interestatal y se fundamentó en la idea de que, ante la ausencia de una autoridad superior, cada Estado actuaría en función de su autodefensa.

Con su extensión, este esquema europeo se convirtió en mundial: Occidente, por vía de la expansión de sus distintos imperios, fue propagando el sistema westfaliano estadocéntrico, formalmente soberano y sustentado en la integridad territorial de las unidades. Con su universalización, Westfalia irradió instituciones, reglas, prácticas e ideas que las distintas periferias fueron asimilando. Sin embargo, terminaron conviviendo con un modelo asimétrico que expresaba una profunda disparidad de atributos y capacidades. Para los países periféricos, lo fundamental era restringir la arbitrariedad de los Estados más poderosos. Con su globalización, Westfalia aseguró, por mucho tiempo, el poderío, la influencia y la manipulación de los principales actores mundiales, básicamente de las potencias occidentales que fueron dominando, en ciclos distintos, la política internacional.

La mayor novedad del último cuarto de siglo ha sido el gradual despegue y creciente auge de poderes emergentes del Sur. China, la India y Brasil, entre otros, constituyen ejemplos de nuevas potencias que irrumpen en el escenario internacional desde una posición de relativa fortaleza y sin pedir permiso. El surgimiento afirmativo en materia económica, política y militar de estos actores se produce en el marco de

un aprovechamiento de los parámetros básicos de Westfalia pero con notables diferencias con el pasado. Durante la Guerra Fría, los tradicionales poderes medios y regionales eran, en general, países occidentales (Canadá, Suecia, Australia) próximos a las naciones centrales, democráticos, estables, satisfechos, con una reducida brecha de desigualdad interna, de poco peso en la economía mundial, moderados en su comportamiento externo y ligeramente reformistas en cuanto a promover una difusión del poder internacional. Así, esos poderes reforzaron, de hecho, el sistema westfaliano en términos de sus normas, valores y compromisos.

Los nuevos poderes emergentes provienen de la periferia, poseen regímenes políticos diversos, sus casas no están plenamente ordenadas, gravitan significativamente en la economía mundial, están descontentos con los equilibrios de fuerza vigentes, tienen altos niveles de desigualdad, despliegan una conducta externa heterodoxa y están muy inclinados a favor de una repartición de poder en el terreno global. En breve, si bien estos poderes han sabido usufructuar Westfalia, también cuestionan el sistema imperante. En ese contexto, es pertinente preguntarnos si estamos en el camino de «Southfalia».

Este interrogante requiere respuestas diversas de acuerdo con la perspectiva que se considere. Primero, en el tema de los valores, y más allá de las declamaciones y promesas, Westfalia puso el énfasis en el orden. Southfalia, por necesidades internas y por exigencias externas, debería subrayar el valor de la justicia. De no hacerlo, sus principales protagonistas corroborarán lo que algunos temen: que apenas desean ser parte del exclusivo club de los más poderosos, sacrificando sus urgencias sociales nacionales y varias de sus banderas diplomáticas. En la fase presente de su paulatina influencia global, los países más emblemáticos de Southfalia parecen contar, a escala nacional, con una coalición compleja de capitalistas proexportación, burocracias profesionales capacitadas, políticos ávidos de poder, líderes con lenguaje progresista, sectores medios movilizados y una base popular con nuevos e inéditos beneficios. No se trata de naciones gobernadas por fuerzas contestatarias y radicales que administran un modelo de desarrollo socialmente alternativo y ecológicamente sustentable.

Segundo, en términos de su modo de actuar, Westfalia se caracterizó por la actitud *pro-statu quo* de las principales potencias y sus socios más importantes. Southfalia parecería estar insatisfecho combinando diferentes estrategias orientadas a constreñir las opciones de los poderosos y a incrementar las alternativas autónomas propias. Sin embargo, esa

insatisfacción no implica que necesariamente los poderes emergentes de mayor peso se comporten, a corto y mediano plazos, como actores revisionistas que tratan de destruir las reglas de juego actuales. En todo caso, más que representar un desafío sistémico, constituyen un conjunto de protagonistas que continuarán operando de modo dual: para seguir ascendiendo necesitan de algunos de los más poderosos, pero también deben diferenciarse de ellos y avanzar en sus intereses nacionales. Por otro lado, desde la mirada de las potencias más beneficiadas de Westfalia, los mayores exponentes de Southfalia deberían comportarse constructivamente, con mesura y responsabilidad. En buena medida, se equipara ser constructivo con ser pro-Occidental y pro-*statu quo*. Cuando, por ejemplo, Brasil adoptó la posición reciente en el caso de Irán¹⁰, este proceder fue calificado por Estados Unidos y algunos gobiernos de Europa como disruptivo e irresponsable. En un futuro puede haber más acciones de este tipo, y difícilmente Southfalia, como contramodelo, logre avanzar si se resigna a prácticas y estilos conservadores.

Tercero, respecto a sus ámbitos de desarrollo institucional, Westfalia fue construyendo un entramado de regímenes y mecanismos internacionales que legitimaron el predominio de los más poderosos. En ese sentido, Southfalia se vale de mucha de la arquitectura normativa e institucional existente, pero le añade su voluntad de transformarla para que incorpore otros intereses y necesidades. Para ello, y ante el creciente déficit o estancamiento de instancias multilaterales como la ONU y la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otras, los poderes emergentes parecen dispuestos a introducir, al menos en el terreno de los espacios y foros, alguna originalidad. Por un lado, estos actores han ido activando distintas dinámicas multiminilaterales con una agenda precisa y con propuestas concretas (IBSA y BRIC expresan esto). Por otro lado, varios países buscan impulsar un regionalismo de nuevo cuño destinado a dialogar y consensuar posturas e iniciativas en materia de seguridad: la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), promovida por China, y el CDS, sugerido por Brasil, apuntan en esa dirección. En resumen, se trata de aumentar la cooperación y el compromiso Sur-Sur, al tiempo que se opta por un multilateralismo selectivo y diferenciado ante la parálisis o la regresión de organizaciones universales. Y en ambos frentes, los principales países de Southfalia procuran demostrar que su diplomacia opera en dos planos, el de los intereses y el de los valores.

10. Cabe recordar la secuencia de votaciones en el Consejo de Seguridad de la ONU respecto a las sanciones a Irán. En 2006 y 2007 hubo unanimidad entre los 15 miembros en relación con ellas. Ya en 2008 surgió una abstención (Indonesia). En 2010 se produjeron dos votos en contra (Brasil y Turquía) y una abstención (Líbano).

Cuarto, en cuanto a las ideas, Westfalia estableció aquellos principios fundacionales que continúan siendo la piedra angular de las relaciones internacionales. En algunas naciones de Southfalia han surgido ideas que se intenta llevar y plasmar en la política mundial. Desde mediados de esta década, Hu Jintao ha proclamado la noción de *hexie shijie* (mundo armónico) como guía de la proyección externa china y como referencia para que el ascenso de Beijing sea interpretado en un sentido pacífico. La India, por su lado, ha venido impulsando la noción de Gandhi, *Trusteeship* (tutela), como expresión de la búsqueda de un desarrollo colectivo espiritual y material más igualitario. Muy probablemente se producirán más aportes de otras naciones en el futuro que, en esencia, apuntan a darle un carácter más humanitario a un ordenamiento internacional post-Guerra Fría tan poco sensible a los ideales de equidad, solidaridad y concordia. De algún modo, Southfalia podría contribuir a conciliar las lógicas de la política, el derecho y la moral de forma tal que el poder, las normas y la ética se entrelacen y refuercen. De lo contrario, las relaciones internacionales seguirán oscilando entre una *Realpolitik* inmoderada y una *Idealpolitik* vacua.

Quinto, en términos de prácticas y liderazgo, Westfalia se ha sustentado en procesos deliberativos poco democráticos y en estilos de liderazgo convencionales. Southfalia no se ha mostrado innovador en este campo: ni ha propiciado todavía formas y procedimientos más participativos y pluralistas, ni ha implementado modos de liderazgo múltiple, concertado, conjunto, colaborativo o distributivo. En síntesis, Southfalia muestra ciertos elementos de continuidad, readaptación y cambio con respecto a Westfalia. El sistema westfaliano no ha colapsado, pero muestra signos de agotamiento evidentes. Mientras tanto, el Sur global avanza gradualmente aportando, con marchas y contramarchas, novedades significativas. El reto de Occidente es aceptar o asimilar el ascenso de una periferia distinta de la del pasado y, con ello, no tentarse en «mantener en su lugar», como dijera en 1958 Abramo Organski en su obra *World Politics*, a los inquietos poderes emergentes.

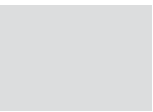
Bibliografía

- Arnsón, Cynthia, Haleh Esfandari y Adam Stubits (eds.): *Iran in Latin America: Threat or «Axis of Annoyance»?*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, 2010, pp. 1-118.
- Baletti, Brenda, Tamara M. Johnson y Wendy Wolford: «Late Mobilization?: Transnational Peasant Network and Grassroots Organizing in Brazil and South Africa» en *Journal of Agrarian Change* vol. 8 N^o 2 y 3, 4-7/2008, pp. 290-314.

- Blank, Stephen: «Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US's Neighborhood» en *Russie.Nei.Visions* Nº 38, 4/2009, pp. 1-23.
- Briceno Ruiz, José: «La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional» en *Nueva Sociedad* Nº 228, 7-8/2010, pp. 44-59.
- Corrales, Javier: «Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy» en *The Washington Quarterly* vol. 32 Nº 4, 10/2009, pp. 97-114.
- De Freitas Barbosa, Alexandre, Marina Biancalana y Thais Narciso: «Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent?» en *Politikon* vol. 36 Nº 1, 2009, pp. 59-86.
- Ding, Sheng: «To Build a 'Harmonious World': China's Soft Power Wielding in the Global South» en *Journal of Chinese Political Science* vol. 13 Nº 2, 8/2008, pp. 193-213.
- Di Tella, Guido: «Prólogo» en Andrés Cisneros (comp.): *Política exterior argentina 1989-1999: Historia de un éxito*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1998, pp. 13-17.
- Faust, Jörg: «Latin America, Chile, and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification» en *Journal of Latin American Studies* vol. 36 Nº 4, 2004, pp. 743-770.
- Grabendorff, Wolf: «La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones» en Ricardo Lagos (comp.): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Fundación Grupo Mayan / Edhasa, Buenos Aires, 2008, pp. 239-268.
- «Hak» Hakimzadeh, Kavon: «Iran & Venezuela: The 'Axis of Annoyance'» en *Military Review*, 5-6/2009, pp. 78-85.
- Hazleton, William A.: «The Foreign Policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, Competition, and Conflict» en Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris (eds.): *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s*, Westview Press, Boulder, 1984, pp. 151-170.
- Higgs, Robert: «Defense Spending Is Much Greater than You Think» en *The Independent Institute*, 17/4/2010, <www.independent.org/blog/index.php?p=5827>, fecha de consulta: 25/8/2010.
- Horta, Loro: «In Uncle Sam's Backyard: China's Military Influence in Latin America» en *Military Review*, 9-10/2008, pp. 47-55.
- Kelley, Judith: «Strategic Non-Cooperation as Soft Balancing: Why Iraq was not Just about Iraq» en *International Politics* vol. 42, 2005, pp. 153-173.
- Oest, Kajsa Ji Noe: «The End of Alliance Theory?», *Institutt for Statskundskab Arbejdsrapport* Nº 2007/03, 2007, <http://polsci.ku.dk/bibliotek/publikationer/2007/ap_2007_03.pdf>, pp. 1-86, fecha de consulta: 30/8/2010.
- Organski, Abram: *World Politics*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1958, pp. 1-338.
- Pape, Robert Anthony: «Soft Balancing Against the United States» en *International Security* vol. 30 Nº 1, verano de 2005, pp. 7-45.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian: «Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos» en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* Nº 85-86, 2009, pp. 211-249.
- Sahni, Varun: «India's Foreign Policy: Key Drivers» en *South African Journal of International Affairs* vol. 14 Nº 2, invierno-primavera 2007, pp. 21-35.

Juan Gabriel Tokatlian

- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament, and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 1-604.
- Taylor, Ian: «The South Will Rise Again? New Alliances and Global Governance: The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum» en *Politikon* vol. 36 N° 1, 2009, pp. 45-58.
- Tokatlian, Juan Gabriel: «A View from Latin America» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *China's Expansion into the Western Hemisphere. Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2008, pp. 59-89.
- US Department of State: *Voting Practices in the United Nations, 2009*, US Government Printing Office, Washington, DC, 2010, pp. 1-148.
- Vera, Leonardo: «Venezuela: Anatomía de una recesión profunda y peligrosa» en *Nueva Sociedad* N° 228, 7-8/2010, pp. 14-25.



III. El alcance de las nuevas alianzas de América Latina

LAS NUEVAS ALIANZAS: INTERESES Y OPORTUNIDADES DESDE LA PERSPECTIVA DE BRASIL

Marco Aurelio Garcia

Las alianzas son un elemento central en toda política externa de un país, y así sucede también en Brasil. Ellas están determinadas por los intereses propios de una nación y por una percepción de la evolución del cuadro mundial, incluyendo la evaluación de las oportunidades. Por ello, es importante en la política exterior de cada país el saber aprovechar estas oportunidades pero siempre teniendo en cuenta que la acción exterior no se hace solamente en función de ellas. Para profundizar este punto, y en primer lugar, quisiera examinar lo que Brasil considera como elementos centrales en su política exterior.

LA BASE DE LA POLÍTICA EXTERIOR: LOS VALORES

La política exterior brasileña tiene valores permanentes, valores universales que obviamente en cada gobierno ganan un énfasis distinto. Estos valores son el multilateralismo, que se traduce de manera concreta en la búsqueda de un nuevo orden económico y político internacional; el principio de no intervención, el respeto a la soberanía nacional; la defensa de los derechos humanos. Sobre este último tema debe agregarse la preocupación por los medios con los cuales se resguardan y protegen los derechos humanos.

Brasil no asume la posición —que respetamos— de una ONG, de realizar campañas públicas y permanentes de denuncia *urbi et orbi* sobre violaciones. Las hará, cuando sea necesario, pero combinándolas con acciones diplomáticas, muchas veces discretas, pero igualmente eficaces. Así también tratamos las cuestiones relacionadas con la búsqueda de la paz y la solución de conflictos por medio de la negociación. Así tratamos las cuestiones del desarme y de la no proliferación, temas que abordamos con igual énfasis.

Últimamente, las cuestiones de un nuevo orden económico y social ganaron una considerable trascendencia. Un orden económico y social equilibrado y justo tiene una gran importancia, sobre todo para

la solución de las herencias que nos dejó la crisis mundial. Hay que decir que esas herencias no están todavía contabilizadas plenamente e involucran una serie de valores que hemos planteado en todos los foros internacionales. Así, enfatizamos acciones que buscan la regulación, la lucha contra la especulación financiera y el proteccionismo y también la oposición a las salidas conservadoras que en algunas partes del mundo se están aplicando para vencer la crisis. Nos preocupa la búsqueda de un «equilibrio macroeconómico», que olvida los temas del desarrollo. Una revisión de la experiencia brasileña muestra que, desde el comienzo de nuestro gobierno, nos dimos como prioridad la lucha contra el hambre y la pobreza, condición de un desarrollo acelerado, respetuoso del equilibrio ambiental.

Pero quisiera resaltar que, a nuestro juicio, una de las condiciones fundamentales para que nosotros pudiéramos hacer de esos valores no solamente piezas de retórica, sino algo con una cierta consistencia, está directamente relacionada con los cambios internos que hicimos en nuestro país.

LAS DINÁMICAS INTERNAS DEL PAÍS

El presidente Lula tiene la firme convicción de que, para asegurar la presencia de un país de una forma consistente en el mundo, este tiene que presentar un conjunto de transformaciones internas que califiquen esa presencia. Por lo tanto, su gobierno trató de resolver algunos temas internos cruciales durante los primeros años. En primer lugar teníamos que afrontar una cuestión clave en Brasil: el tema de la desigualdad, el tema de la exclusión social o, como se llamaba en los medios políticos brasileños tradicionalmente, «la cuestión social». De ninguna manera Brasil podía pensar en proyectarse al mundo sin afrontar de forma firme esa cuestión social. Pero para hacerlo y lograrlo hubo que resolver los problemas del crecimiento económico y los equilibrios macroeconómicos. En este sentido, debíamos pensar en una ecuación que nos permitiera solucionar de manera articulada por lo menos cinco cuestiones claves para el país:

- Garantizar un crecimiento sostenible: la economía brasileña estaba desde hacía unos 20 años en una situación de estancamiento, atravesando un ciclo económico de recesiones. Por ello, se imponía crecer de una forma bastante consistente.

- Pero era necesario lograr un crecimiento distinto, articulado con distribución de renta e inclusión social. Estos dos factores se retroalimentan y provocan otro tipo de expansión. Antes se decía: «Tenemos que hacer

crecer el pastel para después poder repartirlo». Actualmente y gracias a nuestra experiencia, se sabe que la «repartición del pastel» fue un factor de crecimiento, particularmente visible en este momento de crisis. Hemos podido salir de ella con mucha rapidez gracias a la fuerte demanda de un mercado interno ampliado con mecanismos de distribución de ingresos y programas sociales y, sobre todo, con medidas de aumento del salario mínimo por encima de la inflación y con la creación de más de 14 millones de nuevos empleos formales.

- Hacer coincidir el crecimiento de ingresos y el crecimiento macroeconómico.
- Reducir la vulnerabilidad externa superando el dilema mercado interno/mercado externo, triplicando nuestro mercado externo y diversificándolo. Eso nos permitió dejar la situación de eterno deudor internacional y pasar a la condición de acreedor.
- Lograr los objetivos anteriores no solo preservando la democracia, sino profundizándola. Esto puede parecer algo trivial, pero nunca antes en la historia de nuestro país se había conseguido la articulación de estas cinco cuestiones.

Estos factores dieron a Brasil la posibilidad de estar presente en el mundo actual de una forma distinta de la del pasado. En otros periodos era frecuente escuchar a gran parte de nuestros diplomáticos decir que no se podía aspirar a más porque éramos un país con grandes déficits políticos, sociales, económicos e internos. La resolución de estos déficits es un proceso que sigue abierto y que servirá para más de una generación. No podemos tener una posición de autocomplacencia en relación con los avances que hemos realizado. Pero es cierto que el país vive hoy una nueva realidad.

LAS OPORTUNIDADES

El tema de las oportunidades está muy relacionado con la percepción del gobierno respecto al sistema internacional, marcado por una profunda, intensa y, hasta cierto punto, imprevisible mutación. Desde el periodo del final de la Guerra Fría, pasando por el de la unipolaridad y el de la crisis de esta, hasta la nueva configuración internacional actual, hay un sendero que apunta hacia un mundo multipolar.

Y ahí está la cuestión clave para Brasil: ¿cuál es el lugar que el país quiere ocupar en este mundo multipolar? ¿Queremos tener una presencia

independiente entre los países o no? Nuestra respuesta es que buscamos una presencia junto con toda la América del Sur, respetando la heterogeneidad del continente y las asimetrías que tenemos en la región. Esto implica que los países más desarrollados –pienso en el caso de Brasil y en el de Argentina, con la cual nos une una alianza fundamental para el proceso de integración– asuman responsabilidades más grandes, sobre todo en lo que se refiere a la implementación de políticas industriales y agrícolas.

¿Por qué hacemos esta apuesta por América del Sur y no realizamos este trayecto solos? En primer lugar, porque hemos visto que la región tiene un enorme potencial. Sudamérica tiene probablemente una de las más grandes reservas de energía del mundo, si sumamos petróleo, gas, hidroeléctrica y otras energías renovables, incluyendo las bioenergías. Además, tiene gigantescas capacidades de producción de alimentos, un sector distinto de la producción agrícola primaria del pasado porque está basado en la innovación científica y tecnológica propiciada por nuestros centros de investigación. Esa economía no constituye una relación de dependencia centro-periferia, como en los modelos pasados del periodo desarrollista.

Además de energía y de alimentos, la región dispone de reservas diversificadas de minerales y grandes recursos de agua y de biodiversidad.

América del Sur tiene también hoy una gran población, que se ha transformado en mercado consumidor gracias al avance económico de la región y de sus políticas sociales. Por lo tanto, adquiere importancia como región con capacidad de atracción de inversiones, y no solamente como proveedora de mano de obra barata. Pero hay que considerar también una serie de factores inmateriales: la relativa homogeneidad de cultura y de lengua y la vigencia de la democracia en todos los países. Más allá de las diferencias de los regímenes políticos de cada país, todos los presidentes llegaron a sus gobiernos en elecciones. América del Sur es una zona de paz. Las pocas tensiones que existen se han resuelto hasta ahora por negociación, incluso con la participación solidaria de los países vecinos.

El proceso de construcción histórica de la región tiene retos pendientes de ser resueltos. Entre ellos se destacan:

- la insuficiente integración física. Es una región muy balcanizada, con pocas conexiones;

- la insuficiente integración productiva, comercial o financiera, y
- la insuficiente integración energética.

En referencia a este último tema, Sudamérica vive una gran paradoja: como dijimos, es la región que posee uno de los mayores potenciales energéticos del mundo, pero al mismo tiempo muchos países sufren apagones. Argentina, Uruguay, Chile o Perú los sufren, y hasta Paraguay, que es el más grande productor de energía eléctrica per cápita del mundo pero que no estaba totalmente integrado por líneas de transmisión, ahora en construcción.

Lo que se plantea, así, es la necesidad de fortalecer esta infraestructura. Brasil, junto con otros países, trata de establecer las conexiones necesarias a través de un conjunto de inversiones y obras.

Como se ha mencionado anteriormente, nosotros tenemos también la necesidad de una integración productiva que debe enfrentarse a una serie de problemas planteados para la industrialización de la región, y que no puede restringirse a uno o dos países. Así, toda la inversión que se realizará para la explotación del petróleo de Brasil (Pré Sal) va a tener impacto en la industria del conjunto de la región. Se están construyendo astilleros en Argentina, en Venezuela, en Colombia.

También estamos avanzando sobre los problemas de integración comercial. No hay un único régimen comercial en la región. No existía en el periodo inicial del Mercosur y aún menos ahora, cuando muchos países incluso han escogido la opción de los tratados de libre comercio extrarregionales.

Asimismo, estamos tratando de avanzar en el tema de la integración financiera. La creación del Banco del Sur es muy positiva para la región aunque su concreción esté en una fase aún muy inicial. Pero fue posible implementar mecanismos de comercio bilateral en moneda nacional, que empezamos a desarrollar con Argentina y que están en fase de estudio con otros países de la región.

Por todo ello, pienso que se está configurando un proyecto para avanzar en la integración de la región, que es compartido, en menor o mayor medida, por todos los países que la componen. Esta política tendrá que ser complementada por una institucionalización de la integración, todavía en estado embrionario. Sabemos que esta institucionalización provoca tensiones, sobre todo cuando toda integración conlleva «pérdidas» de soberanía. Europa conoce muy bien las dificul-

tades de los procesos de creación de instituciones supranacionales. El tema de la baja institucionalización es así un problema presente en todos los intentos de integración, como por ejemplo el Mercosur y la Unasur.

En este contexto hay que mencionar una cuestión que ha sido muy relevante para la región y especialmente para Brasil. Desde el comienzo del proceso de integración estuvo presente una percepción de los temas de seguridad y de defensa regional. Muestra de ello es la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el cual, aunque esté en una fase muy preliminar, tuvo un mérito esencial: el de lograr reunir a todos los países de América del Sur, incluso aquellos que enfrentaban una situación más compleja, como es el caso de Colombia, no solo por su contencioso con Ecuador y con Venezuela sino también por la persistencia de focos de insurgencia interna y por la presencia de bases estadounidenses allí. Adicionalmente fue decidida la creación de un Consejo de Combate contra el Narcotráfico, para ayudar a enfrentar un problema complejo que toda América Latina padece hoy en día.

El CDS tuvo una gran importancia porque obligó a los gobiernos a adoptar desde el comienzo una visión propia de los temas de seguridad, independiente de aquellas perspectivas que otros actores trataban de introducir en la región.

ALIANZAS

Más allá de las diferencias existentes en la región, fue posible establecer algunos puntos de unidad incluso en lo que se refiere a las alianzas.

Especial énfasis merecen las alianzas Sur-Sur, siempre teniendo en cuenta que en cada país esta opción tiene una intensidad distinta. Por ejemplo, para Brasil, toda relación con África es una relación fundamental. Además hay que citar las experiencias del IBSA (la India, Brasil y Sudáfrica) o de los BRIC (Brasil, Rusia, la India y China). Fue positivo que la segunda reunión de los BRIC en Brasilia se hiciera un día después de la reunión de los IBSA, lo que permitió que Sudáfrica participara en los dos encuentros. Todo ello pudo realizarse sin romper, más bien redefiniendo, las viejas alianzas con Estados Unidos y Europa.

También es evidente que se plantea para la región y para la política exterior de Brasil la necesidad de una mayor fortaleza en las respuestas sobre los temas de la *global governance*. Con respecto al Sistema de

Naciones Unidas, el interés de Brasil se centra en la reformulación de la ONU y, en especial, de su Consejo de Seguridad, para ajustar a la realidad del siglo XXI unos órganos creados en 1945. En la agenda comercial, por su parte, siguen imperando las prácticas proteccionistas, que impiden la conclusión de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En relación con el G-20 financiero, Brasil considera que este es un gran avance, porque en cierta medida empieza a decretar el fin del directorio mundial que existía antes con el G-7 o el G-8, y plantea en el centro de la discusión la reforma de los organismos de Bretton Woods. Quisiera resaltar la importancia de la presencia en las reuniones de tres países de la región, Argentina, Brasil y México. Cuando al comienzo de la crisis se nos consultó sobre la convocatoria de una reunión en Washington, que finalmente se celebró el 15 de noviembre de 2008, Brasil insistió en que debían estar presentes allí los países del G-20 financiero. Hasta entonces este era un organismo sin mucha importancia, pero para nosotros tenía una significación muy particular, ya que lo integraban Argentina y México, así como otros países emergentes.

Finalmente, hay que referirse a la pregunta de si los países emergentes pueden o no involucrarse en la solución o en la discusión de problemas extrarregionales. Creo que es un tema de gran actualidad, sobre todo a partir de las negociaciones que Turquía y Brasil realizaron con Irán para buscar una solución negociada que garantice que el programa nuclear de este país será exclusivamente para fines pacíficos.

Las reacciones de las grandes potencias a la iniciativa turco-brasileña demuestran no tanto un escepticismo sobre el contenido de la negociación, que era incompleta pero que podría abrir paso a una negociación más amplia, sino más bien una inconformidad de estos países a la hora de abrir el espacio político para las naciones emergentes. Países que no fueron capaces de resolver los problemas, aunque tuvieran los instrumentos para hacerlo, pasaron a impedir que otros participen de las soluciones.

El capítulo de las relaciones de Brasil y América del Sur con el resto del mundo pone en discusión nuestros vínculos con Europa. Es muy positivo el reinicio de las negociaciones comerciales Mercosur-Europa en tiempos de crisis. Pero es necesario abandonar políticas proteccionistas, que antes se expresaban fundamentalmente en las cuestiones agrícolas y que hoy ganan otras dimensiones.

Lo que hace diez años podía ser caracterizado como relación centro-periferia sufrió un cambio importante. Una parte considerable de la recuperación mundial tiene su centro en los países emergentes, entre ellos los de América del Sur. Volkswagen do Brasil produce más que Volkswagen de Alemania; Fiat do Brasil produce más que Fiat de Italia; la rentabilidad de la Banca de Santander do Brasil es más grande que la de España. Otros ejemplos podrían ser mencionados.

La crisis europea preocupa a América del Sur, no solo porque Europa es un mercado importante y una gran fuente de inversión, sino también por las consecuencias sociales y políticas que pueden tener la recesión en el viejo continente y las políticas conservadoras con las cuales se busca enfrentar esos fenómenos en muchos países.

No solo Europa se preocupa por la estabilidad política de América Latina, América Latina también se preocupa por la estabilidad política de Europa. Estas preocupaciones recíprocas pueden ser un campo fértil de interlocución entre ambas partes.

En el pasado, una de las cuestiones que dificultaron mucho las relaciones de Europa con América Latina, y con América del Sur en particular, fue un desconocimiento mutuo muy grande. La ignorancia de cada realidad es muchas veces reemplazada por los prejuicios. Si realizamos un intercambio efectivo de información y de análisis se podrán establecer bases para nuevas políticas de cooperación. Más información y, sobre todo, más análisis sobre nuestras situaciones son fundamentales en este proceso.

MÁS ESTRATEGIAS QUE ALIANZAS: LAS NUEVAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA

Varun Sahni

Es un privilegio para mí poder contribuir con este ensayo sobre las nuevas relaciones internacionales de los países latinoamericanos en el homenaje a Wolf Grabendorff, figura fundamental en el nuevo compromiso de Europa con esa parte del hemisferio occidental que se encuentra al sur del río Bravo. Mi primer acercamiento a Grabendorff, en el «año de encuentro» de 1992, resultó ser un no-encuentro. A punto de graduarme en Oxford con una tesis de doctorado sobre Argentina, yo, ni europeo ni latinoamericano, fui rechazado cortésmente cuando traté de integrarme al grupo de investigación del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela), fundado por él. Una vez en la India, desistí de ser un «idiota regional» (para usar una frase muy personal de Grabendorff) y decidí desarrollar un nuevo enfoque académico para la política y la seguridad internacionales. Esta fortuita determinación fue la que me dio la oportunidad de un reencuentro 15 años después que, en todos los sentidos, ha sido una experiencia enriquecedora.

En las últimas dos décadas, los vínculos con Europa se han convertido en un pilar importante en la agenda diplomática de los países latinoamericanos, aunque Europa siempre ha sido central para América Latina. Sin embargo, el objetivo de este ensayo es revisar algunas de las relaciones más marginales que algunos países de América Latina han establecido, por ejemplo, con la India en los últimos años. A lo largo del texto analizo tres temas distribuidos de la siguiente forma. En primer lugar, me centraré en el creciente compromiso de la India con los países de América Latina *desde una perspectiva india*. En segundo lugar, analizo el Foro de Diálogo India-Brasil-Sudáfrica (IBSA) y cuestiono su caracterización como una alianza. En tercer lugar, mostraré que la heterodoxia diplomática que se exhibe actualmente en América Latina se analiza mejor con el concepto de estrategia que con el de alianza.

LAS RELACIONES DE LA INDIA CON AMÉRICA LATINA

La política exterior de la India hacia América Latina ha pasado por tres fases distintas: los años de conocimiento a distancia (las décadas de 1940 y 1950), los años de la solidaridad emocional (las décadas de 1960 y 1970) y los años de compromiso selectivo (las décadas de 1980 y 1990). Desde mediados de la década de 1990, se inició una nueva fase en la política exterior india hacia América Latina, con énfasis en la relación rentable y no en la retórica y el simbolismo.

¿Por qué América Latina es pertinente, e incluso importante, para la India hoy en día? Las razones, como veremos en esta sección, son varias. Tal vez la razón más importante es que un país como la India, que aspira a la condición de gran potencia, tiene que mostrar presencia en casi cualquier parte del mundo. Incluso en una era de interacción global, América Latina es la única región del mundo que todavía no ha estrechado sus vínculos con la India. Esto significa que las imágenes de la India en América Latina, y viceversa, son estereotipadas, superficiales y caprichosas. Esta escasez de conocimientos puede compensarse, sin embargo, con una diplomacia dinámica y sutil, que a la India le acarrearía ciertas ventajas. La falta de interacción convierte a América Latina en la única región del mundo donde la India y los indios tienen una imagen generalmente benévola y positiva. La política india, por lo tanto, debe aprovechar el fondo latente de buena voluntad que existe para con el país en la región.

En segundo lugar, si bien hay muchos temas internacionales en los que la India puede tener una causa común con determinados países de América Latina, es obvio que las grandes agendas revisionistas del pasado, tales como la demanda de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), no se restablecerán. En cambio, la India y algunos países latinoamericanos están construyendo coaliciones sobre temas específicos y también coordinando sus posiciones en las negociaciones multilaterales. Un primer ejemplo de esta nueva tendencia fue el grupo de países en desarrollo liderados por Brasil y la India en los debates sobre el comercio de servicios dentro de la Ronda Uruguay del GATT. También en los últimos años ha habido una estrecha coordinación diplomática entre Brasil y la India en la Ronda de Doha y en las negociaciones sobre el clima global. Aunque en un principio eran al parecer coaliciones cambiantes, lejos de las alineaciones rígidas Norte-Sur de la década de 1970, en los últimos años han tomado un carácter de cuasialianza.

La tercera razón para una mayor presencia diplomática de la India en América Latina se relaciona con China, el país cardinal en las relaciones

exteriores indias. Por tanto, es vital para la India que se la considere par de China en todas partes del mundo. Desde 1976, después del caos de la Revolución Cultural y el final de la era de Mao, China ha incrementado de forma sistemática sus conocimientos sobre América Latina y ha abierto las oportunidades en el país para la investigación, la docencia y otras actividades profesionales en estudios latinoamericanos (Sidel). Con la transformación de su política interna, China también dejó de apoyar a todos los movimientos de guerrilla o insurrección en América Latina. Hoy en día, mantiene una presencia diplomática amplia y visible en la región para contrarrestar los vínculos de Taiwán. Por último, el enfoque de China en los países más grandes de América Latina sugiere que su interés en la región es principalmente económico. Hoy por hoy, la India no está preparada para ponerse a la par de China en presencia diplomática y económica en América Latina, pero está tratando de llenar el vacío lo mejor que puede.

Uno de los retos diplomáticos más importantes es lograr un apoyo generalizado de América Latina sobre su posición en los temas vitales de interés nacional. De todas las cuestiones que la India tiene que enfrentar en los foros internacionales, ninguna es más esencial que Cachemira, y obtener el apoyo de todos los sectores en su posición en este conflicto es un objetivo importante de la política exterior india. Un análisis de la votación en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) revela que los países de América Latina han ejercido una influencia significativa en dicho Consejo en los patrones de votación sobre la cuestión de Cachemira (Kumar). Para dar solo un ejemplo de la participación latinoamericana: en ciertos momentos, Argentina asume claramente una posición partidista contra la India. De hecho, Argentina llegó al extremo de recomendar que las Fuerzas Armadas pakistaníes permanecieran en Cachemira en un momento en que el Consejo estaba ocupado en la desmilitarización de la zona (ibíd., p. 80). ¿Por qué Argentina votó de esta forma? ¿Estaba influenciada su simpatía hacia la posición de Pakistán por el hecho de ser este país reclamante de un territorio bajo el control efectivo de otro Estado? Con esto quiero destacar que la India debe estar preparada en el futuro para ganarse el apoyo de América Latina en las cuestiones vitales de interés nacional.

El ejemplo anterior evidencia cómo algunos países de América Latina pueden tener un impacto negativo sobre los intereses vitales nacionales de la India. Otro ejemplo que puede citarse al respecto se refiere a la situación que prevalecía en julio de 1985: cuando en la provincia de Punjab el terrorismo estaba en su apogeo, el gobierno indio se dio cuenta de que un estado secesionista, Jalistán, estaba a punto de ser

reconocido oficialmente por Ecuador¹. Esto habría sido un atentado grave contra la soberanía y la integridad territorial de la India, procedente de un país con el que no existía aparentemente ningún conflicto. Posteriormente trascendió que una delegación de alto nivel de Quito había tenido intensos debates en Londres con varios líderes autoproclamados de Jalistán. La delegación ecuatoriana estuvo encabezada por un ex-presidente de ese país, que también era el presidente del partido gobernante, lo que volvió todo el episodio aún más ominoso. Sin embargo, pocos días después, el gobierno de León Febres Cordero anunció oficialmente que se trataba de una delegación privada ecuatoriana que se había reunido con los líderes de Jalistán². Con ese anuncio, se dio fin a este episodio curioso y amenazante.

El análisis del episodio «Jalistán en Ecuador» pone de manifiesto varias cuestiones importantes: está claro que la delegación ecuatoriana estuvo a punto de reconocer a Jalistán como «gobierno en el exilio» y ofrecerle tierra agrícola libre para trabajar y para el asentamiento de «refugiados». Todo ello a cambio de apoyo público. Lo cierto es que los grupos Jalistán ofrecieron importantes incentivos financieros a algunos políticos ecuatorianos. Por lo tanto, el comportamiento de la clase política ecuatoriana durante este episodio fue desacertado y ofensivo. Pero la política de la India también fue deficiente, ya que un año antes del episodio «Jalistán en Ecuador» y citando razones económicas, había cerrado su embajada en Quito y se negó a reconsiderar su decisión, incluso después de las reiteradas peticiones del gobierno ecuatoriano. La India había herido gratuitamente la autoestima de la élite ecuatoriana. Lo que es más importante, el cierre de su embajada en Quito dejó a la India sin influencia en el país andino. La diplomacia india aprendió una lección inequívoca de este episodio: si no está dispuesta a establecer su presencia diplomática en casi todos los países del mundo, estará dejando un vacío que podrá ser ocupado por las fuerzas antinacionales, que a menudo tienen sede fuera del país.

Aparte de las diversas razones políticas descritas anteriormente, los países y las empresas de América Latina son cada vez más importantes para la India como mercados de exportación y socios de negocios. Pero ¿por qué estoy centrándome en las relaciones de la India con América Latina en un ensayo dedicado a las nuevas relaciones internacionales de América Latina? Mi razón es simple: al demostrar que los cálculos de la

1. K.N. Malik: «Protest Lodged with Ecuador Embassy» en *The Times of India*, 30/7/1985, p. 9.

2. «No Recognition to Extremists: Ecuador» en *The Times of India*, 5/8/1985, p. 1.

India en lo que se refiere a la región son complejos, estoy tratando de sugerir que sucede lo mismo en sentido contrario, es decir, los países de América Latina tienen complejas razones para tratar de ampliar sus relaciones internacionales.

En el siguiente inciso, analizaré el caso de IBSA y me preguntaré si equivale a una alianza. Después de ello, trataré de discernir la naturaleza de las nuevas relaciones internacionales de América Latina.

INDIA-BRASIL-SUDÁFRICA: ¿UNA NUEVA ALIANZA?

Brasil, la India y Sudáfrica son tres países importantes del Sur global. Por lo tanto, es correcto deducir que cada uno de estos países puede sacar provecho de las experiencias de los otros dos. Sin embargo, y a pesar de algunas similitudes, hay diferencias significativas entre ellos. En términos de tamaño, por ejemplo, Sudáfrica no puede ser comparada con rigor, ya sea geográfica o demográficamente, con Brasil o la India. Desde la perspectiva política interna se puede observar que, mientras que Brasil y Sudáfrica hicieron su transición a la democracia a mediados de las décadas de 1980 y 1990, respectivamente, y por lo tanto son democracias recientemente consolidadas, la democracia india ha funcionado, si bien a veces de manera imperfecta, desde 1952. Sus configuraciones regionales respectivas son también diferentes: la India, a diferencia de Brasil y Sudáfrica, pertenece a una región fracturada. ¿Por qué, entonces, tiene sentido analizar los tres países?

Brasil, la India y Sudáfrica comenzaron a aparecer a la par en las listas de países elaboradas por académicos y analistas de asuntos mundiales a finales de 1990, en la primera década después del final de la Guerra Fría. Así, destacan en la lista de Jeffrey Garten de los diez grandes mercados emergentes, y se los consideró importantes no solo porque eran «el factor clave en el futuro crecimiento del comercio mundial», sino también porque eran fundamentales para «evitar la guerra en varios lugares críticos» (p. 3). También fueron incluidos en la lista elaborada por Robert Chase, Emily Hill y Paul Kennedy de los nueve Estados claves que se definen por su «capacidad de afectar la estabilidad regional e internacional. Un Estado clave es tan importante en el nivel regional que su colapso significaría un caos transfronterizo: migración, violencia comunitaria, contaminación, enfermedades, y así sucesivamente» (1996, p. 37; 1998). Es importante tomar en consideración que las dos listas tuvieron una dimensión regional distinta.

Sin embargo, cabe mencionar que la primera vez que los tres países fueron incluidos en una lista fue a mediados de la década de 1980, en el estudio pionero sobre potencias medias elaborado por Carsten Holbraad. Las potencias medias se pueden definir sobre la base de poder relativo, las funciones específicas sistémicas y/o regionales, el potencial para emerger como futuras grandes potencias, o simplemente la vaga sensación de estar «en medio» (geográfica, económica, cultural o diplomáticamente) (pp. 67-75). Cabe destacar que no todas las potencias medias son necesariamente poderes regionales, o viceversa. Como Holbraad señala acertadamente, «relegar a las potencias medianas a las funciones regionales significa excluir la posibilidad de que esos Estados en determinadas situaciones puedan desempeñar funciones en otros niveles de la política internacional» (pp. 74-75). Por otra parte, el poder preeminente en una región no tiene por qué ser una potencia media. Por ejemplo, en el hemisferio occidental, una región que comprende cuatro potencias medias (Canadá, México, Brasil y Argentina), una gran potencia (Estados Unidos) es claramente la potencia regional (CIDE). En el África subsahariana, ejercen influencia dos potencias medias, Nigeria y Sudáfrica, al igual que Francia, una potencia media extrarregional. En la región de Asia-Pacífico, una serie de potencias medias, entre ellas la India, Indonesia y Australia, esperan la bipolaridad emergente entre China y Estados Unidos.

Si se agrupa a la India, Brasil y Sudáfrica tanto en la política como en el análisis se debe a que son potencias emergentes. ¿Cuáles son las potencias emergentes? A la definición de «potencia emergente» se llega por triangulación con otras dos definiciones: la de gran potencia y la de potencia media. Las grandes potencias son los Estados que tienen las capacidades e intenciones de dar forma al sistema internacional. A diferencia de cómo las define Holbraad, voy a definir las potencias medias como una categoría especial de Estados que carecen de las capacidades de las grandes potencias, pero que por su tamaño, recursos y papel, se hacen parte integral de cualquier cálculo de las potencias globales o regionales. En otras palabras, las potencias medias pueden carecer de la capacidad para cuestionar la forma en que las grandes potencias ejecutan el sistema internacional, pero son lo suficientemente poderosas como para desafiar cualquier intento de las grandes potencias para obligarlas a comportarse de manera contraria a su elección, y para impedir que las grandes potencias las ignoren. Las potencias emergentes, luego, son un subconjunto de las potencias medias: son las potencias medias en ascenso; son los Estados que tienen la capacidad y la intención de maniobrar para obtener el estatus de gran potencia.

Es evidente que los gobiernos de los tres países han decidido que deben coordinar sus respectivas políticas y estrategias, lo cual repercutió en las negociaciones de comercio mundial realizadas en los últimos años. Desde 2003, se han unido en el Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica (IBSA), una iniciativa trilateral. La iniciativa IBSA fue inaugurada formalmente por la Declaración de Brasilia del 6 de junio de 2003 (IBSA 2003). A principios de ese año, las conversaciones entre el presidente Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil, el primer ministro Atal Behari Vajpayee de la India, y el presidente Thabo Mbeki de Sudáfrica condujeron a una reunión en Brasilia entre los ministros de Relaciones Exteriores de los tres países. El objetivo explícito de esa reunión fue examinar «los temas de la agenda internacional y de interés mutuo». Esto implica que los tres países se encuentran en una situación similar en el sistema internacional y que también tienen aspiraciones similares en cuanto a su papel global futuro. La Declaración de Brasilia fue seguida por la Declaración Conjunta de la India y Sudáfrica (proclamada el 16 de octubre de 2003 en Nueva Delhi), la Declaración de Nueva Delhi entre la India y Brasil (27 de enero de 2004) y la Declaración de la Cumbre de IBSA en Tshwane, Sudáfrica (17 de octubre de 2007).

¿Es IBSA una alianza? La palabra «alianza» tiene un significado muy específico en las relaciones internacionales y no debe ser utilizada al azar. Stephen M. Walt la define como «una relación formal o informal de cooperación de seguridad entre dos o más Estados soberanos». Walt agrega que «supone un cierto nivel de compromiso y un intercambio de beneficios para ambas partes; cortar la relación o no cumplir el acuerdo probablemente les costaría algo, aunque fueron compensados por otros medios» (p. 1). En las alianzas es importante el énfasis en la dimensión de la seguridad. Por lo tanto, desde la perspectiva india, IBSA no es una alianza, ya que es tangencial a las preocupaciones principales de seguridad del país. Como está configurado actualmente, lo más probable es que IBSA sea incapaz de hacer frente a estos retos de seguridad a satisfacción de la India, lo que disminuye la importancia del foro de diálogo en el conjunto de la política exterior del Estado asiático. Este es un punto importante que debe tenerse en cuenta: a diferencia de Brasil y Sudáfrica, la India se encuentra en una situación difícil y sigue siendo acosada por una gran variedad de retos de seguridad. La preponderancia de IBSA en la agenda diplomática de la India va a depender de la capacidad que tenga el grupo para contribuir con soluciones a algunos de los retos de seguridad indios. Para dar un ejemplo en concreto: si las industrias militares de los países IBSA desarrollan en los próximos años vínculos tecnológicos y financieros estrechos, la relevancia de esta relación aumentará de manera importante.

Frente a sus retos de seguridad múltiples, el orden de prioridad de las relaciones bilaterales exteriores de la India parece bastante obvio. Estados Unidos, China y Pakistán emergen como las más importantes relaciones bilaterales: la primera, como potencia hegemónica mundial, obviamente no puede ser ignorada por la India, mientras que los dos últimos tienen un impacto directo en la seguridad de este país. La vecindad inmediata de la India, que en un sentido obvio comprende su perímetro de seguridad, ocupa el segundo lugar en importancia en términos de atención política. La calidad de las relaciones de la India con los demás países del sur de Asia es muy variable, desde excelente con Sri Lanka hasta mala pero mejorando con Bangladesh, y con Nepal en un punto intermedio. Después de los vecinos inmediatos de la India, los siguientes en prioridad de la política son Reino Unido, Francia y Alemania, los tres grandes de la Unión Europea y la Federación Rusa. Con los tres grandes de la Unión Europea las relaciones son muy densas y variadas, mientras que el vínculo con Rusia gira esencialmente en torno de la seguridad energética y los suministros militares. La zona ampliada de la India desde el estrecho de Ormuz hasta el de Malaca —específicamente los Estados de Asia central y el Sudeste asiático— siguen en términos de las prioridades políticas. Solo después de estos cuatro grupos de Estados Brasil y Sudáfrica hacen sentir su presencia en la agenda política india. Seguramente no será una gran sorpresa que desde una perspectiva de seguridad, IBSA ocupe el quinto lugar en la lista de prioridades de política exterior. En cuanto a la atención diplomática, esto no es realmente tan bajo, dado que la India acoge alrededor de 120 embajadas extranjeras en su capital.

Si IBSA no es una alianza, ¿qué es? Se podría responder esta pregunta formulando otra: ¿por qué se reúnen los Estados? Cuando los Estados cooperan, esto responde a una de tres razones: para sumar poder, para resolver problemas y para construir una comunidad. Como la historia internacional ha evolucionado, la cooperación entre Estados solo ha aumentado. En los últimos cuatro siglos de historia internacional, como ha demostrado Paul Schroeder, las alianzas se han tornado cada vez más fiables y duraderas. En el siglo XVII, las alianzas eran de corto plazo y no eran fiables; en el siglo XVIII, eran fiables, aunque todavía no de larga duración; mientras que en el siglo XIX se habían convertido en fiables y duraderas (p. 4 y ss.). Desde esta perspectiva, IBSA es una iniciativa que aumenta la potencia, mejora la cooperación y construye una comunidad. Se ocupa de cuestiones fundamentales para el futuro lugar de la India y su papel en el mundo y, por lo tanto, seguirá siendo un pilar importante en la política exterior de este país.

LAS «NUEVAS ALIANZAS» DE AMÉRICA LATINA

Con base en las secciones anteriores, voy a hacer dos proposiciones: a) los motivos que empujan a un país a diversificar sus socios internacionales suelen ser mixtos y complejos, y b) no todas las relaciones internacionales de importancia, en particular las nuevas relaciones, son necesariamente alianzas. En sentido estricto, ningún país de América Latina es hoy parte de algún sistema de alianzas, aunque varios sean miembros de organizaciones regionales y muchos tengan fuertes vínculos internacionales. Sin embargo, es innegable que muchos países de América Latina están diversificando sus relaciones internacionales. En esta sección sostengo que los países latinoamericanos basan la búsqueda para establecer nuevas relaciones en cinco estrategias distintas:

- estrategias de diversificación,
- estrategias de redefinición,
- estrategias de contrahegemonía,
- estrategias de incorporación consensuales,
- estrategias de transformación de estatus.

Las estrategias de diversificación son las más fácilmente comprensibles. En un entorno caracterizado por cambios rápidos y una multitud de riesgos, es racional mantener una cartera variada de intereses, obligaciones y vulnerabilidades. Por lo tanto, una estrategia de diversificación consiste en encontrar «nuevas canastas para los huevos». Cuando los bancos centrales de América Latina cambian algunas de sus reservas de divisas en dólares a euros, están adoptando una estrategia de diversificación. Lo mismo puede decirse del nuevo empuje diplomático de México en Asia, que se puede interpretar como un intento de ir más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Las estrategias de redefinición son más complicadas e, inevitablemente, implican un elemento de la política de identidad. Estas estrategias se refieren a las identidades internas y externas de un país e involucran la búsqueda de nuevas respuestas a la pregunta «¿quiénes somos?». A lo largo de las últimas décadas ha habido muchos ejemplos de estrategias de redefinición en América Latina. El énfasis en el tercermundismo durante el sexenio de Luis Echeverría en México, en la década de 1970, es un ejemplo clásico de redefinición, al igual que el nuevo enfoque de la política exterior de Brasil en el África lusoparlante durante el mismo periodo. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con el TLCAN, México no solamente redefinió los cálculos económicos, sino que también transformó su identidad, es decir, se convirtió en parte de

América del Norte. Cuando los países forman parte de procesos de integración regional, es inevitable un cierto grado de transformación de la identidad. Por ejemplo, al pasar a ser parte del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), Chile se está redefiniendo como parte de esa región.

Otro ejemplo contemporáneo de redefinición nos lo ofrecen los cambios en las políticas de Brasil y Argentina hacia Estados Unidos. Brasil, en un tiempo el aliado más leal de Estados Unidos en el hemisferio occidental, comenzó a redefinir sus relaciones con Washington a mediados de la década de 1970 y prosiguió con fuerza a partir de 1995, durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula. Sin embargo, así como Brasil se alejó de su relación hasta ese entonces estrecha con Estados Unidos, Argentina, tradicionalmente antiestadounidense, comenzó a moverse cada vez más hacia la hegemonía hemisférica. Entre 1989 y 1999, la diplomacia argentina incluso desarrolló una nueva doctrina de «realismo periférico», que reconocía explícitamente el liderazgo de Estados Unidos en el hemisferio occidental³. Durante estos años, Argentina desarrolló una de las políticas exteriores más proestadounidenses en las Américas, que culminó en su designación por parte de Estados Unidos como un importante aliado no-OTAN (*Major Non-NATO Ally*). Sin embargo, después de la desastrosa crisis económica de 2001, la opinión pública argentina consideró que el error radicaba en la adhesión de su país al neoliberal Consenso de Washington, por lo que desde entonces la política exterior argentina se ha ido apartando de su cuasialianza con Estados Unidos y ahora se ha centrado en el fortalecimiento del Mercosur y en sus vínculos estratégicos de asociación con Brasil. Por lo tanto, las estrategias de definición han desempeñado un papel importante en los cambios de la política exterior en América Latina.

La tercera categoría, que consiste en estrategias de contrahegemonía, tiene una larga historia en América Latina. En términos simples, esto implica tratar de lidiar con el poder y la presencia de Estados Unidos. La alianza de Cuba con el bloque soviético durante la Guerra Fría es, obviamente, un buen ejemplo. En los últimos años, las estrategias contrahegemónicas de América Latina presentan dos variedades distintas. La primera variedad, que tiende a dominar la noticia, es muy simbólica, pero por lo general carece de contenido sustantivo; los crecientes vínculos de la Venezuela bolivariana con la República Islámica de Irán son

3. Acerca de la doctrina argentina de «realismo periférico», v. Escudé (1992a; 1992b; 1995).

quizás el mejor ejemplo. Aparte de su efecto sobre los precios de los hidrocarburos, es poco probable que el vínculo entre Venezuela e Irán tengan un impacto sistémico. La segunda variedad, aunque menos dramática, tiene el potencial de transformar el equilibrio de poder en la política mundial. Los brasileños llevan mucho tiempo hablando de grandeza, la «palabra de código» para el momento en el que Brasil «se convertirá en la primera superpotencia que surja desde el hemisferio sur» (Child, p. 34). La participación de Brasil en los BRIC bien podría ser el presagio de una nueva etapa en la política mundial. Desde hace más de un siglo, los observadores han estado especulando sobre el impacto posible de las tres grandes potencias de Eurasia (Rusia, China y la India) que hoy forman parte de los BRIC. Por ejemplo, a mediados del decenio de 1990 surgió la interesante propuesta del ex-primer ministro ruso Yevgeny Primakov de una nueva Alianza de Tres Grandes –China, Rusia y la India– para contrarrestar el aumento firme y ofensivo de la OTAN. La masa total de China, la India y Rusia siempre ha llevado a especular sobre lo que sucedería si tuvieran que trabajar juntos; la idea subyacente es que si actuaran en concierto podrían cambiar la historia del mundo. Esta idea tiene antecedentes impecables. Lenin, por ejemplo, había observado en 1923 que «en última instancia, el resultado de la lucha será determinado por el hecho de que Rusia, la India, China, etc., constituyen la inmensa mayoría de la población del mundo». Más recientemente, en el año 2000, un estudio patrocinado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos tomó nota de que China, la India y Rusia estaban «en la transición de amplio alcance destinadas a crear las bases de poder regional e incluso mundial», antes de concluir que era «poco probable que se conviertan en adversarios de pleno derecho» de la Alianza Occidental (INSS). Diez años más tarde, la idea de que Brasil, China, Rusia y la India cuenten con la masa suficiente para transformar el sistema claramente debe tomarse muy en serio.

En agudo contraste con el revisionismo inherente a la tercera categoría, las estrategias de incorporación consensual seguirán la lógica del *statu quo*. En efecto, estas estrategias implican consentir la propia inclusión en las estructuras de gobernanza mundial. El mejor ejemplo de esto es el G-8+5, en donde Brasil, México, China, la India y Sudáfrica han sido invitados al margen de la cumbre anual del G-8. En un nivel, se reconoce que la gobernabilidad global es imposible sin la participación activa de las grandes potencias emergentes. En otro nivel, se reúne a las principales potencias del siglo pasado y a las potencias emergentes más importantes en la misma mesa, eliminando así todos los retos revisionistas a la estabilidad del sistema internacional. El G-20 puede ser visto como una aplicación más amplia de esta estrategia.

Finalmente, se pueden considerar brevemente las estrategias de transformación del estatus. En América Latina, el ejemplo más apropiado es el de Brasil, en su intento por convertirse en una potencia con la capacidad para dar forma al sistema internacional. La actuación brasileña en el IBSA es simplemente un ejemplo de esta estrategia. Como parte del G-4 (con Alemania, Japón y la India) en su búsqueda por lograr un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, es el mejor ejemplo de la búsqueda de «nuevas alianzas» como parte de una estrategia de transformación de estatus.

Debido a que esta sección se centra en las estrategias, es importante tener en cuenta también los límites de las maniobras diplomáticas. La política regional de Brasil en los últimos cinco años nos proporciona un ejemplo excelente. Durante la IV Cumbre de las Américas, celebrada los días 4 y 5 de noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, los líderes de los países del Mercosur estaban en desacuerdo abiertamente con Estados Unidos y otros 29 miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la propuesta para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La posición adoptada por los países del Mercosur fue importante para Brasil, ya que aseguraba que un proyecto único de integración, liderado por Estados Unidos, no echara raíces en el hemisferio occidental. Sin embargo, en los próximos años la política regional de Brasil no será tan afectada por Estados Unidos como por las decisiones adoptadas por Chile, Venezuela y Argentina. Las decisiones de Chile, especialmente tras la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos en 2004, son importantes porque podrían conducir a una ruptura de filas en el Cono Sur; la integración de América del Sur será muy difícil si la economía más dinámica de la región y el país más austral del mundo decide integrarse con América del Norte en lugar de con sus vecinos. La trayectoria de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), liderada por Venezuela, es un segundo desafío para la política brasileña, porque representa un modelo alternativo, ferozmente anti-Estados Unidos, para la integración de América del Sur. La futura política de Argentina es también una preocupación para Brasil, porque la política exterior de aquel país ha oscilado de un extremo a otro en las últimas siete décadas. Así, a pesar de la destreza diplomática de Brasil, hay varios factores en la región que se encuentran fuera de su control.

CONCLUSIÓN

En este ensayo se ha seguido un camino largo y sinuoso, pero nuestra conclusión es sencilla: no hay nuevas alianzas en América Latina. La relación entre Venezuela e Irán no es una alianza. Del mismo modo, las

relaciones de Brasil con la India y Sudáfrica en el IBSA no pueden caracterizarse como una alianza. Lo que estamos presenciando, en cambio, es una variedad de estrategias diplomáticas dirigidas a proporcionar nuevas direcciones y posibilidades a los países de América Latina.

Bibliografía

- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): «Las relaciones de seguridad en el Hemisferio Occidental: cuatro potencias medias y los Estados Unidos», México, DF, 11-12 de noviembre de 1999.
- Chase, Robert S., Emily B. Hill y Paul Kennedy: «Pivotal States and US Strategy» en *Foreign Affairs* vol. 75 Nº 1, 1-2/1996, pp. 33-51.
- Chase, Robert S., Emily B. Hill y Paul Kennedy: *The Pivotal States: A New Framework for US Policy in the Developing World*, W.W. Norton, Nueva York, 1998.
- Child, Jack: *Geopolitics and Conflict in South America: Quarrels Among Neighbours*, Praeger, Nueva York, 1985.
- Escudé, Carlos: «Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (O breve introducción al realismo periférico)» en Roberto Russell (ed.): *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Flacso / Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992a.
- Escudé, Carlos: *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Planeta, Buenos Aires, 1992b.
- Escudé, Carlos: *El realismo de los Estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995.
- Garten, Jeffrey E.: *The Big Ten: The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives*, Basic Books, Nueva York, 1997.
- Holbraad, Carsten: *Middle Powers in International Politics*, Macmillan, Londres, 1984.
- IBSA: Declaración de Brasilia, 2003, disponible en <<http://meaindia.nic.in/jshome.htm>>, fecha de consulta: 30/10/2005.
- Institute for National Strategic Studies (INSS): *Strategic Assessment 1999: Priorities for a Turbulent World*, INSS, National Defense University, Washington, DC, 2000.
- Kumar, Vaidyanathan Shiv: «A Study of Latin American Attitudes to Kashmir (in the Security Council) 1948-1965», tesis de maestría, Universidad Jawaharlal Nehru, Nueva Delhi, 1973.
- Lenin, Vladimir I.: «Better Fewer, But Better» en *Pravda* Nº 49, 4/3/1923, incluido en *Lenin's Collected Works* tomo 33, 2da. edición, Progress, Moscú, 1965, p. 500, disponible en <www.marxists.org/archive/lenin/works/1923/mar/02.html>.
- Schroeder, Paul W.: «The New World Order: A Historical Perspective», ACDIS Occasional Paper, University of Illinois at Urbana-Champaign, mayo de 1994, pp. 4-5.
- Sidel, Mark : «Latin American Studies in the People's Republic of China» en *Latin American Research Review* vol. XVIII Nº 1, 1983, pp. 143-153.
- Walt, Stephen M.: *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.

REORIENTACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN: AMÉRICA LATINA ENTRE NUEVAS OPORTUNIDADES Y VIEJOS LEGADOS

Günther Maihold

América Latina no existe. No existe como una realidad sociopolítica completa. Ni tampoco existe como el sueño bolivariano de una América hispana por completo unida. Quizá lo que no existe son estas imágenes construidas de América Latina que habían estado vigentes hasta hace muy poco tiempo. Lo que existe ahora es una América Latina distinta, fragmentada, que se conoce muy poco a sí misma, que es prácticamente incapaz de mantener flujos constantes de información de un país a otro, aunque a veces sean incluso vecinos.

Jorge Volpi, «América Latina no existe»

Si se toma como punto de partida esta descripción del escritor mexicano Jorge Volpi, el intento de describir una agenda común de América Latina en sus intereses hacia el exterior resulta ser una empresa difícil. Por eso, sería conveniente ubicar el tema en el marco del debate sobre los cambios internacionales en la configuración del poder. Esta perspectiva de lo que en inglés se llama *power shift* (Hoge) también puede considerarse un acercamiento complicado, porque de alguna manera implica recurrir a una concepción de fondo con respecto a las jerarquías internacionales de poder preexistentes. Tal punto de vista podría desembocar en una trampa, porque ese orden establecido y totalmente configurado es una construcción, a lo mejor también un espejismo, por el simple hecho de que el «poder» es un recurso muy ambiguo. El «poder» puede ser grande en cierto territorio o cierto espacio de acción y en otro, pequeño, dependiendo del posicionamiento de los actores y los recursos de proyección de ese poder que estos logran movilizar. Por lo tanto, las jerarquías internacionales de poder no son muy útiles; más bien contribuyen a la confusión, porque incitan a equiparar el «poder internacional» con un «poder sobre recursos», no solamente recursos de poder sino también recursos naturales, tal y como se puede observar en la coyuntura actual latinoamericana. El *boom* de la demanda de recursos naturales y

GÜNTHER MAI HOLD: es el vicedirector del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, swp) en Berlín y profesor honorario de Ciencias Políticas en el Instituto de América Latina de la Universidad Libre de Berlín. Trabajó ocho años como jefe de proyectos para la Fundación Friedrich Ebert en México, Nicaragua, Panamá y Costa Rica. De 1999 a 2004 fue director del Instituto Iberoamericano de Berlín (IAI).

la concomitante dinámica de precios han permitido un crecimiento considerable de las reservas de divisas en la región.

POWER SHIFT: LOS RECURSOS DEL PODER O EL PODER DE LOS RECURSOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Sin embargo, un «poder sobre los recursos» no necesariamente es un control sobre los *outcomes* (Nye, p. 175), sobre los resultados. Esta diferencia es central: puede haber actores que tengan altas capacidades de movilizar el «poder sobre recursos», pero que no tienen el control sobre los *outcomes* políticos. De allí parte una serie de preguntas en un debate que nos interesa con respecto a América Latina:

- ¿Fue América Latina el actor que logró el cambio de la configuración de poder internacional?
- ¿Fue América Latina un espacio que logró aprovechar para su autonomía de acción el momento y los sucesos que se dieron sobre la base de acciones de otros?
- ¿Cuáles serían entonces los actores y procesos que lograron impulsar esas dinámicas en América Latina y en el mundo?
- ¿Fueron estos —y esta es también una pregunta que no deberíamos perder de vista— realmente los Estados o contribuyeron a ello otros factores y procesos?
- ¿Qué han podido alcanzar los países emergentes, los nuevos países líderes en diferentes partes del mundo?

En esta búsqueda, es grande la tentación de equiparar «poder» con «poder estatal», lo cual reduce la amplia gama de acciones en las relaciones internacionales a la acción estatal. No hay que olvidar el debate sobre la superación de una visión estadocéntrica que imperó en las décadas pasadas, que señalaba la importancia de las redes y de los actores transnacionales que han invadido en cada vez mayor medida el espacio de acción. Por otro lado, se ha señalado una reestatización en la política exterior en ciertos momentos de conflicto, pero hoy en día nos estamos moviendo más allá del mundo de los Estados, en lo que en alemán se ha denominado «*die Gesellschaftswelt*», donde se enfoca más bien la participación de las fuerzas sociales vivas en la conformación de la política internacional.

Si dirigimos la mirada hacia una América Latina «que no existe» (Muñoz) y nos preguntamos cuáles son los actores centrales de la región, entonces inmediatamente caemos en la tentación —por lo menos en la parte que puedo identificar desde Europa— de igualar a Brasil con

América Latina¹. La alta visibilidad en materia de política exterior de la que goza Brasil ha llevado a una situación en la cual los demás actores –estatales y no estatales– están perdiendo presencia. Solamente a México se lo visualiza como un posible actor de peso en materia internacional, dejando sin mucha perspectiva a los otros actores². No hay duda de que Brasil ha ganado mucha presencia a partir de su capacidad de movilizar «poder» sobre la base de su proyección y la capacidad de generar consensos; además, estamos asistiendo a una situación en la cual Estados Unidos ya no juega el rol de actor hegemónico en la mayor parte de América del Sur (Russell). Lo que sí hay que tomar en consideración es ese gran número de actores con estrategias propias parciales en política exterior, que no cubren toda la agenda internacional, pero que impactan sobre ella y a los que es necesario integrar en el análisis.

Un acercamiento al *power shift* en las relaciones internacionales debe tomar en consideración los factores de *soft power* que se reflejan por ejemplo en las nuevas narrativas en materia de política internacional (Whitehead). Estamos, si lo detecto bien, en una situación en la que ha cambiado drásticamente la narrativa dominante: ya no es la democracia lo que predomina, sino más bien la justicia y la distribución adecuada (Russell, p. 53). Este cambio de la narrativa dominante tiene sus secuelas también en las relaciones internacionales –con respecto al papel que pueden jugar los diferentes poderes, siempre dependiendo de si son reconocidos o no como actores centrales en esta temática–. Estas dinámicas no son nuevas; son residuos de aquellos tiempos en los cuales la justicia a escala internacional se encontraba en el auge de los debates sobre el Nuevo Orden Económico Mundial, con la acentuación de las relaciones Sur-Sur y de las negociaciones Norte-Sur. Hoy en día esto se desarrolla en una perspectiva más amplia, en términos de que los poderes centrales están buscando legitimar su presencia en los espacios de decisión con la inclusión de otros actores que consideran como parte y portadores de esta nueva narrativa (Navarrete).

Retomando la afirmación inicial de «que América Latina no existe» (Muñoz), hay que partir de la situación de que, en paralelo a la fragmentación latinoamericana, Estados Unidos y Europa han perdido presencia, pero resulta incierto si en contrapartida se da un ascenso automático de la región latinoamericana en las relaciones internacionales. Aparecen los

1. He tratado de elaborar este punto con respecto al «Concepto del gobierno federal alemán sobre América Latina y el Caribe» publicado en 2010 (Maihold 2010).

2. Solamente hay que revisar el «Índice Elcano de presencia global», en el cual México logra ubicarse en el vigésimo lugar entre 54 países, todavía por delante de Brasil (25), seguido por Venezuela (28) y Argentina (29) (Olivic/Molina, p. 105).

nuevos actores extrarregionales, o aquellos que han vuelto a la región y están siendo considerados mucho más atractivos que, por ejemplo, la Unión Europea. La pregunta que surge entonces es si la presencia de más (y nuevos) actores con intereses muy diferenciados puede implicar que América Latina esté ganando peso en el espacio internacional. Seguramente lo están ganando ciertos países, como Brasil (Grabendorff), pero también lo están perdiendo otros países en la región. Por lo tanto, en este debate sobre el *power shift* hay que incluir la heterogeneidad y los perjuicios individuales que sufren los diferentes países. ¿De qué manera este panorama nuevo transforma la misma región? Hay algunos que aprovecharon esta situación del *power shift* y hay otros que quedaron indiferentes o casi sin acción frente a esta dinámica. Existen aquellos que tienen la capacidad de forjar el espacio internacional según sus intereses y hay aquellos que siguen tomando la configuración dada del sistema internacional. Hay aquellos que son líderes, aquellos que realmente lo son, aquellos que solamente son considerados líderes, los que presumen ser líderes y los que quieren ser considerados seguidores, los que son seguidores y los que buscan una adhesión a un líder. Hay algunos que buscan solamente autonomía, no ser considerados ni líderes ni seguidores; así que el panorama parece ser bastante complicado y, desde una perspectiva ciertamente europea, uno ve que América Latina ofrece todo a todos. Hay espacios de integración para todos los gustos. Hay espacios de participación para los diferentes temas de relevancia en la política internacional, y hay plataformas a través de las cuales se pueden presentar los distintos países —regional, nacional e internacionalmente—, y todo esto en un ambiente de declinación hegemónica de Estados Unidos en la región, aunque sea con intensidades diferentes en el ámbito del Gran Caribe y en América del Sur (Russell, p. 57 y ss.).

LA PRESENCIA DE ACTORES EXTRARREGIONALES: ¿UN NUEVO AUGE GEOPOLÍTICO?

Si la década de 1990 puede ser considerada excepcional en tanto que Estados Unidos no tuvo que enfrentar el reto de actores ajenos al hemisferio, este panorama ha cambiado radicalmente con el inicio del siglo XXI. La nueva presencia de China, Rusia e Irán en el espacio latinoamericano ha marcado la aparición de poderes extrarregionales a comienzos de este siglo, tema que recientemente se ha visto ampliado por aquellos análisis que se refieren al creciente interés de la India en la región (Mesquita Moreira). La perspectiva según la cual se han analizado estas nuevas presencias siguió en parte los intereses muy específicos de los países latinoamericanos que las impulsaron, como el caso de Venezuela y su interés de ir generando nuevas alianzas Sur-Sur con un

mayor involucramiento de Irán en América Latina. Por otro lado, se enfocaron los motivos de los nuevos actores extrarregionales, como por ejemplo el interés de Rusia por afianzar, a través de su cooperación con Venezuela y Bolivia, su reencuentro estratégico con América Latina después de la caída de la Unión Soviética; o las relaciones basadas en el interés específico de China de garantizar su acceso a los recursos primarios naturales, así como desarrollar posibilidades de inversión en esta región.

Desde el punto de vista analítico, se puede tomar en consideración uno de los conceptos clásicos que Carl Schmitt ha desarrollado en su célebre discurso *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht* [El estatuto jurídico internacional del gran territorio y la prohibición de la intervención de potencias extranjeras en su ámbito. Contribución al concepto de imperio en el derecho internacional] del año 1939, que siempre fue visto como uno de los esfuerzos para justificar la política expansionista del régimen nazi, recurriendo a la concepción del *Reich* como categoría del derecho internacional. Schmitt, en el desarrollo de su tesis, se remonta explícitamente a la Doctrina Monroe, que resume en los conceptos de «independencia de todos los Estados americanos; no colonización en este espacio; no intervención de ningún poder extraamericano en este espacio» (p. 22). Lo problemático de este punto de vista con respecto al principio de no intervención de poderes ajenos al espacio hemisférico reside en la jerarquización de los sujetos de derecho internacional, en cuanto a que se privilegian aquellos poderes que se consideran protectores de un cierto espacio territorial. Por su parte, Schmitt explica claramente que ese tipo de intervenciones choca con su idea de los «espacios mayores», es decir aquellas áreas que van más allá de un Estado nacional, un imperio, en el cual radica la idea política de un actor hegemónico, sin que «Brasil o Argentina hayan sido declarados componente integral de Estados Unidos» (Schmitt, p. 49). Este imperativo geopolítico, sin embargo, no escapa a la así llamada «trampa territorial» (Agnew), el concepto clásico con el cual la formación de teorías en las ciencias políticas se ha limitado a un acoplamiento estricto entre Estado, territorio y soberanía, convirtiendo estos en el patrón central del análisis de las relaciones internacionales. Así, una gran cantidad de formas no territoriales de organización política no será tomada en cuenta, especialmente aquellas áreas de presencia limitada del Estado o los mismos Estados fallidos, que de alguna manera obedecen a una perspectiva que busca acceder al análisis de la política internacional desde las redes políticas transnacionales (Kleinschmidt, p. 72). En los debates sobre la desterritorialización del mundo de los Estados (Brock/Albert) se han enfatizado específicamente aquellas dimensiones

en las relaciones internacionales que enfocan más las funciones y los regímenes que la misma figura del Estado nacional. La propia dinámica de la economía internacional como base de la convivencia ha cambiado los esquemas a partir del acercamiento constructivista a las relaciones internacionales, que considera los espacios como «resultado de acciones» (en lugar de una realidad que condiciona las mismas acciones), al igual que una red de lugares y senderos (en lugar de un espacio absoluto demarcado por fronteras) (Kleinschmidt, p. 74). Esa reorientación del debate teórico de las relaciones internacionales implicó el cuestionamiento de los formatos dominantes de carácter geopolítico, como lo son los territorios, los espacios grandes, las zonas de influencia, etc., que consideran apropiada la metáfora del «contenedor del Estado territorial». El principio de no intervención en un espacio conformado por un Estado hegemónico por parte de poderes extrarregionales ha alcanzado una presencia significativa internacional más allá de América Latina. En el debate sobre las relaciones internacionales, esta perspectiva continúa estando presente a través de la idea de un equilibrio de poder entre varios espacios territoriales mayores, que se basa en la tradición de la geopolítica y desea convertir este principio en el organizador de la política internacional (Masala).

Sin embargo, las relaciones hemisféricas hoy en día están animadas por la tendencia a legitimar la posición de dominación y control político a partir del pensamiento geopolítico, frente a la presencia de poderes extrarregionales a los que ya no se critica abiertamente en relación con la Doctrina Monroe, sino en una variante geopolítica diferente que considera en especial la creciente expansión de Irán y China como «bastante preocupante»³. En el marco del combate contra el terrorismo internacional en la era de George W. Bush se había advertido por parte de Washington que la expansión de Irán en la región representaba un problema, ya que este Estado estaba actuando «como un propulsor del terrorismo y de Hezbolá en la región americana», valoración que expuso el almirante James Stavridis del Comando Sur de Estados Unidos⁴. También el presidente estadounidense, Barack Obama, en su intervención en la Cuban American National Foundation el 23 de mayo de 2008 en Miami, había reflejado su cercanía con este tipo de ideario geopolítico, cuando después de señalar la negligencia con la cual la administración Bush había tratado la región latinoamericana mencionaba su crítica a la incapacidad de imponer los intereses estadounidenses en la región:

3. «China, Iran Gains in Latam 'disturbing': Clinton» en Reuters, <www.reuters.com/article/2009/05/01/us-latam-usa-clinton-idUSTRE54056120090501>. Así declara la secretaria de Relaciones Exteriores de Estados Unidos: «El gobierno anterior intentó aislarlos, intentó apoyar a sus opositores, intentó transformarlos en parias internacionales. No funcionó».

4. American Forces Press Service: «Iranian Influence, Terrorist Links, Threaten Latin American Security» en <www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=53521>, fecha de consulta: 15/2/11.

No es sorprendente entonces que demagogos como Hugo Chávez hayan avanzado en *este vacío*. Su predecible pero aun así peligrosa mezcla de retórica antiestadounidense, gobierno autoritario y diplomacia de chequera ofrece la misma promesa falsa que las ideologías ensayadas y fracasadas del pasado. Pero Estados Unidos está tan alienado del resto de América que esta visión viciada no ha sido cuestionada, e incluso ha hecho incursiones desde Bolivia hasta Nicaragua. Y Chávez y sus aliados no son los únicos que *han llenado el vacío*. Pero Estados Unidos ha fracasado en enfrentar las cambiantes realidades de las Américas; otros desde Europa y Asia —especialmente China— han aumentado su compromiso. Irán se ha acercado a Venezuela, y precisamente el otro día Teherán y Caracas lanzaron en conjunto un banco con las ganancias extraordinarias del petróleo.⁵

Esta figura del vacío en las relaciones interamericanas, que la nueva administración estadounidense no quiere ver ocupado por actores extrarregionales, pone en evidencia que la creciente presencia de actores latinoamericanos —como Brasil y Venezuela— en alianza con poderes extrarregionales —como China, Irán y Rusia— es percibida como una amenaza en términos de que pueda haber cambios en los pesos relativos en la región. En ese sentido, los efectos de la presencia de estos poderes, ajenos al espacio dominado por Estados Unidos, generan suficiente preocupación en el gobierno del presidente Obama como para que se vea inducido a corregir sus máximas de acción en ese espacio. En el afán de aumentar la autonomía y los espacios de acción propios, los países latinoamericanos podrían cosechar ventajas, a pesar de los intereses territoriales de Estados Unidos, si se lograra un mayor anclaje de esos poderes ajenos en América Latina. Las dos posiciones, sin embargo, develan que sigue presente en sus planteamientos el concepto hemisférico, del cual no logran desasirse con sus respectivos razonamientos.

En lo que sigue nos interesa reseñar las acciones y la conceptualización de los roles por parte de los actores extrarregionales. Así, se postula la tesis de que en su comportamiento y su autopercepción estas naciones están contribuyendo a conservar su propio carácter extrarregional, llegando a fortalecerlo de tal manera que inducen a Estados Unidos a seguir fiel a sus planteamientos geopolíticos, lo que limita los esfuerzos latinoamericanos por lograr una mayor autonomía. Esta tesis se fundamenta en cuatro observaciones:

5. Barack Obama: «Renewing US-Leadership in the Americas» en <www.barackobama.com/2008/05/23/remarks_of_senator_barack_obam_68.php>, fecha de consulta: 12/1/2009 (énfasis del autor).

- La presencia de China, Rusia e Irán está marcada por una modalidad estadocéntrica que no da espacio a las fuerzas sociales y sus capacidades de generar relaciones entre las sociedades civiles.
- Los intereses orientados hacia recursos naturales, comercio e inversiones están por un lado muy marcados por un molde político-ideológico (Irán) o tan explícitamente desligados de los intereses políticos (China y Rusia) que no conducen a ninguna alianza política ni tampoco conforman ejes comunes de acción con sus contrapartes en América Latina.
- Los preceptos geopolíticos que dominan el accionar de los nuevos poderes extrarregionales se alimentan de una consideración explícita de Estados Unidos y sus intereses territoriales, de manera que su propio accionar no llega a desembocar en un enraizamiento efectivo en la región.
- Los intentos de «endogenizar» los poderes extrarregionales en América Latina —como por ejemplo, los intentos políticos de Venezuela con respecto a China e Irán—, por lo tanto, han demostrado ser hasta el momento poco efectivos para generar alianzas duraderas.

CHINA Y AMÉRICA LATINA

Los años 90 del siglo pasado representan la divisoria de aguas en cuanto a la creciente presencia de la República Popular China en América Latina. Esto no solamente se observa a partir de un primer interés chino en diálogos con los espacios y articulaciones regionales como el Grupo de Río, el Mercosur y los bancos regionales, sino también en los intentos de participar con mayor ahínco en la definición de las políticas internas de la región. Los contactos a través de visitas de Estado y la formulación de intereses de cooperación económica han alcanzado su mayor dinamismo a partir del año 2004, que marca el punto de un claro interés político-económico de China en la profundización de sus relaciones con América Latina, que es posible describir en cuatro puntos esenciales:

- el abastecimiento de recursos naturales;
- la apertura de nuevos mercados para productos chinos;
- la búsqueda del aislamiento diplomático de Taiwán;
- la construcción de nuevas asociaciones estratégicas para posicionarse como poder global (Ellis, p. 9).

Las actividades chinas en América Latina están enmarcadas en un explícito reconocimiento de los intereses específicos de Estados Unidos en la región, lo cual deja absolutamente en claro que China no pretende

generar una competencia sistémica con ese país. Para los países latinoamericanos, China representa una ventaja considerable en cuanto a poder ganar dinámica económica a través de un comercio creciente, que tiene características de complementariedad y no de competencia. Esto vale con la marcada excepción de México y Centroamérica en el sector de textiles y en el sector mexicano de electrónica y autopartes, que compiten con China por su participación en el mercado estadounidense. Además, se ha generado una coincidencia política importante entre muchos gobiernos latinoamericanos y el de China en cuanto a ciertos principios básicos de política internacional, ya sea en el tema de la no intervención en asuntos internos o respecto a características en su desarrollo como la débil existencia del Estado de derecho, una corrupción endémica y la distribución desigual, especialmente referida a la educación. Por otro lado, hay una comprensión mutua en cuanto a no poder (o no querer) diferenciar entre los espacios privados y los públicos, los cuales se consideran subordinados en las dos partes a una perspectiva centrada en el Estado, que deja poco espacio para visualizar otros formatos de la convivencia (Malamud).

El interés del gobierno chino en América Latina parece motivado esencialmente por la búsqueda de abastecimiento y desarrollo del mercado nacional, no solo referido a recursos minerales y contratos de suministro a largo plazo sino también a la diversificación de fuentes de importaciones y el fomento de inversiones chinas en la exploración y el uso de minerales en el exterior. Las inversiones chinas en ese tipo de proyectos han puesto al descubierto el interés de este país por ir más allá de la forma típica en que lleva a cabo la captura de recursos naturales en África, y han logrado impactar con mayor profundidad sobre América Latina (Husar, pp. 54-77). Además de los contratos de suministro de petróleo por parte de Venezuela, se destacan los proyectos de participación de empresas chinas en la exploración petrolera en Ecuador, Perú y Colombia, en los cuales la misma República Popular ha considerado que no quiere intervenir sustituyendo a otros actores, sino como inversor adicional (Palacios, p. 185). Hay que señalar que, vinculada al interés de asegurarse el suministro de recursos básicos (minerales como el cobre, pero también fuentes alimenticias como la soja), se ha experimentado una creciente presencia china en algunos países como Brasil, que se ha convertido en el mayor socio comercial desde el año 2009⁶. A esto se añade que el interés de Beijing se ha centrado en el fomento de proyectos

6. Paulo Cabral: «En Brasil no todos están contentos frente a la bonanza comercial con China» en *BBC Mundo*, 12/4/2011, <www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/04/110411_china-brasil_industria_comercio_cch.shtml>, fecha de consulta: 20/4/2011.

de infraestructura para facilitar el transporte y la exportación de recursos naturales, como un túnel ferroviario en Mendoza, Argentina, o la construcción de un corredor de exportación de soja en Brasil. Esto, al igual que el reciente anuncio de un canal seco en Colombia, refleja intereses de presencia estratégica económica, aunque los proyectos aún no se encuentran en proceso de construcción.

En contrapartida con las inversiones articuladas en América Latina, se ha perfilado un interés chino por abrirse mercados para la producción propia, lo cual se relaciona con la estrategia de diversificación de mercados, en la cual América Latina juega un papel central por ser considerado un espacio con suficiente capacidad de compra. En este esfuerzo, es de central importancia para la agenda comercial de China que se la considera una economía de mercado en términos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo cual implica que ya no pueden aplicarse tan fácilmente procedimientos contra el *dumping* y limitaciones de importaciones. Aunque muchos países de América Latina han declarado su disposición a conceder ese estatus a China, algunos, como Brasil, no lo han hecho efectivo por temer la competencia de productos chinos baratos en sus propios mercados, ya que especialmente en el sector de textiles y juguetes esto afectaría de manera importante la producción nacional (Messerlin, p. 42). Son especialmente los países centroamericanos y México los que están sufriendo los efectos del acceso masivo de productos chinos, por lo que a ellos les resta poco espacio de acción en tanto no pueden balancear estas importaciones con exportaciones de materias primas. De manera creciente, también Argentina y Brasil están sufriendo esta presión competitiva por parte de China, pero se considera que el *boom* de sus materias primas todavía les permite equilibrarla. Limitar las economías latinoamericanas a exportar recursos naturales sin mucha elaboración y poco valor agregado no genera, a largo plazo, los efectos deseados de integrarse en cadenas productivas ubicadas en Asia y así participar del desarrollo tecnológico, sea en términos de biotecnología agroindustrial o en los desarrollos de la minería y la pesca.

Ante la crisis financiera y sus secuelas, América Latina pudo salir bien parada en gran parte debido a la continuidad de la demanda por parte de China, lo cual ha tenido también repercusiones en las estructuras de la relación comercial: las exportaciones totales de América Latina se componen de materias primas en un 60%, y el porcentaje llega a 75% en las que tienen como destino China. La «Era del Pacífico», que ha sido inaugurada con el surgimiento de China como nuevo mercado y demandante de recursos primarios, ha tenido su impacto especialmente

en la parte occidental del subcontinente: Chile destina 35% de su comercio a esa área y Perú, 19%. En contrapartida, las importaciones desde China se componen de 90% de productos elaborados, 85% sin relación con las materias primas latinoamericanas. La meta que el presidente Hu Jintao definió durante el encuentro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Chile en 2004 como la oportunidad de lograr un comercio interregional de US\$ 100.000 millones para 2010 se superó ya en 2007, lo cual pone en evidencia que el mercado del Pacífico, especialmente China, es muy prometedor para los países del área. La negociación de los acuerdos de libre comercio de Chile y Perú con China y las actuales negociaciones de Costa Rica con esta misma contraparte reflejan el interés de lograr un mayor nexo con Beijing –aunque en el caso de Costa Rica vale también recordar que este país renunció a la relación con Taiwán por el simple hecho de que la República Popular China se ha convertido en el segundo mercado más importante de los chips electrónicos fabricados por Intel en el territorio costarricense–. En relación con las inversiones chinas en el área, una somera revisión pone de manifiesto que este país ha mostrado preferencia también por los sectores de servicios financieros, ya que las Islas Caimán y otros centros financieros, como las Islas Vírgenes Británicas y las Bermudas, acapararon la mayoría de las inversiones, lo que deja muy en claro que existen espacios de cooperación que escapan a la relación con el mercado de materias primas (Rosen/Hanemann). Además, China ha logrado establecer importantes fondos de desarrollo cofinanciados con Brasil –de un monto de US\$ 10.000 millones– y con Venezuela –de US\$ 12.000 millones–, que al mismo tiempo implican una base común de fondos necesarios para las grandes inversiones en el desarrollo de infraestructuras. Por último, hay que mencionar que China es el segundo socio comercial de Cuba, con el cual no solo se han desarrollado inversiones en infraestructura, policía y hospitales sino también una relación de mayor cooperación en sectores productivos energéticos y biotecnológicos.

Para América Latina, la nueva presencia china ofrece la posibilidad de diversificar sus socios comerciales. En cuanto a inversiones, China también puede fungir como contraparte interesante, en tanto no busca –como es típico de la Unión Europea en el tema de cooperación para el desarrollo– incluir condicionalidades en la relación y permite llevar a cabo proyectos de construcción con mano de obra china en plazos de entrega muy inmediatos y calculables.

Además del interés por fomentar el vínculo comercial con América Latina, hay un momento político en la presencia de China, que intenta

reducir la presencia de Taiwán en la región. Actualmente, 12 de los 23 Estados que no han reconocido diplomáticamente a la República Popular China y mantienen relaciones con Taiwán están ubicados en América Latina, lo cual ha implicado un mayor activismo de Beijing en tratar de modificar esta postura con respecto a la política de representación única (Tokatlian, p. 65). Este interés chino fue de esencial importancia en la definición del mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), en la cual la República Popular bloqueó el acuerdo en las Naciones Unidas hasta que se logró la participación de China por parte de Haití.

Especialmente en relación con los países de mayor peso en América Latina, como Argentina, Brasil, México y Venezuela, China ha tratado de lograr una mayor presencia en el marco de asociaciones estratégicas que se alimentan de esfuerzos conjuntos en el área de transferencia tecnológica y en ciertos niveles de cooperación militar. Ahí también se deja observar el interés chino por participar en los conocimientos de Petrobras sobre la explotación de petróleo ubicado en aguas profundas, a través de cooperaciones que se han formulado entre la China National Offshore Oil Company (CNOOC) y esa empresa brasileña. Por su parte, en el área de la aeronáutica los avances de China han llevado a cooperaciones de Brasil y Venezuela con Beijing que implicaron el envío de satélites de telecomunicaciones con apoyo chino (Mendelson et al., p. 7). Aunque ha habido un interés particular por parte de la República Popular China en presentarse también como un nuevo actor en la región en el plano militar, esto se ha limitado a contactos y visitas, y las exportaciones de armas de China a América Latina no han sido importantes. Aquí se hace patente que se busca crear cierto nivel de confianza para lograr que, a través de sus actividades, se establezca un reconocimiento de China en el exterior. Eso se refleja en el documento que el Ministerio de Relaciones Exteriores chino publicó en el año 2008, que ubica la relación con América Latina en la doble función internacional de China como país en desarrollo —que por lo tanto puede ofrecer muchas oportunidades comunes con América Latina— y, por otro lado, como uno de los poderes principales a escala mundial —lo que permite generar oportunidades en la articulación de posiciones latinoamericanas en el más alto nivel de las negociaciones globales—.

Tanto a escala regional como global se ha hecho evidente el interés de China por evitar una situación de rivalidad abierta con Estados Unidos a partir de su presencia en América Latina, y se ha puesto de relieve más bien su voluntad de asumir una función responsable en la región, que no deje duda sobre el compromiso chino con su rol en el plano

mundial. Al mismo tiempo, China ha establecido una política en la región que ha impedido a los actores latinoamericanos jugar abiertamente la «carta china» para sus propios intereses ideológicos y políticos, lo cual principalmente ha afectado los intentos de Venezuela de invocar una «solidaridad revolucionaria». China ha buscado, más bien, plantear una nueva «cooperación Sur-Sur», dando un mensaje claro de solidaridad y de colaboración a la región. La revaloración que China está tratando de alcanzar en América Latina a partir de su «poder suave» (Ding) es evidente en aquellas áreas que se refieren al papel del Estado y en un estilo de carácter no intervencionista que encuentra muchas simpatías en la región. Sin embargo, son visibles los intereses geopolíticos (Roett/Paz, p. 3), que –aunque no sean evidentes en la actualidad– han sido claramente remarcados por Estados Unidos. Hasta la fecha, el tratamiento que este país ha dado a la nueva presencia de China en la región no obedece a una política de «contención» (*containment*), sino más bien a que China asumiera también un mayor compromiso en la resolución de conflictos en correspondencia con su función global (Rudolf).

IRÁN-AMÉRICA LATINA: ¿«EL ENEMIGO DE MI ENEMIGO ES MI AMIGO» O «LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SISTEMA MUNDIAL»?

Aparte de Irán, no existe ningún país del mundo islámico que se haya empeñado en entablar relaciones densas con América Latina; a pesar de esta singularidad, hay que reconocer que el intercambio comercial con la región no tiene un peso importante. En ninguno de los países latinoamericanos Irán aparece en las estadísticas como uno de los socios comerciales centrales, de manera que la cooperación de Teherán con América Latina se ve especialmente reflejada en la diplomacia presidencial, en acuerdos bilaterales, en proyectos de carácter triangular y en la presencia común en foros internacionales (Bermúdez, p. 78). Además del «parentesco revolucionario» que no se cansa de invocar el presidente venezolano, Teherán y Caracas han logrado la triangulación de sus negocios de petróleo, lo cual abriría a Irán la posibilidad de acceso a los mercados de la India y China. Sin embargo, gran parte de esta cooperación no es muy transparente, ya que se visualizan también inversiones conjuntas en Siria, en la construcción de una refinería, un supuesto apoyo a Hezbolá, un accionar común en las relaciones con la Unión Árabe y la construcción de depósitos para reservas petroleras en las Comoras. Por otra parte, la cooperación industrial a través de un banco común con un fondo de inversiones de US\$ 2.000 millones, y cooperaciones científicas como la integración de Irán en el proyecto ALBA, de autoría venezolana, son otros elementos que han marcado la política latinoamericana de Irán. A través del conducto de los países del ALBA se ha ido

expandiendo la cooperación hacia Bolivia y Ecuador, mientras que Brasil ha asumido una política propia, no solamente en cuanto al intercambio comercial sino también en lo que respecta a la política común que articuló ese país con Turquía frente a las sanciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra Teherán (Mailhold 2010). Las visitas del presidente Mahmud Ahmadineyad a la región han abierto, desde el primer viaje en septiembre de 2006, una dinámica de cooperación que desembocó en una amplia lista de acuerdos y convenios en el área petroquímica, en la fabricación de cemento, en transporte, maquinaria y agricultura, de cuya implementación poco se sabe (Malamud/García Encina). La cooperación en el sector petrolero (inversiones en exploración y explotación de petróleo y gas) ha ido profundizándose con base en una mayor presencia a través de la importación venezolana de autos fabricados en Irán y la fundación de empresas energéticas comunes (Webb-Vidal). Un aspecto que las contrapartes de Teherán siempre han mencionado en sus intereses de cooperación con América Latina se refiere al aprovechamiento de los conocimientos iraníes en materia de energía nuclear, tema en el cual el país está expuesto al mismo tiempo a la política de sanciones por parte de la ONU. Sin embargo, este sector se ha definido como una de las áreas prioritarias en materia de cooperación Sur-Sur, ya que se quiere demostrar así que es posible lograr un intercambio tecnológico que permita a los países del Sur acceder a esa tecnología a pesar del veto que presenten los países del Norte a la extensión de sus conocimientos hacia América Latina.

Con el apoyo de Venezuela, Irán ha logrado expandir su presencia en América Latina no solamente hacia Cuba, México, Brasil y Argentina, sino también a otros países como Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Bolivia. Justamente a este último país se han dirigido muchos de los esfuerzos de la política iraní, no solo en materia de inversión en el sector de infraestructura de radiotelevisión y en la exploración de reservas de gas, sino también en la construcción de empresas de producción de lácteos. En sus declaraciones, tanto Evo Morales como Ahmadineyad siempre han resaltado su interés por fomentar la cooperación en el marco de otros formatos de política global como el G-77 y el Movimiento de los Países No Alineados, para contrarrestar las acciones y agresiones externas. A pesar de todas las declaraciones de cooperación que se están articulando también con Ecuador —con el que Irán ha mantenido una colaboración por más de dos décadas en el marco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)—, hay que tener presente que la magnitud del intercambio comercial de este país con Irán es muy limitada, si se toma en consideración que negocia un volumen diez veces mayor con Israel que con la nación iraní (Fernández).

Aunque la presencia de Irán en América Latina se ha mostrado como muy dinámica, la respuesta de esta última ha sido caracterizada como «mayoritariamente pasiva» (Stubits, p. 2), lo cual pone en evidencia que la cooperación no llega a cambiar las dinámicas relativas de los respectivos países; está presente, más bien, el interés de contrarrestar los esfuerzos internacionales de Estados Unidos para lograr el aislamiento de Irán, por lo cual a Teherán le interesa expandir sus redes de contacto y cooperación en el «patio trasero» del propio país norteamericano. La cooperación armamentística, por lo tanto, adquiere una característica especial, ya que va más allá de un acercamiento de Irán a América Latina con el ánimo de «encantar» a las nuevas contrapartes; se trata también de proyectar una posición política anclada en la dimensión de las políticas Sur-Sur en el continente americano.

Las relaciones que Teherán ha intentado tejer en la región no alcanzan en su totalidad las características de una alianza, ya que el grado y la extensión de la cooperación no adquieren la profundidad estratégica y política que se trata de proyectar en los acuerdos celebrados. La cercanía con Caracas refleja una mayor densidad y en este caso se está considerando construir un proyecto político, mientras que otros países han establecido una relación de carácter instrumental con Irán, tratando de imponer sus propias aspiraciones en vez de comprometerse con los intereses de Teherán en el plano internacional. Ni la nueva presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, ni otros líderes de la llamada «izquierda latinoamericana» han fortalecido su relación con Irán; más bien esa relación ha perdido visibilidad política en comparación con la primera década del siglo XXI; mientras tanto, la cooperación entre Irán y Brasil, su mayor socio comercial en América Latina, ha encontrado una nueva expresión con el establecimiento de un centro comercial del país asiático en la capital brasileña. A pesar de ello, entre los primeros 10 socios comerciales de Irán en 2009 no aparece ningún país latinoamericano: Brasil asume el undécimo lugar, seguido por Argentina en la posición décimosexta. Así, Brasil cuenta con 1% y Argentina con 0,7% de participación en el comercio de Irán, mientras que otros países como Venezuela son estadísticamente insignificantes (Dirección General de Comercio). Esto puede explicarse parcialmente por la falta de registro de los flujos comerciales por parte de los dos países pero, por otro lado, pone en evidencia que la retórica es al parecer más relevante que la realidad (Maihold 2009).

De ahí se puede concluir que los móviles de Irán en su relación con América Latina corresponden a dos intereses centrales de esa nación islámica: en primer lugar, desea romper el cerco de las sanciones inter-

nacionales que penden sobre ella a través de la cooperación con el propio «patio trasero» de Estados Unidos, visión de típica característica geopolítica para presentarse como actor importante a escala internacional. Los países latinoamericanos, por su parte, siguen el mismo criterio al intentar ganar legitimidad hacia dentro y en su propio espectro ideológico a través de la cooperación con Teherán. En segundo lugar, Irán desea profundizar la cooperación Sur-Sur en muchos ámbitos de comercio e inversión, entre los cuales se destaca la dimensión de la energía nuclear, tópico para el cual existe la posición, ampliamente compartida por muchas naciones latinoamericanas, de que no se debe vetar el acceso a esta tecnología en su uso civil. En este sentido, Teherán aparece como un actor que podría, por un lado, ofrecer la tan deseada tecnología y, por el otro, recibir el uranio que naciones como Brasil y Venezuela pueden ofertar al mercado mundial. Que estas ideas de cooperación prosperen dependerá en gran medida de la coyuntura internacional y el esfuerzo que pongan las partes, pero por lo pronto esta relación se encuentra lejos del anhelo declarado de construir un «nuevo sistema mundial».

RUSIA-AMÉRICA LATINA: ¿UNA REPARACIÓN SOSTENIBLE?

Con la caída de la Unión Soviética, Rusia desapareció como actor en la región latinoamericana, circunstancia que sufrió especialmente Cuba, que vio desvanecerse toda la cooperación que había recibido por parte del campo comunista en los años anteriores. La primera parte de los años 90 ha sido calificada de manera eufemística como de «marcada pasividad de Rusia en América Latina» (Sizonenko, p. 128), aunque de hecho se trató más bien de un retiro casi completo del área. El eclipse del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) como un área de apoyo para las economías que formaban parte del campo comunista no solamente redujo la presencia política de Rusia, de los Estados independientes y de otros apoyos que se habían movilizado a través del espacio solidario comunista alrededor del mundo. Cuba, cuyo desarrollo económico descansaba especialmente sobre el negocio del azúcar, no pudo encontrar para este producto compradores que estuvieran dispuestos a aceptar un sobreprecio para apoyar el sistema político de la isla y a asumir, al mismo tiempo, mayores costos para mantener a flote el sistema improductivo y los patrones de consumo con poca capacidad de innovación que se habían establecido en el país caribeño. Políticamente, la fecha clave que marcó un cierto relanzamiento de la presencia de Rusia en la isla la marcó la visita, en el año 1997, del ministro ruso de Relaciones Exteriores, Jevgenij Primakov, a Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica. En esa visita, Primakov recalcó que para Rusia era importante señalar que mantenía su

presencia central como actor global en el ámbito internacional, por lo que desde su vocación multilateral era preciso sostener una relación muy cercana con todas las regiones del mundo (Blank 2010, p. 4). Sin embargo, el momento más importante de la coyuntura actual, después de las visitas de Vladimir Putin a la región en 2000 y 2004 —que apuntaban a lanzar la exportación de tecnología rusa a América Latina e iniciar una cooperación técnico-militar (Sizonenko, p. 129)—, se ve reflejado en la visita del presidente ruso Dimitri Medvédev en noviembre de 2008, en la cual trató de abrir un nuevo capítulo de las relaciones entre Rusia y los países latinoamericanos.

En este contexto, resultó de suma importancia un concepto clave, que alimentó el argumento ruso de una cercanía casi automática con la región en cuanto a la promoción de un mundo multipolar (Blank 2009, p. 9). Esta idea, que ha encontrado una amplia aceptación en América Latina, ha sido el baluarte que animó la percepción de una congruencia entre las políticas exteriores latinoamericanas y la visión rusa del mundo; así se articuló un nexo entre aquellas instancias a escala mundial que buscaban limitar la expansión del predominio de Estados Unidos en el mundo. Desde esta vocación global, Rusia se ha esforzado por alimentar su vínculo con la región en el marco de los BRIC, el formato que agrupa a Brasil, Rusia, la India y China con el afán de «democratizar» las relaciones internacionales. La declaración del último encuentro de los BRIC en Sanya-Hainan, China, el 14 de abril de 2011⁷, pone de manifiesto este consenso sobre una mayor participación de naciones más allá del mundo representado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la política internacional, y se ha convertido en el denominador común de la demanda por participar en las decisiones de alcance mundial. Aunque las posiciones y los contenidos del concepto de multipolaridad sean bastante variados (Turner), es evidente que Rusia concibe a América Latina como uno de los polos en este orden mundial. Al posicionar a la región en este juego de los poderes en términos de una competencia entre Rusia y Estados Unidos, Moscú terminaba limitando su atractivo para los países latinoamericanos, que no quieren verse involucrados en ese tipo de rivalidades que ya en la lógica de la Guerra Fría implicaron al final de cuentas una reducción de su propio espacio de acción (Blank 2010, p. 5).

Desde este punto de vista, la interpretación del relanzamiento por parte de Rusia de sus relaciones con América Latina no escapa a la inclinación geopolítica por retar a Estados Unidos, de algún modo en contrapartida

7. Disponible en <http://eng.news.kremlin.ru/ref_notes/45>, fecha de consulta: 29/4/2011.

con la presencia que ha tenido esta nación en el vecindario ruso a través de su involucramiento en la guerra de Georgia. Esta lógica es un elemento que le resta seriedad y aceptación al esfuerzo ruso: la simple lógica de intentar debilitar una supuesta hegemonía de Estados Unidos en América Latina para así proteger su área de interés en el vecindario de Europa oriental es mezquina si se conecta con una participación activa en el marco de las instituciones internacionales de financiamiento y el orden económico global. De ahí que una de las motivaciones de Moscú en América Latina sea la vocación geopolítica y presentarse a sí mismo como un poder fundamental, rival de Estados Unidos (Blank 2010, p. 15). El alcance de la alianza que Rusia ha tratado de formar especialmente con países afines como Cuba, Venezuela y Nicaragua tiene que ubicarse en el contexto de los debates de finales de la primera década del siglo XXI, cuando se discutía el plan del gobierno de George W. Bush que intentaba ubicar una defensa de misiles en Polonia y la República Checa, una gestión que inquietaba de manera considerable al gobierno ruso. Moscú quería dar a entender que su capacidad de acción en América Latina podría expandirse y lograr por esta vía mayor apoyo para sus intereses, por ejemplo con respecto al reconocimiento de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia por parte de Venezuela y Nicaragua.

Para el afán de profundizar su relación con la región es central la colaboración que Rusia ha desarrollado con Venezuela, especialmente en el área de la cooperación militar y armamentística, ya que este país está recibiendo 92% de sus armas convencionales de Rusia. Entre 2003 y 2007 se celebraron contratos por un monto de US\$ 4.000 millones para compra de armas, que incluyeron helicópteros de combate y transporte, aviones de combate y misiles antiaéreos con el fin de fortalecer y modernizar las Fuerzas Armadas venezolanas (SIPRI, p. 306). Adicionalmente, se han firmado acuerdos para la compra de aviones de transporte, submarinos, etc., para cuyo financiamiento Rusia ha ofrecido a su cliente venezolano un crédito por US\$ 2.000 millones. Más ostensible fue la visita de dos aviones de combate de largo alcance a Venezuela en septiembre de 2008, que fue acompañada por maniobras conjuntas de las Marinas rusa y venezolana en noviembre del mismo año en el mar Caribe, con la presencia de cuatro buques de guerra enviados desde Rusia, acciones que coincidieron con la visita del presidente Medvédev a ese país sudamericano. De hecho, esta maniobra en las cercanías de Estados Unidos fue la primera actividad de esta índole llevada a cabo por las Fuerzas Armadas rusas después de la Guerra Fría. Cabe destacar aquí el interés del presidente venezolano Hugo Chávez por reintroducir al actor extrarregional Rusia en el espacio de América Latina como un hito alternativo a la

reactivación de la IV Flota de Estados Unidos en el Caribe. Además, estos dos países han acordado cooperaciones en el marco del uso civil de la energía nuclear y la construcción de un banco de desarrollo común ruso-venezolano con un capital inicial de US\$ 6.000 millones. Se ampliarán también los acuerdos en materia energética con la empresa rusa de energía Gazprom para la construcción de una plataforma de producción de gas en el Golfo de Venezuela y la prospección de yacimientos de gas *offshore*, por un lado, y con la empresa petrolera Lukoil para el relanzamiento de la producción petrolera en la Cuenca del Orinoco, por otro.

Sin embargo estas iniciativas de cooperación variopintas no solamente se limitan al caso venezolano, sino que corresponden también al interés de ampliar la presencia de Rusia en el marco del acuerdo del ALBA, con acciones de mayor alcance con Bolivia, Cuba y Nicaragua. En el caso específico de Nicaragua, Rusia pudo reanudar su presencia en ese país centroamericano después de las guerras civiles, en particular por medio de una oferta dirigida al gobierno de Daniel Ortega de poder acceder a nuevo material de guerra para sus Fuerzas Armadas.

De central importancia para Rusia ha demostrado ser la relación con Brasil (Burlyai, p. 53): especialmente en el marco de los BRIC, el APEC y la ONU, este país se ha convertido en una de las contrapartes principales de Rusia en América Latina. Justamente en este contexto Moscú ha planteado al país sudamericano la formación de una «alianza tecnológica», con el fin de asumir cierto liderazgo en el desarrollo de proyectos tecnológicos, los cuales encuentran también su concretización en el interés conjunto por una cooperación aeronáutica y por ubicar en términos geoestratégicos la relación con el actor de mayor alcance a escala global para los intereses de Rusia. Es en esta relación donde se pueden visualizar oportunidades reales para que se alcance una dimensión de alianza en toda la red de intercambios que, a pesar del mensaje multilateral de Rusia, se desenvuelve aún en un formato meramente bilateral (Blank 2010, p. 6).

Cuba sigue ocupando una posición privilegiada en la política exterior rusa, aunque el volumen de sus apoyos ha ido bajando considerablemente si se piensa que actualmente el comercio bilateral llega solo a US\$ 400 millones. Sin embargo, Rusia se comprometió a apoyar la producción de bauxita y de aluminio en una cooperación triangular con Cuba y Venezuela, algo que también refleja el interés de fortalecer y profundizar formatos de cooperación que puedan en algún momento convertirse en acuerdos militares y de inteligencia de los gobiernos correspondientes.

Por su lado, Cuba se ha declarado en contra de acciones que puedan interpretarse como provocación, algo que el gobierno venezolano no había tomado en consideración al ofrecer territorio nacional y cubano para la colocación de cohetes de medio alcance que podrían afectar inmediatamente los intereses de Estados Unidos, una posición que tampoco ha encontrado mucho eco en la política rusa.

En términos generales, se puede observar que América Latina se aparta mayoritariamente de la visión geopolítica de Rusia en cuanto a que los intereses coyunturales de esa nación afectarían su relación con Estados Unidos y podrían desembocar en una confrontación con este país. Los esfuerzos latinoamericanos no aspiran a una coordinación diplomática, sino que esperan compromisos en materia de inversiones a más largo plazo con Rusia, con lo que se lograría una presencia de ese país más allá de sus intereses de venta de armas en una región que en la década pasada se esforzó por renovar su material de guerra. Muchos observadores han llegado a la conclusión de que las expectativas generadas en América Latina con respecto a un compromiso sostenido de Rusia se vieron reducidas por el impacto de la crisis financiera, que de inmediato redujo todas las posibilidades de una expansión de la cooperación, de manera que hoy en día se consideran modestas las aportaciones que la nueva presencia de Rusia ha podido generar en la región (Blank 2010, p.14). Así, la presencia de Rusia en la región logró atraer la atención pública en un cierto momento, pero no ha sido capaz de ocupar de nuevo el espacio que dejó vacante la Unión Soviética al momento de su desaparición.

¿BENIGN NEGLECT O NUEVOS COMPROMISOS? ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

En el discurso en ocasión de su visita a América Latina en marzo de 2011, el presidente Obama trató de posicionar a su país en una relación diferente con América Latina, reforzando su visión de un tratamiento simétrico entre estas dos contrapartes:

Creo que hoy en América no hay socios mayoritarios ni socios minoritarios, solo hay socios igualitarios. Por supuesto que las sociedades igualitarias requieren a su vez un sentido de responsabilidad compartida. Tenemos obligaciones mutuas. Y hoy, Estados Unidos está trabajando con las naciones del hemisferio para cumplir sus responsabilidades en diversas áreas claves.⁸

8. «The Latin America That I See Today» en <www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/21/remarks-president-obama-latin-america-santiago-chile>, fecha de consulta: 29/3/2011.

Este esfuerzo por encontrar un reposicionamiento de América Latina en la política de Estados Unidos forma parte del interés del gobierno demócrata por considerar el cambio de situación en el hemisferio occidental, dejando atrás conceptualizaciones panamericanas y buscando diversificar sus relaciones en lo que se refiere a acuerdos bilaterales e iniciativas subregionales, lo que deja en suspenso instancias como la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), baluartes de la visión interamericana clásica apoyada por Washington. En esta perspectiva, el fracaso de iniciativas hemisféricas como la propuesta de un tratado de libre comercio que abarcara desde Alaska hasta Tierra del Fuego (el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA o FTAA por sus siglas en inglés) implicó revisar políticas que confiaban en una convergencia automática en cuanto a orientaciones de gobernanza democrática, economías de mercado y políticas macroeconómicas.

El balance de la era Bush en cuanto a la relación con América Latina destacaba un creciente desinterés de Washington por la región, acompañado por una «rebelión en el patio»⁹ vinculada al surgimiento de una gran variedad de izquierdas en la región, que en Estados Unidos fue interpretado como un reto especial para el gobierno conservador de turno. Sin embargo, los compromisos internacionales del gobierno de Bush implicaban que América Latina quedaba relegada a un lugar secundario en la atención de problemas globales, lo cual llevó a la conclusión de que «Estados Unidos estaba perdiendo América Latina» (Hakim). Esta tesis, que sugiere un formato homogéneo en el tratamiento de la región, ha sido criticada por su tendencia a uniformar la muy variada inclinación de Estados Unidos a influir en América Latina, especialmente en el área del Gran Caribe (Russell/Tokatlian); sin embargo, se está de acuerdo en que se puede hablar de una «declinación hegemónica de Estados Unidos en América Latina» (Russell, p. 50).

El gobierno del presidente Obama se había comprometido a reactivar la relación con el subcontinente sobre la base de múltiples recomendaciones, entre las que destacaba la necesidad de realizar una revisión profunda de las relaciones hemisféricas (Council on Foreign Relations). A partir de allí se logró, en cierto modo, reducir la confrontación con Chávez, relanzar nuevas iniciativas hacia Haití y Cuba y ubicar en un nivel más multilateral el acceso a la política internacional. Esto condujo a una distensión de la situación de amenaza que varios países sentían con respecto al acercamiento promulgado por la administración Bush

9. V. «¿Rebelión en el patio? Estados Unidos y América Latina», tema central, en *Nueva Sociedad* N° 206, 11-12/2006.

(Lowenthal, p. 10). Ya en la primera reunión con los presidentes latinoamericanos en el marco de la cumbre continental en Port of Spain, Trinidad y Tobago, en 2009, el nuevo presidente estadounidense había manifestado su interés en encontrar un tipo de relación con sus contrapartes que dejara atrás la diferencia entre «socios mayoritarios y minoritarios».

Desde entonces se ha podido observar un proceso de desilusión en América Latina respecto a los esfuerzos de la nueva administración estadounidense, no solamente a partir de su actuación durante el golpe de Honduras de junio de 2010, sino también por el poco articulado interés hacia la región como tal. En el gobierno de Obama parece prevalecer una focalización en áreas específicas de interés, como el tema de seguridad en su relación con México, Centroamérica y el Caribe, o la relación estratégica con Brasil. Esta última, por otro lado, no ha logrado prosperar debidamente por la falta de apoyo de Estados Unidos a la pretensión brasileña de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y por los problemas de acceso al mercado estadounidense de bioetanol brasileño para su uso en el transporte (Lowenthal). Además, la imagen de Estados Unidos quedó afectada por el impacto de la crisis financiera, que tuvo origen en ese país y limitó las posibilidades de una política atractiva para la cooperación con América Latina, donde especialmente las naciones del Sur lograron salir fortalecidas de la crisis gracias a su limitada integración en los mercados financieros internacionales.

La sensación de desencanto y frustración que de nuevo invade la relación entre América Latina y Estados Unidos (Shifter) puede interpretarse hoy en día como una percepción adecuada de un nuevo esquema de relaciones interamericanas: Estados Unidos ya no es el eje articulador de la dimensión hemisférica, sino que se han ido desarrollando varios centros de poder que asumen en distintos grados las funciones de amortiguadores e intermediarios de su lógica, para articular las relaciones en círculos concéntricos a su alrededor. Este modelo, que se ha gestado en la práctica, ya no se alimenta del antinorteamericanismo que prevalecía en la era Bush, sino que se expresa por medio de un distanciamiento no confrontador que ha dado espacio para una mayor autonomía en la acción de América Latina. Esto no significa una creciente irrelevancia de la región para los países norteamericanos; más bien pone de manifiesto que los niveles de conflictividad han bajado considerablemente, de manera que hoy en día América Latina ya no funge como el destinatario central frente al cual se puede legitimar el concepto de unidad latinoamericana, sino que refleja la cambiante situación de

crecientes acuerdos de limitado alcance y con contrapartes escogidas o en configuraciones de geometría variable. La expectativa de que se pudiera dar una nueva asociación estratégica entre las partes (Erikson 2011), o una dinámica muy diferente de las políticas centrales y las contrapartes en la región (Lowenthal/Piccone/Whitehead), no se ha visto realizada y, por lo tanto, se han ido desdibujando los alcances de una política más articulada. Por otro lado, se está tratando de despertar de nuevo la comunidad de valores que articula las relaciones hemisféricas, como en el citado discurso del presidente Obama en Santiago de Chile, esfuerzo de alcance limitado para iniciativas más profundas de carácter político. Una pregunta de gran envergadura, acompañada de la duda sobre la viabilidad de este diseño estratégico, es si es posible reanimar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina a partir del formato bilateral predominante.

RÉQUIEM PARA LA DOCTRINA MONROE, O ¿QUÉ HACER AL SALIR DE LA MISA DE DIFUNTOS?

El certificado de defunción de la Doctrina Monroe es un documento ya muchas veces publicado (Erikson 2008); sin embargo, no se han podido establecer formatos de relación que puedan darles mayor viabilidad y más sustancia y ventaja mutua a las relaciones en el continente americano. Es un hecho que hoy en día se está dando una mayor variedad de opciones para los países latinoamericanos, llámense «multilateralismo vinculante», «contención acotada» o «colaboración selectiva» (Russell/Tokatlian, p. 224 y ss.). El reto central reside en que la perspectiva de poder colocar una estrategia de creciente autonomía sobre la presencia de nuevos actores extrarregionales carece hasta la fecha de fundamentos serios: la inclinación de estos poderes a formar alianzas con los países latinoamericanos con el fin de darles sustentación a sus propias estrategias es muy limitada, porque descansa sobre sus intereses geopolíticos —que están sujetos a reconfiguraciones rápidas si cambian los vientos— y padece la ausencia de participación de las sociedades civiles, que podrían darle más profundidad a la relación. El involucramiento de los nuevos poderes alcanza en este sentido características muy selectivas, en ciertas áreas políticas y en ciertos países. Así, no se ofrecen perspectivas de una diversificación completa de las relaciones exteriores, sino más bien reorientaciones coyunturales, sin que puedan construirse sobre ellas nuevas estrategias políticas ni darse nuevas configuraciones de profundidad. No se ha logrado, por lo tanto, una diversificación real de acuerdo con el esquema de Jörg Faust:

Configuración de la <i>policy area</i>			
		Tradicional	Nueva
Configuración según país / región	Tradicional	Concentración	Diferenciación
	Nueva	Diferenciación según país / región	Diversificación

Fuente: J. Faust: *Diversifizierung als außenpolitische Strategie*, Leske + Budrich, Opladen, 2001, p. 44.

Si el tema central de «llenar el vacío dejado por parte de Estados Unidos en la región», que orientaba el primer acercamiento del presidente Obama a América Latina, no ha tenido frutos, surge la pregunta de en qué medida se puede hoy considerar la nueva realidad de otros socios extrarregionales como una transformación básica de la situación internacional de la región. La lección que se saca en este artículo pone en evidencia que la presencia de Irán y Rusia en América Latina corresponde en buena medida a planteamientos geoestratégicos y geopolíticos que se enmarcan en las incomodidades que estos países sienten en el plano de la política internacional, por lo cual su presencia en la región se justifica, en gran medida, a partir del interés por abrir «un segundo frente» con Estados Unidos y por revalorizar su función como poder global con una presencia más articulada frente al poder principal de Washington. Por su parte, China ha tenido una meta muy clara, porque no se está expandiendo hacia América Latina con un afán de carácter político alimentado de un recurso antiestadounidense, sino que su estrategia es garantizar el abastecimiento de recursos naturales, abrir mercados para sus propias exportaciones y limitar la presencia de Taiwán en la región.

En este sentido, el formato y las modalidades empleados por estos nuevos actores extrarregionales no pueden considerarse como un reto mayor para Estados Unidos, especialmente cuando se ve la implementación a veces muy limitada de los grandes y elocuentes acuerdos firmados en ocasión de visitas de jefes de gobierno. Por lo tanto, las «nuevas amistades» de América Latina y la presencia de poderes ajenos al hemisferio no han transformado hasta la fecha de una manera profunda la situación internacional de la región, pero sí han favorecido y contribuido a nuevas orientaciones. Así, se abren nuevas oportunidades para aquellas naciones que aspiran a un mayor alcance de su articulación en la política internacional, como es el caso de Brasil y su afán de convertirse plenamente en un actor central a escala global.

Bibliografía

- Agnew, John: «The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory» en *Review of International Political Economy* vol. 1 N^o 1, primavera de 1994, pp. 53-80.
- Bermúdez, Ángel: «El enemigo de mi enemigo: la alianza Irán-América Latina» en Ana Julia Muñoz Duffy, Á. Bermúdez y Nora Sainz Gsell: *Globalización, interregionalismo y auge asiático. La impronta de China e Irán en América Latina*, Cidob, Barcelona, 2008, pp. 77-121.
- Blank, Stephen: *Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US's Neighborhood*, IFRI / NIS Center, París, 2009.
- Blank, Stephen: *Russia and Latin America: Motives and Consequences*, Center for Hemispheric Policy, Miami, 2010.
- Brock, Lothar y Mathias Albert: «Entgrenzung der Staatenwelt: zur Analyse weltgeschichtlicher Entwicklungstendenzen» en *Zeitschrift für International Beziehungen* vol. 2, 1995, pp. 259-285.
- Burlyai, Jan: «Russia's Latin American Tango» en *International Affairs* N^o 3, 2007, pp. 50-54.
- Council on Foreign Relations: *US-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality, Independent Task Force* N^o 60, Council on Foreign Relations, Nueva York, 2008.
- Ding, Cheng: *The Dragon's Hidden Wings. How China Rises with its Soft Power*, Lexington Books, Lanham, 2009.
- Dirección General de Comercio de la Unión Europea: *Iran: Main Economic Indicators*, Bruselas, 2011.
- Ellis, R. Evan: *China in Latin America. The Whats and Wherefores*, Lynne Rienner, Boulder, 2009.
- Erikson, Daniel P.: «Requiem for the Monroe Doctrine» en *Current History* N^o 107, 2008, pp. 58-64.
- Erikson, Daniel P.: «The Obama Administration and Latin America: Towards a New Partnership» en Gordon Mace, Andrew F. Cooper y Timothy M. Shaw (eds.): *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2011, pp. 43-59.
- Faust, Jörg: *Diversifizierung als außenpolitische Strategie*, Leske + Budrich, Opladen, 2001.
- Fernández, Gustavo: «Bolivian Foreign Policy: Observations on the Bolivia-Iran Relationship» en Cynthia Arnson, Haleh Esfandiari y Adam Stubits (eds.): *Iran in Latin America: Threat or «Axis of Annoyance»?», Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2009, pp. 83-100.*
- Grabendorff, Wolf: «Brasilens Aufstieg: Möglichkeiten und Grenzen regionaler und globaler Politik» en *Aus Politik und Zeitgeschichte* N^o 12, 2010, pp. 16-22.
- Hakim, Peter: «Is Washington Losing Latin America?» en *Foreign Affairs* vol. 85 N^o 1, 1-2/2006, pp. 39-53.
- Hoge, James F.: «A Global Power Shift in the Making» en *Foreign Affairs*, 7-8/2004, pp. 2-7.
- Husar, Jörg: *Chinas Engagement in Lateinamerika. Rohstoffbedarf, Versorgungssicherheit und Investitionen*, Verlag f. Entwicklungspolitik, Saarbrücken, 2007.

- Kleinschmidt, Jochen: «Politische Räume, Großräume und Weltgesellschaft» en Rüdiger Voigt (ed.): *Großraum-Denken. Carl Schmitts Kategorie der Großraum-Ordnung*, Steiner, Stuttgart, 2008, pp. 71-97.
- Lowenthal, Abraham F.: «The Obama Administration and the Americas» en A.F. Lowenthal, Theodore A. Piccone y Laurence Whitehead (eds.): *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Brookings Institution, Washington, DC, 2011, pp. 1-28.
- Lowenthal, Abraham F., Theodore A. Piccone y Laurence Whitehead (eds.): *Shifting the Balance: Obama and the Americas*, Brookings Institution, Washington, DC, 2011.
- Maihold, Günther: «Foreign Policy as Provocation. Rhetoric and Reality in Venezuela's External Relations under Hugo Chávez», SWP Research Paper 01/2009, Berlín.
- Maihold, Günther: «¿Demasiado mundo?: Lula, Brasil y Oriente Medio», ARI N^o 62, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.
- Malamud, Carlos: «Los actores extrarregionales en América Latina (I): China», Documento de Trabajo N^o 51, Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.
- Malamud, Carlos y Carlos García Encina: «Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán», ARI N^o 124, Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.
- Masala, Carlo: «Carl Schmitts Großraumtheorie: Eine Theorie der Internationalen Politik? Drei Lesarten und eine Anwendung» en Rüdiger Voigt (ed.): *Großraum-Denken. Carl Schmitts Kategorie der Großraum-Ordnung*, Steiner, Stuttgart, 2008, pp. 169-184.
- Mesquita Moreira, Mauricio: *India: Latin America's Next Big Thing?*, BID, Washington, DC, 2010.
- Messerlin, Patrick A.: «China in the WTO: Antidumping and Safeguards» en Deepak Bhattachali, Shantong Li y Will Martin (eds.): *China in the WTO. Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies*, BM, Washington, DC, 2004, pp. 29-47.
- Mendelson Forman, Johanna et al.: *Toward the Heavens. Latin America's Emerging Space Programs*, CSIS, Washington, DC, agosto de 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China: «China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean» en <www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t521025.htm>, 5/11/2008, fecha de consulta: 25/11/2009.
- Muñoz, Heraldo: «¿El fin de América Latina?» en *Foreign Affairs en Español* vol. 6 N^o 1, 2006, pp. 34-41.
- Navarrete, Jorge Eduardo: *El Grupo de los Ocho y «los otros cinco»: hacia una relación constructiva - el papel de México*, Fundación Friedrich Ebert, México, DF, 2008.
- Nye Jr., Joseph S.: *Bound To Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, Nueva York, 1990.
- Olivié, Iliana e Ignacio Molina: «Índice Elcano de Presencia Global», Estudio Elcano N^o 2, Real Instituto Elcano, Madrid, 2011.
- Palacios, Luisa: «Latin America as China's Energy Supplier» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *China's Expansion into the Western Hemisphere. Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution, Washington, DC, 2008, pp. 170-191.
- Roett, Riordan y Guadalupe Paz: «Assessing the Implications of China's Growing Presence in the Western Hemisphere» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *China's Expansion into the Western Hemisphere. Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution, Washington, DC, 2008, pp. 1-23.

- Rosen, Daniel H. y Thilo Hanemann: «China's Changing Outbound Foreign Direct Investment Profile: Drivers and Policy Implications», Policy Brief N° 09-14, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, 2009.
- Rudolf, Peter: *The United States and the Rise of China. The Strategy of the Bush Administration*, SWP, Berlín, 2006.
- Russell, Roberto: «América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?» en *Nueva Sociedad* N° 206, 11-12/2006, pp. 48-62, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3394_1.pdf>.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian: «Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos» en Ricardo Lagos (comp.): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008, pp. 209-238.
- Schmitt, Carl: *Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte* [1941], 4ª edición, Duncker & Humblot, Berlín, 1991.
- Shifter, Michael: «Obama Trip Symbolic not Substantive» en *Oxford Analytica*, 30/3/2011.
- Sizonenko, Alexander: «Latin America, a Fixture in Russian Diplomacy» en *International Affairs* N° 1, 2007, pp. 117-131.
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): *SIPRI Yearbook 2008 - Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Oxford, 2008.
- Stubits, Adam: «Introduction» en Cynthia Arnson, Haleh Esfandiari y A. Stubits (eds.): *Iran in Latin America: Threat or «Axis of Annoyance»?*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2009, pp. 1-12.
- Tokatlian, Juan Gabriel: «A View from Latin America» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *China's Expansion into the Western Hemisphere. Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution, Washington, DC, 2008, pp. 59-89.
- Turner, Susan: «Russia, China and a Multipolar World Order: The Danger in the Undefined» en *Asian Perspective* vol. 33 N° 1, 2009, pp. 159-184.
- Volpi, Jorge: «América Latina no existe» en *Revista Ñ*, 23/11/2009, <www.servicios.clarin.com/notas/jsp/enie/v1/notas/imprimir.jsp?pagid=2045344#>, fecha de consulta: 5/2/2011.
- Webb-Vidal, Andy: «Oiling the Axis. Ties between Iran and Venezuela» en *Jane's Intelligence Review* vol. 19 N° 8, 2007, pp. 33-35.
- Whitehead, Laurence: «Navigating in a Fog: Metanarrative in the Americas Today» en Andrew F. Cooper y Jorge Heine (eds.): *Which Way Latin America? Hemispheric Politics meets Globalization*, United Nations University Press, Nueva York, 2009, pp. 27-49.

TRAS LAS HUELLAS DE LA COCAÍNA

Nuevas alianzas del crimen organizado latinoamericano,
¿nuevas alianzas para combatirlo?

Daniel Brombacher

INTRODUCCIÓN

El proceso de diversificación de las relaciones políticas y económicas de América Latina y las nuevas alianzas exteriores del subcontinente no es solo un fenómeno que se limita al ámbito formal y legal. También el comercio exterior latinoamericano de productos ilícitos —drogas, seres humanos o productos falsificados— se ha ido diversificando en la década pasada. El crimen organizado en la región, sobre todo el narcotráfico, ha establecido nuevas alianzas en Europa y África y ha entrado en nuevos mercados de bienes y servicios ilícitos. Hasta hace una década, en el triángulo atlántico (Grabendorff), el tema de las drogas era más bien un asunto birregional entre América Latina y Estados Unidos, con algún apoyo benevolente europeo, mientras que hoy en día Europa y sus regiones vecinas están cada vez más afectadas por la problemática y, por lo tanto, cada vez más activas para combatirla. Para insistir en la metáfora: los catetos ilegales del triángulo atlántico son hoy más fuertes y en consecuencia más preocupantes que nunca.

Por un lado, este desplazamiento de los mercados meta del crimen organizado se debe al creciente volumen de comercio exterior y a una creciente movilidad de ciudadanos latinoamericanos hacia una amplia variedad de regiones a escala mundial. El libre comercio y la menor regulación en la movilidad personal permiten que también los productos ilegales puedan viajar con más facilidad. Por otro lado, la búsqueda de nuevos mercados de consumo del crimen organizado latinoamericano corresponde a un desplazamiento de los centros de consumo, especialmente para la rama del narcotráfico. El producto que desde los años 70 ha generado los ingresos más altos para el crimen organizado latinoamericano —la cocaína— tiene cada vez menor importancia en

DANIEL BROMBACHER: es consejero en el programa sectorial sobre política de drogas orientada en el desarrollo en la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Anteriormente, se desempeñó como becario en el Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, swp); trabajó en el área de América Latina y en el tema del crimen organizado.

Estados Unidos, históricamente el mercado más potente para estupefacientes ilegales procedentes de América Latina.

Al mismo tiempo, la demanda de cocaína ha crecido de manera considerable en Europa occidental y últimamente también, aunque en menor grado, en Europa oriental y África. Este desplazamiento de los mercados de consumo implica que el narcotráfico latinoamericano ha ido estableciendo nuevas rutas de comercialización transatlánticas, incluyendo las que atraviesan África y aun aquellas que integran la histórica ruta de los Balcanes y del Mar Negro, abasteciendo así a nuevas plazas de mercado más allá de las capitales de Europa occidental. Estos nuevos mercados se han vuelto desde el año 2000 cada vez más atractivos, dada la creciente presión represiva sobre las rutas clásicas hacia Estados Unidos. Tanto la política de Seguridad Democrática del presidente Álvaro Uribe en Colombia desde 2002 como la guerra contra el narco del presidente Felipe Calderón en México a partir de finales de 2006 dificultaron de manera considerable el comercio de cocaína y en un menor grado el de heroína, marihuana y drogas sintéticas hacia Estados Unidos.

Es por eso que las rutas y los mercados europeos y africanos se han vuelto cada vez más atractivos para la delincuencia organizada latinoamericana. Hay un exceso de oferta de cocaína en Europa occidental que está difundándose hacia África y Europa oriental. Ahora bien, ¿cómo reaccionan las regiones que abarcan los nuevos mercados y rutas de las drogas latinoamericanas frente a esta amenaza? Tomando en consideración la transnacionalidad cada vez más marcada de los flujos de cocaína, se puede suponer que las respuestas políticas, represivas y jurídicas deberían transnacionalizarse también para ser eficientes.

Así, el artículo busca contrastar el desplazamiento de los mercados y rutas de la cocaína latinoamericana con las respuestas políticas que se dan a este fenómeno. Mientras que la Unión Europea ha reforzado su compromiso con el combate del narcotráfico en el lustro pasado, países como Rusia y China también han demostrado un creciente desempeño en el ámbito de las drogas. En la siguiente sección analizo por qué el mercado de Estados Unidos se ha vuelto cada vez menos atractivo para las redes criminales latinoamericanas, ya que la disminución de este mercado clave es la razón principal para el establecimiento de nuevos mercados meta del crimen latinoamericano. Luego, busco analizar otras razones y consecuencias del desplazamiento de las rutas de comercialización de la cocaína fuera de América, así como del establecimiento de nuevas alianzas ilegales en Europa y África por parte de las redes criminales de Latinoamérica. La última sección

contrapone la creciente transnacionalización criminal desde Latinoamérica con la reacción de los Estados afectados por esta dinámica, analizando el desempeño europeo, ruso y chino en el ámbito del combate al narcotráfico.

LOS MERCADOS EN MOVIMIENTO

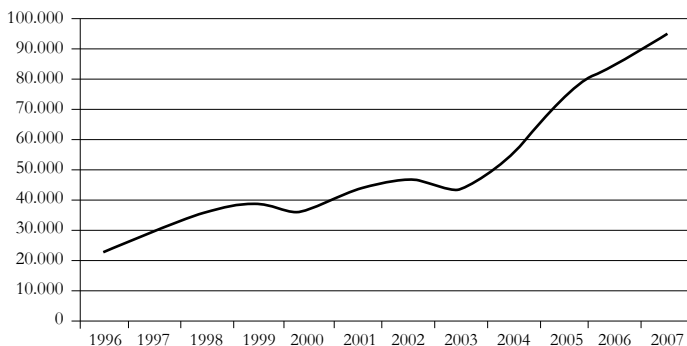
La disminución del mercado de cocaína en Estados Unidos y el *boom* de la cocaína en Europa

Desde los años 80, la prevalencia del consumo de cocaína en Estados Unidos ha disminuido constantemente. Si bien este país sigue siendo el mayor centro de consumo de cocaína y sus derivados, el porcentaje de consumidores de la población en general ya no es el más alto del mundo. Mientras que en 2008 2,6% de los estadounidenses entre 15 y 64 años había consumido cocaína al menos una vez al año, la tasa alcanzó el 3% de la población de Gran Bretaña (3,7% en Escocia, la tasa de consumo más alta en Europa) y 3% en España (UNODC 2010, pp. 176 y 185). En varios países de Europa, así como de América Latina, el consumo del alcaloide se multiplicó en el transcurso de la década pasada, mientras que en Estados Unidos, en comparación con 1990, se redujo a la mitad. En especial, Europa se está acercando a Estados Unidos a grandes pasos en materia de consumo de cocaína. Se calcula que cerca de 13 millones de ciudadanos europeos consumieron cocaína al menos una vez en su vida. Fueron entre 4,5 y 5 millones los que consumieron el alcaloide en 2008 (UNODC 2010, p. 176), mientras que tres cuartas partes de los consumidores pertenecían al estrato de entre 15 y 34 años (EMCDDA 2009, p. 67). Entre el año 2000 y 2005, el número de delitos perpetrados en Europa en relación con la cocaína aumentó en 62% (EMCDDA 2010). La explosión de la demanda en Europa no es un fenómeno que se repita en todos los países de la región; es más bien una expansión de mercado desigual. El creciente volumen de mercado se debe al auge de consumo en determinados países donde hubo un aumento considerable del consumo de cocaína: tan solo en España, el número de tales delitos creció de 16.799 en el año 2000 a 50.086 en 2008; pautas parecidas se repiten en Inglaterra, Italia o Francia (EMCDDA 2010), los países más afectados por la epidemia de cocaína en Europa. En Inglaterra, desde principios de 2000 el número de consumidores se ha más que cuadruplicado, mientras que en España, Francia e Italia se triplicó (EMCDDA 2008, pp. 4-15).

Contrariamente a lo que se podría suponer, el precio de la cocaína en Europa no ha subido debido a la creciente demanda, sino que ha bajado durante toda la década pasada. Un precio a la baja frente a una demanda

GRÁFICO 1

NÚMERO DE INCAUTACIONES DE COCAÍNA EN LA UNIÓN EUROPEA (MÁS TURQUÍA, CROACIA Y PAÍSES BÁLTICOS)



Fuente: EMCDDA.

en auge señala un exceso de oferta, por lo cual se puede suponer que entra una creciente cantidad de cocaína al mercado europeo y así se amortizan las posibles alzas de precio a través de una creciente oferta. Un buen indicador del crecimiento de los flujos de drogas ilegales por vía transatlántica es el número de incautaciones de cocaína en Europa. Desde mediados de los años 90 hubo un auge constante de decomisos de cocaína, lo que señala que el incremento del consumo va de la mano con una creciente oferta de droga que, teniendo en cuenta el precio a la baja, no es neutralizada por la droga restada al crimen en las intervenciones policiales y aduaneras. Si bien hubo en 2007 y 2008 una caída de casi 50% de la cantidad de cocaína confiscada en Europa en comparación con 2006, el número de delitos relacionados con la cocaína se ha quedado en niveles altos o incluso, en algunos países, ha ido subiendo (EMCDDA 2009, p. 69). En general, el consumo de cocaína en la Unión Europea subió nuevamente en 2008 (UNODC 2010, p. 176). Por lo tanto, no se puede suponer aún que la tendencia de crecimiento en Europa se haya invertido.

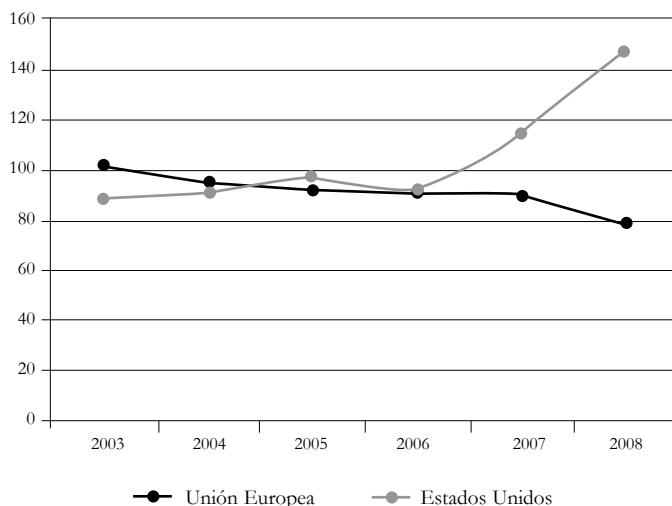
El cuello de botella mexicano

Mientras que la demanda europea se ha ido multiplicando, el precio de calle de la cocaína en Estados Unidos subió en promedio desde el año 2007 de manera considerable. A la vez, la pureza de la cocaína cayó notablemente. Este desarrollo singular fue acompañado por frecuentes faltas de disponibilidad de cocaína en varias de las mayores ciudades estadounidenses entre 2007 y 2008 (DEA), un acontecimiento insólito. Aparentemente, hubo cortes de suministro para el mercado de Estados

Unidos, ya que, contrariamente a lo que está sucediendo en Europa, se alzaron los precios pese a existir una contracción del consumo. Este desarrollo requiere de cierta explicación, ya que se trata de un fenómeno con grandes implicaciones tanto para el crimen organizado latinoamericano como para los Estados afectados en Europa. ¿Cómo se puede explicar la falta de cocaína en Estados Unidos en 2007 y 2008 a pesar de una caída del consumo a largo plazo?

GRÁFICO 2

PRECIOS PROMEDIO DE LA COCAÍNA AL MENUEDO EN ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA (EN US\$ Y € POR GRAMO RESPECTIVAMENTE)



Teniendo en cuenta que décadas de erradicación forzada en los países productores de coca –Bolivia, Colombia y Perú– nunca tuvieron efecto duradero alguno sobre la disponibilidad de cocaína en Estados Unidos o Europa, ni sobre el precio de venta o sobre la pureza del estupefaciente comercializado (GAO 2008, p. 17; Reuter 2006, p. 96), se puede descartar con alguna certeza que los esfuerzos de erradicación o de interdicción en los países productores ahora sí hayan tenido efecto sobre la disponibilidad de drogas en Estados Unidos. Las campañas de erradicación en los países andinos, por tanto, no tienen que ver con la falta de la droga en este mercado. Si fuera así, el desarrollo en Estados Unidos se debería reproducir en Europa, cosa que no se está dando. La diferencia entre el desarrollo de los mercados de cocaína en Europa y Estados Unidos se debe explicar de otra manera: la explicación más evidente es que hay una conexión causal entre la guerra contra el narco

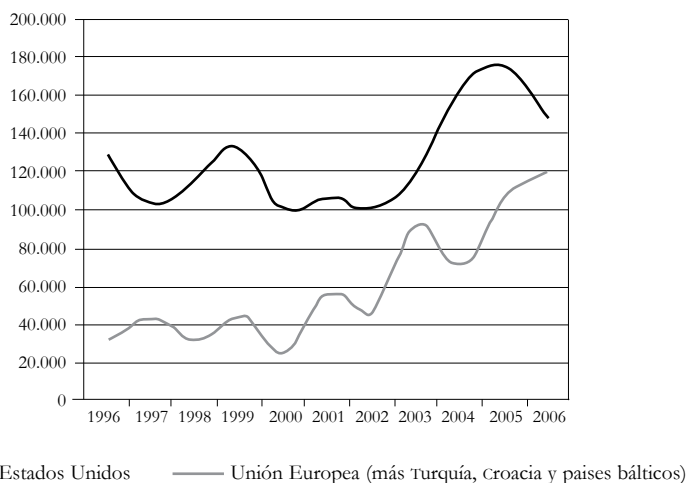
en México y la disponibilidad de cocaína en el vecino del norte; Europa no recibe mayores cantidades de cocaína a través de México, y por lo tanto la situación del mercado de consumo europeo dista mucho de la de Estados Unidos.

El comercio de cocaína a través del corredor centroamericano y el territorio mexicano hace tiempo que se convirtió en la mayor fuente de ingresos para el crimen organizado mexicano. Solo recientemente las drogas sintéticas cobraron fuerza frente a la cocaína. Drogas como la marihuana y la heroína, ambas producidas en México o importadas desde Sudamérica para reexportarlas hacia el norte, no tienen la misma importancia como *commodity* debido al valor comercial inferior (marihuana) o la menor demanda (heroína). La mayor parte de la cocaína que llega a territorio de Estados Unidos desde México ingresa por vía terrestre a través de la frontera suroccidental del primer país (Departamento de Justicia, p. 14). Estas rutas son de alto riesgo, desde antes de que Calderón asumiera la Presidencia de México y declarara la guerra contra los carteles a finales de 2006, debido al régimen de control fronterizo estricto y a la presencia de agencias de seguridad estadounidense a lo largo de los corredores. Al mismo tiempo, desde antes de 2006 el mercado de cocaína mexicano al por mayor es altamente competitivo. La competencia se puede explicar por lo atractivo de este mercado, ya que la cocaína en México, contrariamente a la realidad de los países productores, tiene un valor ya muy alto. Un kilo de cocaína en México tiene un valor comercial de entre US\$ 15.000 y US\$ 20.000, dependiendo de la pureza del estupefaciente. Al entrar a Estados Unidos, este valor se multiplica por la cercanía al consumidor. Estos márgenes de ganancias son singulares, incluso comparándolos con los de otras drogas ilegales, por lo cual todos los grupos del crimen organizado mexicano han buscado entrar en este mercado. Es por ello que varios carteles le han declarado la guerra al cartel de Juárez, una de las plazas de mercado de cocaína más importantes para acceder al mercado del norte.

En economías ilegales, la competencia genera violencia. Por la falta de mecanismos pacíficos de arbitraje, los participantes en economías ilegales recurren a la violencia para imponer sus intereses a los competidores en el mercado. En economías legales, esta función la asumen cortes o agencias antimonopolio, la legislación formal u otras reglas de juego que vigilan la libertad de la competencia (Reuter 1983, p. 114). Por lo tanto, es común un cierto nivel de violencia en economías ilegales y racionales para los que participan en ella, sobre todo cuando se trata de polipolios como el mercado de cocaína en México. No obstante, la violencia

GRÁFICO 3

COCAÍNA INCAUTADA EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA (EN KG)



Fuente: UNODC, EMCDDA.

desencadenada que se puede observar con tendencia creciente en el norte de México (Shirk, p. 7) no es normal ni racional en el crimen organizado (Felbab-Brown 2009, p. 5).

Solamente se puede explicar esta violencia en México por la constante intervención del gobierno de Calderón en la economía de las drogas. Es especialmente la *king ping strategy* de las autoridades –la meta de detener o matar a los capos principales de los carteles– la que ha contribuido al aumento de la violencia. Al decapitar a las organizaciones del narcotráfico, se incentiva la violencia tanto por la sucesión del mando como por las rutas y plazas de mercado que quedan desatendidas durante el periodo en que la sede está vacante. Además, la creciente cantidad de detenciones de miembros inferiores de los carteles también ha generado violencia en el mercado de la cocaína y otras drogas: en México, cerca de 70.000 personas vinculadas al narcotráfico fueron detenidas desde el año 2006 (Felbab-Brown 2010, p. 3). A estas pérdidas constantes de recursos humanos se suman más de 25.000 muertos por violencia entre los carteles según cálculos oficiales. Debido a las detenciones y a las caídas, los carteles recurren al reclutamiento violento de personal. El ejemplo más trágico de este mecanismo fue la masacre de 72 inmigrantes indocumentados centro- y sudamericanos en Tamaulipas en agosto de 2010; las víctimas se habían negado a aceptar el reclutamiento forzado para servir en el cartel de los Zetas.

En resumen, la violencia desmesurada entre los carteles y contra el Estado y la sociedad en México se debe, por un lado, a la competencia entre los participantes en el mercado lucrativo de drogas, y por el otro, a la intervención pública en la economía ilegal que la agita y desestabiliza. Es por eso que el interés primordial del crimen organizado —crear ingresos a través del comercio con drogas— está en serias dificultades. Las señales más claras del desorden de la economía de estupefacientes en México son el precio en alza de la cocaína en Estados Unidos, las frecuentes faltas de cocaína en las mayores ciudades del país y la menor pureza de la droga (Brombacher, pp. 5-10). México, como principal ruta de las drogas sudamericanas hacia Estados Unidos, se ha convertido en un cuello de botella, cada vez más angosto, por el desorden y el desequilibrio del mercado. Por la constante pérdida de recursos humanos falta experticia, conocimiento técnico sobre rutas de tráfico, se pierden contactos con las autoridades y de tal manera se pierden también vías de información y corrupción. Por las incautaciones, que van de la mano con las detenciones, se restan al crimen organizado medios de transporte, laboratorios, drogas en vía de comercialización, dinero y armas. A la vez, las detenciones y la violencia implican un riesgo cada vez más grande para los participantes en el narcotráfico al por mayor hacia Estados Unidos. Por tanto, este mercado se vuelve cada vez menos atractivo, no solo por la violencia y la presión represiva, sino también por la demanda cada vez menor de cocaína. Es por eso que el crimen organizado mexicano ha ido desplazando sus actividades hacia zonas menos riesgosas —especialmente Centroamérica—. Las voces de alarma que advierten acerca del asentamiento de los Zetas y del cartel de Sinaloa en Guatemala son cada vez más fuertes (ICG, pp. 15-17).

NUEVOS MERCADOS, NUEVAS RUTAS DEL CRIMEN ORGANIZADO LATINOAMERICANO

Europa

Como se ha descrito en la sección anterior, Europa se ha convertido en el mercado más dinámico de cocaína del mundo. Si bien es cierto que los mercados de consumo en países como Argentina, Brasil y Chile se han potenciado también, hasta llegar a niveles comparables a los de Europa y Estados Unidos (UNODC 2010, pp. 178-179), en este artículo nos concentramos en los mercados extrarregionales. Así, si bien el mercado europeo aún no ha logrado el tamaño del de Estados Unidos, se le acerca a grandes pasos. Al mismo tiempo, hay una multitud de rutas potenciales, mucho menos vigiladas, y, por lo general, alejadas del alcance de la vigilancia y de las operaciones de las autoridades de Estados Unidos. Por estas razones, el narcotráfico a Europa ha crecido con

facilidad, creando un exceso de oferta en el Viejo Continente que se señala a través de los precios en declive. Europol distingue tres principales rutas transatlánticas marítimas de cocaína –la única droga de origen latinoamericano que se trafica en cantidades mayores a Europa–: una ruta norte, que tiene su inicio en Colombia o Venezuela, pasa por las Antillas Menores y Mayores y termina en España o Portugal; una ruta media que parte de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, atraviesa el Atlántico alrededor o por Cabo Verde, Madeira o las Islas Canarias, terminando en la península ibérica o Europa noroccidental –preferentemente en los puertos de Rotterdam, Amberes, Dover y en un menor grado, de Hamburgo–; y, finalmente, una ruta transatlántica de cocaína que pasa por África occidental (v. el siguiente apartado), que sin lugar a dudas existe aunque muchas veces se exagera su importancia (Europol 2007, p. 4).

Las rutas más frecuentadas son las que llegan a España. Este país es el más usado como plataforma para la cocaína en Europa. España decodifica por lejos las cantidades más altas de cocaína, tanto en alta mar como en tierra. Una vez llegada a la península ibérica, la cocaína se redistribuye por toda Europa, tanto por tierra hacia el norte como por mar hacia el sur del continente. Más allá de estas rutas dominantes con origen en países con costas sobre el Atlántico, también países del Pacífico como Chile, Perú o Ecuador se mencionan con alguna frecuencia como puertos de origen de cargas de cocaína hacia Europa. Se sabe poco sobre potenciales rutas de tráfico de cocaína transpacífico, lo que probablemente se explica por la poca importancia que tiene esta droga en Asia, aunque la demanda de Australia y Nueva Zelanda, bastante alta (UNODC 2010, p. 180), posiblemente se abastece por estos canales.

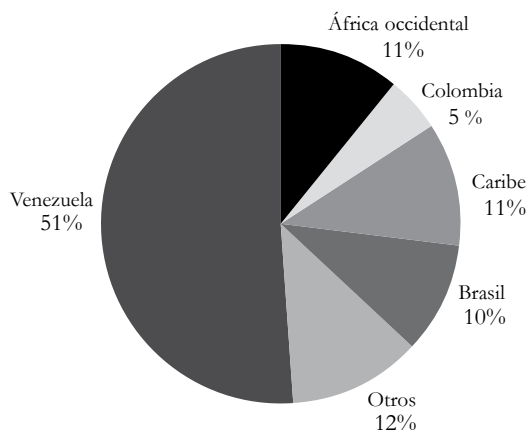
Para complicar aún más el rompecabezas de los caminos de la cocaína, las rutas aéreas son bastante fluctuantes y variables. Primero está el flujo constante de correos humanos (*mulas*) entre Latinoamérica y Europa, que transportan cantidades de alrededor de un kilo de cocaína por persona, en su propio cuerpo o en la ropa o el equipaje. Luego ha crecido la cantidad de vuelos clandestinos con narcoavionetas y hasta grandes aviones de carga entre Sudamérica y África occidental.

En 2007 los países de origen de cocaína más reportados, refiriéndose al último país de tránsito antes de llegar a Europa, fueron República Dominicana y Argentina, cada uno con 9%, y Brasil con 8% (UNODC 2009, p. 72). En cuanto a España, aparte de los países anteriormente mencionados, Venezuela resaltó como país de origen más importante en 2006, y es el último país de tránsito en más de un tercio de los casos

(Europol 2007, p. 4; UNODC 2008, p. 76). Además, las ex-colonias y territorios de ultramar de algunos países europeos en el Caribe y las Guayanas son históricamente importantes puntos de partida para el tráfico de drogas hacia Europa debido al alto nivel de intercambio comercial y movilidad de personas entre el Viejo Continente y sus ex-colonias.

GRÁFICO 4

ORIGEN DE EMBARCACIONES MARÍTIMAS DE DROGAS
HACIA EUROPA, 2006-2008



Fuente: MAOC-N, UNODC 2010.

Sin embargo, la relativa importancia de República Dominicana, Brasil o Argentina como países de origen de la cocaína traficada a Europa no refleja la verdadera dimensión del narcotráfico transatlántico en cuanto al volumen comercial. La parte más numerosa de los casos de tráfico de drogas reportados corresponde a la detención de correos humanos. Sin embargo, el tráfico al por mayor es mucho más significativo, ya que las *mulas* viajan en promedio con alrededor de un kilo de cocaína, mientras que en el tráfico marítimo las cargas fácilmente llegan a la media tonelada o más. El goteo de pequeñas cantidades de cocaína a través de *mulas* no es el problema más preocupante para Europa, sino más bien las cargas al por mayor. La razón por la cual República Dominicana, Brasil o Argentina se mencionan con tanta frecuencia como países de origen del tráfico de drogas no es porque estos países sean las plataformas más importantes del negocio de estupefacientes transatlántico, sino porque tienen vuelos directos hacia Europa con más frecuencia que sus países vecinos. Si, por el contrario, se analiza solamente el origen de las embarcaciones marítimas con cocaína interceptadas en el camino hacia Europa, el panorama

es diferente. Según la inteligencia militar europea, entre 2006 y 2008 fue Venezuela el país que figuró en más de la mitad de los casos reportados como puerto originario de transportes marítimos de cocaína hacia Europa. Este dato confirma el argumento de que el narcotráfico por Venezuela habría aumentado considerablemente en el lustro pasado (GAO 2009, pp. 5-7). A continuación, 10% de las embarcaciones con drogas que viajaban hacia Europa venían desde África occidental —adonde habían llegado antes en muchos casos también desde Venezuela—. Brasil y el Caribe figuran con alrededor de 10% de los casos (UNODC 2010, p. 234).

Como demuestran palmariamente los datos, hasta la fecha México y Centroamérica no han adquirido un rol importante en el negocio transatlántico de cocaína, ni como países de origen de embarcaciones ilegales ni como mayores fuentes de correos humanos, aunque en los frecuentes vuelos entre Europa y México también se identifican a menudo *mulas*. No obstante, la cantidad hasta ahora es más reducida que en el caso de otros países de la región. Si bien de vez en cuando aparecen evidencias anecdóticas sobre el involucramiento de grupos mexicanos en el negocio transatlántico, las redes mexicanas aún no han comenzado a competir con fuerza con sus pares sudamericanos por las rutas del Atlántico¹. De la misma manera, y a pesar de algunos rumores sobre conexiones directas de los carteles del Golfo y de Sinaloa con la «Ndrangheta» calabresa de Italia del Sur y otras mafias, faltan evidencias confiables al respecto, más allá de casos particulares². Al mismo tiempo, los lazos estrechos que han establecido los carteles mexicanos con contrapartes criminales en Colombia y Perú también apuntan en la dirección de un involucramiento gradual en el negocio más allá de Estados Unidos, y lejos del cuello de botella en que se ha convertido México³. Esta hipótesis queda subrayada por el creciente comercio de precursores químicos y farmacéuticos para drogas sintéticas, sobre todo metanfetamina, que llegan a México y Centroamérica a través de África, con origen en Asia (Europol 2009, p. 34). El posible trueque de drogas podría ser un nudo que conecta México con redes del tráfico transatlántico de estupefacientes. Sea como fuese, el mercado europeo

1. V., a modo de ejemplo, «Mexican Cartels Funneling Shipments to Italian Mafia through Texas» en *The Guardian*, 22/4/2009; y «Mexican Cartels Find New Smuggling Routes in Britain, Paper Says» en *Latin America Herald Tribune*, 31/8/2009.

2. «Mexican Drug Gang Tentacles Reach Europe, Africa», *Reuters*, 23/12/2008.

3. A modo de ejemplo: la caída de Edgar Valdéz Villareal, alias La Barbie, en México, el 31 de agosto de 2010, dejó al descubierto los lazos íntimos que el cartel de los Beltrán Leyva mantenía con proveedores de cocaína en Colombia, hasta con las mismas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). V. «Cayó enlace del frente 30 de las FARC con cartel de los Beltrán Leyva de México» en *El Tiempo*, 1/9/2010.

de cocaína es más atractivo que el de Estados Unidos porque es dinámico, el nivel de control e intervención gubernamental es menor y el euro por lo general es más potente que el dólar. Aunque uno podría pensar que el mercado de Estados Unidos se ha vuelto nuevamente atractivo para la narcodelincuencia mexicana debido al alza de los precios, estos precios señalan más que nada lo difícil y peligroso, y por lo tanto poco atractivo, que se ha vuelto este mercado. Si bien el crimen organizado busca maximizar sus ingresos, su interés primordial es bajar el riesgo al que se somete en sus negocios.

África occidental

Lo que se llegó a denominar la «ruta africana» significa hasta ahora más que nada el establecimiento de una plataforma segura para el tráfico de cocaína hacia Europa, no la emergencia de un nuevo mercado dinámico de drogas para redes latinoamericanas. Al parecer, el consumo de cocaína en África ha aumentado en varios países, sobre todo en las regiones de África del Sur, occidental y central. Pero las tasas oficiales de prevalencia –por lo general estimativas y poco transparentes– son bastante modestas, con la excepción de Sudáfrica (UNODC 2010, p. 179). Desde cerca de 2004, los países del Golfo de Guinea y de la Bahía de Benin se convirtieron en cabezas de puentes para narcotraficantes venezolanos y colombianos. Las contrapartes africanas, en muchos casos nigerianos que disponen de densas redes de diáspora tanto en Europa como en Sudamérica (Brasil sobre todo), suelen participar más bien como ayudantes en el negocio, remunerados con pequeñas cantidades de cocaína.

No cabe duda de que el problema del narcotráfico a través de África occidental muchas veces fue exagerado tanto por las agencias internacionales como por los medios de comunicación. La base estadística es débil, ya que la credibilidad y el sistema de conteo de drogas incautadas son poco fiables en una región que agrupa en su seno a los países más pobres y menos desarrollados del mundo. No obstante, pese a la debida cautela, hay evidencias suficientes para suponer que el crimen organizado sudamericano está activo en la región y que ha convertido algunos países en puertos seguros en el afán de llevar cocaína a Europa. El involucramiento de fuerzas armadas y policiales en el narcotráfico y la corrupción hasta las esferas más altas de los gobiernos no es ningún secreto (UNODC 2010, pp. 242-245). Para grupos criminales bajo presión represiva y jurídica en sus países de origen o sobre rutas clásicas del narcotráfico, África occidental, con sus deficientes estructuras policiales, jurídicas y militares, es un biotopo ideal. La vulnerabilidad a la

corrupción, la ubicación geográfica, las redes de diáspora hacia Europa y la mano de obra barata son factores que se suman al atractivo de esta región africana —y otras regiones del mundo— para el crimen organizado en general (Reuter 2010, pp. 104-111).

En el año 2006, cerca de un tercio de la cocaína confiscada en Europa había transitado por África y casi una quinta parte de los pasajeros aéreos detenidos por posesión de cocaína en Europa eran de origen africano (UNODC 2008, p. 76). Se solía trasbordar la cocaína en alta mar o en islas despobladas en el Golfo de Guinea a lanchas de pesqueros locales. En las playas de países como Guinea-Bissau, Guinea, Ghana, Sierra Leona o Benin se trasladaba la droga directamente a otros medios de transporte marítimos, o se almacenaba en las costas hasta reenviarla por vía marítima, en casos aislados también por tierra, con destino a Europa, generalmente a España. La cocaína con que se remuneraba a los ayudantes africanos llegaba en parte a Europa a través de correos humanos en vuelos comerciales, y en parte se consumía allí. Hoy en día, desde un descenso total tanto de las incautaciones de cocaína en la región como del número de *mulas* provenientes de ella de 2008 en adelante, no está muy claro hasta qué punto la región sigue siendo frecuentada por actores criminales latinoamericanos. Es posible que, por la creciente atención internacional y los más intensos y mejor coordinados controles marítimos europeos, las redes sudamericanas hayan desplazado a las rutas al interior del continente con la ayuda de contrapartes locales, en vez de usar solo los puertos de África occidental para hacer escala y trasbordar la encomienda (Europol 2009, p. 56). El uso de rutas terrestres, a través de la zona del Sahel y del Sahara hasta Marruecos o incluso Egipto, sin ser una pauta nueva, parece ahora más frecuente⁴. A la vez, se usan diferentes tipos de aviones para el transporte de cocaína dentro de África hacia puntos de entrada en Europa menos vigilados que las cercanías de la península ibérica.

Los Balcanes y el Mar Negro

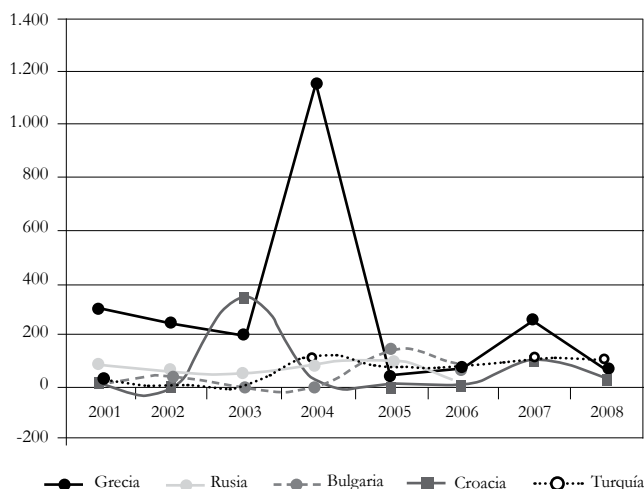
Puntos de entrada con menos riesgo para la cocaína se encuentran en la parte sudoriental de Europa, incluyendo Grecia, Turquía, los Balcanes, Rumania y Bulgaria. Estos países son los que tradicionalmente han concentrado el tráfico de heroína proveniente de Afganistán y anteriormente de Asia sudoriental, más el tráfico de cigarrillos de contrabando hacia Europa. La cocaína antes estaba prácticamente ausente en el panorama tanto criminal como de consumo en estos países

4. «Schnee in der Sahara» en *Neue Zürcher Zeitung*, 13/8/2009.

(UNODC 2010, p. 177). Hoy en día, la infraestructura del tráfico con heroína y productos de contrabando al parecer también es utilizada para el tráfico de cocaína. En Grecia como en Rumania, especialmente en el puerto de Constanza, las incautaciones de cocaína han aumentado recientemente cuando antes eran lugares muy ajenos a las rutas de la cocaína. Al mismo tiempo, se pudieron identificar con alguna frecuencia cargamentos de cocaína en puertos del Mediterráneo de Eslovenia, Croacia y Montenegro. Al parecer se trata de transportes provenientes de África del Norte, posiblemente los mismos transportes que antes solían llegar a España (Europol 2009, p. 56), pero que ahora se desvían dentro de África hacia Egipto y Oriente Medio⁵. El llamativo desplazamiento del tráfico de cocaína a través de África más hacia el oriente es otro gran ejemplo del notorio «efecto globo» y del «juego del gato y el ratón» entre las autoridades nacionales y un crimen organizado transnacional, ya muy conocido desde América Latina.

GRÁFICO 5

COCAÍNA INCAUTADA, SELECTOS PAÍSES DEL ESTE Y SUDESTE DE EUROPA (EN KG)



Fuente: EMCDDA.

Más allá de la necesidad del crimen organizado de mover sus rutas para evadir controles estatales reforzados, el desplazamiento del tráfico de cocaína hacia el este de Europa también se podría explicar por el crecimiento de los mercados de consumo en Europa oriental y Oriente

5. *Ibíd.*

Medio. Aun así, no se debería sobrestimar el tamaño de estos mercados nuevos. Probablemente el crimen organizado busca allí sobre todo rutas con menos riesgo para la cocaína, no nuevos centros de abastecimiento. Los países de Europa oriental, incluyendo Rusia y sus países vecinos, están lejos del dinamismo del mercado de consumo de cocaína en Europa occidental. Comparando las pocas estadísticas que hay sobre la prevalencia del consumo en países de Europa oriental con el número de decomisos de cocaína en estos países, cuando están disponibles, se puede tomar nota de que allí el consumo de cocaína aún es ínfimo (UNODC 2010, p. 284). Sin embargo, como en el caso de África occidental, el consumo no suele ser la mayor preocupación de las autoridades. Son los efectos asociados al narcotráfico, como la corrupción y la violencia, los que se perciben como amenazas. Estos efectos se suelen desplazar con las mismas rutas de las drogas, por lo cual la transnacionalización del negocio ilegal también implica una transnacionalización de las amenazas. Sin embargo, el creciente volumen de drogas de origen latinoamericano que llega a Europa occidental, África y Europa oriental ha provocado ciertas reacciones políticas.

¿NUEVAS CONTRAPARTES EN LA LUCHA ANTIDROGAS EN AMÉRICA LATINA?

La Unión Europea

Desde antes del *boom* de la cocaína en Europa, la Unión Europea y sus países miembros han cooperado con los países latinoamericanos para combatir la narcoeconomía, sobre la base del lema de responsabilidad compartida entre países productores y países consumidores. Al contrario de Estados Unidos, que ha aplicado estrategias represivas y militarizadas, la Unión Europea y sus miembros siempre han buscado un enfoque más civil contra el problema de las drogas. Fue por eso que el instrumento de desarrollo alternativo se convirtió en el pilar central de la cooperación europea en los países productores de drogas orgánicas, sobre todo en Bolivia, Colombia y Perú (Brombacher/Maihold, pp. 29-33). Actualmente, son cerca de 30 proyectos de esta índole los que se están implementando en la región con recursos de cooperación europea (EMCDDA 2008, p. 16), apoyados por sistemas de preferencias comerciales para exportaciones a la Unión Europea que benefician a los países productores de drogas. Hay varios mecanismos birregionales en este ámbito, como el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe o el Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas de la Unión Europea con la Comunidad Andina (CAN).

A pesar de la asignación de fondos no menores de cooperación para los países andinos en el campo de las drogas y temas relacionados, el tema del tráfico de cocaína nunca fue prioritario para la Unión Europea. En rigor, la Comisión y el Consejo Europeo y los gobiernos de los Estados miembros han prestado desde hace poco más atención al problema del narcotráfico transatlántico. Hay tres razones para este cambio de actitud: el *boom* de la cocaína en Europa; el asentamiento del crimen organizado latinoamericano *ante portas* europeas en África occidental y el potencial efecto desestabilizador de esto; y, finalmente, que las nuevas rutas del narcotráfico transatlántico en la región quedan en gran parte fuera del alcance de la presencia de Estados Unidos. Este último país concentra hoy en día sus esfuerzos de control de tránsito e interdicción en la región entre Colombia y México. Al mismo tiempo, probablemente cerca de dos tercios o más de la cocaína que llega a Europa transitan por Venezuela y Brasil, a veces desviados por África occidental. Venezuela (GAO 2009, pp. 16-19), Brasil y los países de África occidental no cooperan con Estados Unidos en materia de drogas de la misma manera en que lo hacen Colombia, Centroamérica o México. Es por esta razón que el tráfico desde estos países tiene menos riesgo para el crimen organizado sudamericano. Por mucho tiempo, Europa descansó en la certeza de que los esfuerzos estadounidenses para combatir la narcoeconomía latinoamericana también cubrirían los intereses europeos. El desempeño potente de Estados Unidos le cedió a Europa el rol de cooperante civil y pacífico, afrontando el problema con medidas blandas de desarrollo, lo que no contribuyó mucho a reducir la oferta de drogas en Europa (Grabendorff, p. 59). Esta pauta está cambiando paulatinamente, debido a la creciente disponibilidad y consumo de cocaína en el Viejo Continente sin que Estados Unidos interrumpa este tipo de flujos.

El Pacto Europeo para Combatir el Narcotráfico Internacional con mención especial en la disrupción de las rutas de cocaína y heroína, adoptado por el Consejo de la Unión Europea en junio de 2010⁶, es solo el último testimonio de la preocupación que existe en Bruselas y en las capitales europeas por el creciente volumen de drogas orgánicas que llega a Europa. A la vez, es la primera verdadera estrategia oficial de interdicción de rutas. Tanto la Estrategia Antidrogas de la Unión Europea actual (2005-2012)⁷ como el Plan de Acción (2009-2012)⁸ que la acompaña son documentos que abarcan los instrumentos de control de oferta así como los

6. V. <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/114889.pdf>, fecha de consulta: 7/6/2010.

7. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st15/st15074.de04.pdf>>, fecha de consulta: 17/1/2010.

8. <www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_66226_EN_EU%20drugs%20action%20plan%20for%202009-2012-EN.pdf>, fecha de consulta: 25/1/2009.

de reducción de demanda para acercarse al problema de las drogas; no se destaca especialmente el interés europeo en interrumpir las rutas de tráfico ilícito de manera sistemática. El nuevo pacto es novedoso en este sentido. La Comisión Europea y algunos Estados miembros reaccionaron bastante rápido para atenuar las «ventajas comparativas» (Thoumi, pp. 195-199) de África occidental frente al crimen latinoamericano. Proyectos de reforma del sector de seguridad en Guinea-Bissau y Cabo Verde, el establecimiento de oficinas de enlace de agencias policiales y de inteligencia, proyectos de entrenamiento y de equipamiento, etc., fueron algunas de las medidas implementadas en la región. Desde el año 2007 funciona el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas-Narcóticos (MAOC-N por sus siglas en inglés) con sede en Lisboa, una agencia de varios Estados miembros de la Unión Europea con acceso al Atlántico que buscan coordinar sus acciones de interdicción de embarcaciones con drogas. Por iniciativa francesa, desde 2008 está en función un centro parecido para el Mediterráneo. El Centro para la Lucha Anti-Drogas en el Mediterráneo, con sede en Toulon, busca coordinar las operaciones contra el tráfico de drogas sobre este mar, sobre todo el transporte de marihuana con origen en Marruecos. Sin embargo, debido al anteriormente descrito desplazamiento de las rutas de cocaína, ahora este centro también tiene cierta importancia para interrumpir el tráfico de cocaína. Más allá de estos centros está la Agencia Policial Europea (Europol) que recolecta y redistribuye inteligencia criminal sobre el narcotráfico a Europa y busca coordinar el trabajo de las agencias antidrogas nacionales en esta materia.

Al parecer, la Unión Europea y sus miembros han entendido que el desarrollo alternativo es un instrumento eficiente de desarrollo, pero no una medida adecuada para reducir el narcotráfico hacia Europa a corto o mediano plazo. El esfuerzo europeo para intensificar las políticas de control de tránsito lejos de los países productores es una señal de que poco a poco se está difundiendo en Europa la idea de que el concepto de «responsabilidad compartida» en la lucha antidroga va más allá de la cooperación para el desarrollo rural. Con una política de control de las rutas de tráfico, la Unión Europea y sus Estados miembros no solo contribuyen a dificultar el tráfico transatlántico de cocaína hacia Europa, sino que también apoyan de una manera más eficiente que antes a sus pares latinoamericanos en sus esfuerzos para debilitar al crimen organizado en sus países.

Rusia y China

Desde hace pocos años, la Federación Rusa y China han buscado un mayor desempeño político y económico en América Latina y una mayor

visibilidad. A lo largo de su creciente presencia en la región, los dos países –Rusia más que China– han entrado en el campo de la lucha antidroga en Latinoamérica, al menos en el plano declarativo. En este sentido, representantes del gobierno ruso no solo firmaron un sinnúmero de convenios en los ámbitos de energía, militar, inversiones, finanzas y de cultura con gobiernos de la región, sino también en el de la lucha contra las drogas. Al mismo tiempo, el gobierno ruso ha buscado colocar el tema de la lucha antidroga en la agenda de foros como el BRIC (Brasil, Rusia, la India y China). En una reunión de los presidentes del BRIC en Brasilia en abril de 2010, el presidente ruso Dmitri Medvédev anunció una mayor cooperación entre los Estados de este foro en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico⁹.

En América Latina, el gobierno ruso firmó acuerdos y memorandos de entendimiento en el campo de la lucha contra las drogas con diez países de la región, entre ellos Bolivia, Chile, Nicaragua, Perú y Venezuela (Burlyai, pp. 52-53). Por lo general, estos acuerdos prometen un mejor intercambio de información, apoyo técnico u operaciones conjuntas¹⁰. En algunos casos, como en el de Bolivia, también se incluyó la provisión de material bélico o de inteligencia para operaciones antinarcóticos. Cuando el gobierno de Evo Morales desautorizó en 2008 operaciones de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) en Bolivia como consecuencia de la escalada de la tensión por un conflicto en las relaciones bilaterales con el gobierno de ese país, el gobierno ruso prometió llenar el vacío técnico que se produciría debido a la retirada de los agentes de la DEA y proveer los materiales indispensables en la difícil lucha contra el narcotráfico. En ocasión de la visita de Morales a Moscú en febrero de 2009, él y su homólogo ruso Medvédev acordaron la venta de helicópteros rusos a Bolivia para fines antidrogas¹¹. Más tarde ese mismo año, los gobiernos de Bolivia y Rusia, durante la visita del jefe del Consejo de Seguridad Nacional ruso Nicolai Patrushev a la cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en Bolivia, discutieron, además de la transferencia de helicópteros, la venta de radares y armas pequeñas a este país¹². Como Bolivia no dispone de helicópteros ni de aviones propios –solo un puñado

9. «Medvedev Wants BRIC to Fight Terrorism and Drug Trafficking» en *Pravda*, 16/4/2010; «Entrevista con Nicolai Patrushev» en *Interfax*, 17/10/2009.

10. V., a modo de ejemplo, Troyansky (pp. 158-159) y «Russia, Chile Interested in Military-Technical Cooperation-Security Official» en *ITAR-TASS*, 16/10/2009.

11. «Russia to Aid Bolivia Drugs Fight» en *BBC News*, 17/2/2009.

12. «Russian Military Says no Plans to Use Bolivian Airfield as Base» en *Nezavisimaya Gazeta*, 26/10/2009.

prestados por Estados Unidos— para interceptar el narcotráfico aéreo, también anunció la compra de media docena de aviones K-8 de producción china, los mismos que ordenó Venezuela, más técnica satelital y de radares para metas antidrogas¹³.

Ahora bien, ¿por qué Rusia y en un menor grado China y sus pares en América Latina buscan la cooperación en el tema de la lucha contra las drogas? Bolivia carece de adecuado equipamiento militar y policial para enfrentarse al narcotráfico, por lo cual depende de la benevolencia rusa y china y de contratos favorables. A Venezuela, por el contrario, debido al embargo de Estados Unidos de venta de material bélico y partes, no le quedan muchas alternativas para conseguir equipamiento técnico de última generación para la lucha antidroga. Al parecer, Venezuela está bastante indefensa frente al cada vez mayor uso que da el narcotráfico al territorio venezolano para la exportación de cocaína colombiana a Europa. Aun así, en los casos tanto de Bolivia y Venezuela como de Perú, que usa tecnología militar rusa desde la época de la Guerra Fría, la compra de material bélico ruso y chino no corresponde exclusivamente a un interés de mejorar la lucha antidroga, ya que todos estos bienes militares pueden ser usados más allá de la intercepción de vuelos sospechosos y la ubicación aérea de lanchas semisumergibles o de campos de cultivo. Debido al apoyo internacional unánime a cualquier medida que promete mejorar las políticas antidroga de estos países, el lema antidroga sirve como «escudo justificador» tanto para Rusia y China como para los países compradores de la región. No cabe duda de que conviene tildar las ventas de armas rusas a Venezuela —que desde el año 2005 sobrepasan un valor contractual de US\$ 5.000 millones (Flemes/Nolte, p. 5)¹⁴— como un esfuerzo por mejorar la lucha contra el crimen organizado¹⁵.

Debido probablemente a esta lógica, detrás de estas compras y más allá de ellas, los acuerdos de cooperación antidrogas han permanecido en el nivel declarativo, sin que haya habido avances de implementación de los acuerdos, tanto de los de índole operativo o de inteligencia como de la transferencia de fondos prometidos¹⁶. Al parecer, estos acuerdos siguen la misma pauta de otros numerosos que han firmado Rusia y sus nuevas

13. «Bolivia y su sueño de un ‘escudo aéreo’» en *BBC Mundo*, 22/6/2010.

14. «Chávez impulsará cooperación militar con Rusia, pero no comprará armamento», *Agencia EFE*, 9/9/2009.

15. «Venezuela Takes Cover behind a Russian Shield» en *Komsomolskaya Pravda*, 15/9/2009.

16. «Latin American Geopolitics: The Dragon in the Backyard» en *The Economist*, 13/8/2009.

contrapartes latinoamericanas en otros ámbitos. Este tipo de acuerdos, por lo general, se han regido por una lógica de visibilidad, no por una de verdadero interés estratégico de las contrapartes. El desempeño demostrativo de Rusia en un ámbito tradicionalmente reservado a las agencias gubernamentales y ejecutivas de Estados Unidos en la región –el ámbito de las drogas– cumple probablemente más bien con metas políticas, como la demostración de su presencia en la cercanía de Estados Unidos o el anhelado reconocimiento de Abjasia y Osetia del Sur, o en el caso de China, su política de aislamiento de Taiwán¹⁷. Se sustenta el argumento en que los contratos para venta de material bélico en muchos casos no parecen rentables para Rusia, ya que se financian a través de créditos de compra de largo plazo¹⁸. Aparentemente, en este caso el razonamiento político pesa más que el rédito comercial.

También se puede sospechar que existe un factor político detrás del nuevo interés ruso y chino en el narcotráfico latinoamericano por una razón muy simple: Rusia –y menos aún China– no padece de un problema relacionado con las drogas latinoamericanas en su sociedad, ni desde un ángulo de salud pública, ni desde uno de seguridad de Estado. Por eso no parece factible que países como Rusia o China estén preocupados de verdad por la oferta latinoamericana de drogas. Mientras que el consumo de cocaína en China hasta ahora es prácticamente inexistente, con la excepción de Hong Kong (UNODC 2010, p. 179), los opiados u otras drogas que se consumen allí provienen en su gran mayoría de Asia. En Rusia, si bien ha habido un leve aumento de la oferta y el consumo de cocaína de origen andino, no es un asunto preocupante para la salud pública (UNODC 2010, p. 284). Tomando como indicador la cantidad de cocaína incautada por las autoridades rusas en los años pasados, no se puede identificar una tendencia preocupante en sus números absolutos, y menos aún en relación con los decomisos en Europa occidental. Incluso comparándolas con África, las cantidades de cocaína confiscadas en Rusia son mínimas. Aparte del alcohol, la heroína proveniente de Afganistán es tanto en la Federación Rusa como en sus países vecinos la droga más amenazante para estas sociedades. Hay una epidemia de consumo de heroína en toda la región, con muy altos índices de coincidencia estadística entre el abuso de esta droga y las infecciones de sida.

17. Para el caso de Nicaragua como un trato de armas por reconocimiento de las provincias caucásicas v.: «Prensa rusa: Moscú prometió US\$ 2 mil millones a Ortega», en *La Prensa*, 28/12/2009.

18. V.: «Yevgeniy Trifonov: Tanks of Friendship» en *Gazeta*, 3/11/2008.

CONCLUSIONES

Trazando las huellas de la cocaína latinoamericana en el mundo y, consecuentemente, las huellas del crimen organizado que la comercializa, se puede tomar nota de un fuerte desplazamiento de los centros de consumo de esta droga. El mercado de Estados Unidos no solamente está cada vez más reducido, sino que incluso es cada vez menos accesible para el crimen organizado latinoamericano. Tanto la alta competencia entre los carteles en el norte de México, como las constantes intervenciones en el mercado ilegal a través de la guerra contra el narco del gobierno del presidente Calderón, llevaron a altos niveles de violencia y, por ende, inestabilidad y desorden en este negocio. México se ha convertido en un cuello de botella de los flujos de drogas hacia el norte, con un altísimo riesgo para los participantes. La explosión de los precios de la cocaína en el menudeo en Estados Unidos y la falta de disponibilidad señalan claramente que el suministro del mercado de consumo desde México está interrumpido.

A su vez, por el otro lado del Atlántico el mercado de cocaína europeo está creciendo constantemente, el riesgo para los participantes es más bajo y sobra la cocaína ofrecida a los consumidores. Señal de esto son los precios promedio de la cocaína, que han ido bajando en los últimos años. El crimen organizado latinoamericano ha reaccionado frente al movimiento de los centros de consumo. Ha establecido nuevas rutas de comercialización, no solamente para los mercados dinámicos en América Latina —como Argentina o Brasil—, sino también para Europa. El establecimiento de nuevas alianzas y cabezas de puente en África occidental y el posterior desplazamiento de rutas terrestres por el interior de África demuestran la alta flexibilidad del crimen organizado para hacer llegar un producto ilegal a los centros de consumo. El reciente uso de rutas a través de Europa sudoriental es solo el último ejemplo de la capacidad de adaptación criminal. Como el mercado europeo ofrece menos riesgos, es más dinámico y más lucrativo que su par norteamericano, parece solamente una cuestión de tiempo que el narcotráfico mexicano también se involucre con más vigor en este atractivo negocio.

Aparentemente, la Unión Europea y sus Estados miembros han entendido que la financiación e implementación de proyectos de desarrollo alternativo no son suficientes para reducir los flujos de drogas ilegales desde América Latina hacia Europa. Analizando bien las rutas y los países de origen del narcotráfico transatlántico, Europa debería haber reconocido que los intereses antidroga de Estados Unidos en la región


ya no son congruentes con los de Europa, por lo cual tiene sentido el cambio estratégico de la Unión Europea y sus Estados miembros de acompañar sus políticas de desarrollo en los países productores con una política de interdicción más sistemática. Mientras que África, como continente afectado por el crimen latinoamericano, carece de recursos de cooperación con los países fuentes de cocaína, Rusia, y en un menor grado China, empezaron recientemente a comprometerse de forma pública en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico en la región. Analizando bien los consiguientes acuerdos y contrastándolos con la realidad de estos países, parece bastante dudoso que haya un verdadero interés de ambas potencias en el tema. Ni Rusia ni China tienen un problema de seguridad o de salud pública debido a las drogas de origen latinoamericano. Es por eso que la adhesión retórica a la lucha antidroga por parte de ellos probablemente se rija por una lógica política y no por una real preocupación por el tema drogas. El involucramiento de Rusia o China en un ámbito tradicionalmente reservado a Estados Unidos en la región tiene cierto potencial de provocación y visibilidad. Por otro lado, la declaración de la venta de material bélico y servicios de entrenamiento como apoyo en la lucha contra el narcotráfico sirve como justificación de estas ventas, ya que la lucha contra el crimen organizado goza de apoyo unánime en el sistema internacional. Dada la índole declarativa y política del desempeño de Rusia y China en el campo del narcotráfico, probablemente estas políticas no serán sustentables. Por ende, no es de esperar que a mediano plazo un actor nuevo rompa con el triángulo atlántico en el campo de las drogas, un triángulo en el cual la Unión Europea y sus países miembros apenas van entendiendo el nuevo papel que han de asumir.

Bibliografía

- Brombacher, Daniel: «El control de oferta en la lucha antidrogas, ¿a quién le sirve?», *Policy Paper* N° 27/2010, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert Colombia, Bogotá, 2010.
- Brombacher, Daniel y Günther Maihold: «El negocio transatlántico de la cocaína: Opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico», Documento de Trabajo N° 45, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.
- Burlyai, Jan: «Russia's Latin American Tango» en *International Affairs* vol. 53 N° 3, 2007, pp. 50-54.
- Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a las Drogas (EMCDDA): *Monitoring the Supply of Cocaine to Europe, Technical Data Sheets*, EMCDDA, Lisboa, 2008.
- Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a las Drogas (EMCDDA): *Informe Annual 2009. El problema de la drogodependencia en Europa*, EMCDDA, Lisboa, 2009.
- Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a las Drogas (EMCDDA): *Statistical Bulletin 2010, Cocaine Related Drug Law Offences 2001-2008*, disponible

- en <www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index104048EN.html?type=stats&stat_category=w101&stat_type=w87&order=stat_reference>, fecha de consulta: 23/8/2010.
- Departamento de Justicia de Estados Unidos / Centro Nacional de Información sobre Drogas (NDIC): *National Drug Threat Assessment 2010*, Departamento de Justicia, Washington, DC, 2010.
- Drug Enforcement Administration (DEA): «Cocaine and Methamphetamin Price and Purity Charts 11.12.2008», <www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr121108_PPGcocaine_05to08graph_111408_with%20box.pdf>, fecha de consulta: 29/1/2009.
- Europol: *Project COLA: European Union Cocaine Situation Report 2007*, La Haya, 2007.
- Europol: *Organized Crime Threat Assessment 2009*, Europol, La Haya, 2009.
- Felbab-Brown, Vanda: «The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia», *Brookings Foreign Policy Paper*, The Brookings Institution, Washington, DC, diciembre de 2009.
- Felbab-Brown, Vanda: «The Design and Resourcing of Supply-Side Counternarcotics Policies», declaración ante el Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes, Subcomité de Política Interna, 14 de abril de 2010, disponible en <[www.brookings.edu/testimony/2010/0414_drug_funding_felbabrown.aspx](http://www.brookings.edu/testimony/2010/0414_drug_funding_felbabbrown.aspx)>, fecha de consulta: 15/7/2010.
- Flemes, Daniel y Detlef Nolte: «Externe Rüstungs- und Militärallianzen: Eine neue Dimension in Lateinamerikas Sicherheitsagenda» en *GIGA Focus* Nº 9/2009.
- Government Accountability Office (GAO): «Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; US Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance», *GAO Report* Nº 09-71, GAO, Washington, DC, 2008.
- Government Accountability Office (GAO): «Drug Control US: Counternarcotics Cooperation with Venezuela Has Declined», *GAO Report* Nº 09-806, GAO, Washington, DC, 2009.
- Grabendorff, Wolf: «Triangular Relations in a Unipolar World: North America, South America and the EU» en Wolf Grabendorff y Reimaund Seidelmann (eds.): *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Nomos, Baden-Baden, 2005, pp. 43-73.
- International Crisis Group (ICG): «Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity», *ICG Latin American Report* Nº 33/2010, ICG, Bogotá-Bruselas, 2010.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): *World Drug Report 2008*, UNODC, Viena, 2008.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): *World Drug Report 2009*, UNODC, Viena, 2009.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): *World Drug Report 2010*, UNODC, Viena, 2010.
- Reuter, Peter: *Disorganized Crime. The Economics of the Visible Hand*, The MIT Press, Cambridge (MA), 1983.
- Reuter, Peter: «Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia» en Álvaro Camacho Guizado (ed.): *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006, pp. 77-106.

- Reuter, Peter: «Can Production and Trafficking of Illicit Drugs be Reduced or only Shifted?» en Philipp Keefer y Norman Loayza (eds.): *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, BM, Washington, DC, 2010, pp. 95-135.
- Shirk, David A.: *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis from 2000-2009*, Trans-Border Institute, San Diego, 2010.
- Thoumi, Francisco: «Competitive Advantages in the Production and Trafficking of Coca-Cocaine and Opium-Heroin in Afghanistan and the Andean Countries» en Philipp Keefer y Norman Loayza (eds.): *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*, BM, Washington, DC, 2010, pp. 195-253.
- Troyansky, Mikhail: «A Close Country in the Far-Away Andes» en *International Affairs* vol. 54 N^o1, 2008, pp. 154-162.



IV. Homenaje a Wolf Grabendorff, analista y constructor de las relaciones eurolatinoamericanas

HOMENAJE A WOLF GRABENDORFF

Nikolaus Werz

DEL ESTE A BONN

Wolf Grabendorff nació el 1 de junio de 1940 en Markneukirchen, en el estado alemán de Sajonia. Él se define como hijo de refugiados. Durante la primera etapa creció junto a su madre, luego se trasladó a la región de Renania y entre 1953 y 1960 completó el bachillerato en la institución evangélica Herchen an der Sieg. Muchos de los alumnos de esa institución crecían sin sus padres y eran respaldados por las que en alemán se llamaban «*Kindertanten*», tías tutoras de niños. A juzgar por lo que se puede leer en internet, fue una época que dejó fuertes huellas en esta generación.

Hacia el fin de su periodo escolar, Wolf Grabendorff fue delegado de su clase y de su colegio. Antes de iniciar sus estudios en 1960 en Fráncfort, viajó por Europa haciendo autoestop y trabajó para el periódico suave de Ravensburg como pasante. Tres años después volvería a trabajar allí, en el archivo periodístico que es conocido como el Archivo de Munzig. Estas dos actividades pueden verse como un anticipo de lo que posteriormente serán sus áreas de trabajo profesional. En 1961-1962 fue colaborador de la sección de Educación Política del Comité General de Estudiantes (ASTA) de la Universidad Goethe de Fráncfort del Meno. Tras perder las elecciones, se vio reconfortado por el merecido mérito de poder ser parte del segundo grupo Fulbright que zarpó rumbo a la Universidad de Grinnell, en el estado norteamericano de Iowa. En el grupo de becarios estaba el periodista Ulrich Wickert y alguien que con el tiempo se convertiría en colega de Grabendorff en la Fundación Friedrich Ebert, Klaus-Peter Treydte. Uno de los informes

NIKOLAUS WERZ: dirige a la cátedra de Comparación de Gobiernos y Políticas del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Rostock desde 1994. Sus investigaciones se enfocan en partidos políticos y sistemas de partidos, así como en la transformación política y cultural, especialmente en Sudamérica. Entre sus numerosas publicaciones se encuentra un inventario de las investigaciones alemanas sobre América Latina.

Traducción de Florencia Martín.

NOTA: el autor agradece a Günther Maihold, Manfred Mols y Detlef Nolte por su colaboración.

presentados en el marco de esta beca tan valiosa había sido escrito por el diputado Carlo Schmid. Era el año de la crisis de Cuba. Grabendorff fue partícipe de las primeras huelgas y protestas y asistió a las clases de Arnold Toynbee, quien en ese mismo año había asumido una cátedra como profesor invitado.

Los testimonios indican que esta primera estadía en Estados Unidos marcó a Grabendorff, quien al regresar a Alemania no readoptó como centro la ciudad de Fráncfort, sino Berlín, adonde se trasladó para continuar con sus estudios. En aquella época, el tema de la tesis final que se escribía en el Instituto Otto Suhr de la Universidad Libre de Berlín (Freie Universität Berlin, FU) se decidía por sorteo. Es probable que Grabendorff no haya tenido nada que objetar en contra de Kurt Sontheimer, tutor del tema que le fue asignado; y el título de su tesis, «El papel de la Unión Social Cristiana de Baviera en la fracción con la Unión Demócrata Cristiana de Alemania», de 1965, está más bien entre los clásicos de las ciencias políticas. Sin embargo, Grabendorff decidió no profundizar en esta área.

Su compromiso fue considerablemente mayor al trabajar como asistente del profesor Wolfgang Hirsch-Weber (1920-2004), por entonces director de la sección de Latinoamérica del Departamento de Lenguas Románicas de la FU. Allí comenzó como ayudante de cátedra y participó, entre otras cosas, en la búsqueda de una casa en el barrio de Dahlem, asistió al pensador y político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre durante su visita a Berlín, y colaboró con la edición alemana de un libro de Frank Tannenbaum (1893-1969), con quien además mantuvo la correspondencia del caso. Tannenbaum, sociólogo que emigró a Estados Unidos en 1905, adquirió renombre siendo sindicalista. Mientras estaba en la Universidad de Columbia, mostró un creciente interés por México y tuvo entre sus discípulos al investigador y especialista en asuntos latinoamericanos Robert Alexander. En 1966 y en 1969, Tannenbaum invitó a Grabendorff al Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Columbia, en Nueva York, donde Grabendorff se dedicó a las ciencias políticas y a las investigaciones sobre Latinoamérica en Estados Unidos, mostrando un mayor interés por el *common sense* que por la tendencia científicista.

Ya en esta primera etapa queda de manifiesto un rasgo que sería característico de toda su vida laboral: trabajó junto con personas que vinculaban el compromiso político con el interés científico. Además, durante sus primeras estadías en el extranjero entabló contacto con una serie de colegas que lo acompañarían durante toda la vida.

De regreso en Berlín, Grabendorff se presentó, junto con Klaus Lindenberg, entre otros, a una beca de la Fundación Friedrich Ebert. Por aquel entonces, las fundaciones políticas, y de seguro la FES en particular, consideraban que Alemania precisaba profesionales especializados en Latinoamérica. En ese momento la carta de presentación para obtener una beca era el proyecto de doctorado. Wolf Grabendorff volvió a zarpar, esta vez como becario y rumbo a la República Dominicana, pero al llegar al Caribe se encontró con una universidad que permanecía cerrada durante largos periodos a raíz de las huelgas. La situación le dio un amplio margen de investigación y él lo supo aprovechar. Viajó a Perú y a Venezuela, donde halló el tema de su tesis doctoral: Venezuela, su política petrolera y la influencia de Estados Unidos, una temática que por cierto no ha perdido actualidad.

Los diversos viajes que realizó en el marco de sus investigaciones fueron trayendo aparejadas impresiones sobre los más diversos países. Tanto es así que en 1970, antes de concluir su doctorado, escribió *¿A dónde Latinoamérica?*¹, libro del que la editorial DTV haría tres ediciones en alemán que se verían seguidas por las ediciones en español y en chino. La tirada total de la edición alemana alcanzó los 35.000 ejemplares, y para muchas personas que trabajaban en temas vinculados a esta región el libro generó una especie de adicción. Sus páginas no solo describen la situación del momento en términos generales de optimismo, sino que además plantean el interrogante de cómo seguir, una pregunta que para Grabendorff se mantendría vigente durante los siguientes 40 años.

LATINOAMÉRICA, ¿CIENCIA O PERIODISMO?

Grabendorff dice que en ese momento ya había escrito casi 400 páginas de su tesis doctoral, pero que antes de que pudiera concluir y entregar el trabajo recibió una llamada de la emisora alemana ARD, que buscaba un corresponsal para Latinoamérica porque tenía previsto inaugurar una oficina en Río de Janeiro. Hasta ese momento la emisora contaba con un único corresponsal *freelance*, Dieter Kronzucker. Lleno de dudas, nuestro protagonista se comunicó con su director, Richard Löwenthal, quien le dijo que uno siempre podía volver a escribir una tesis de doctorado, pero que probablemente las propuestas de la televisión no se repetirían. Entonces Grabendorff decidió pasar al frente y

1. En este texto, Grabendorff subraya la necesidad de implementar reformas profundas en América Latina. Las críticas elogiaron, por ejemplo, la clara diagramación de sus conclusiones (cf. *Zürcher AZ* del 24/7/1971).

se apuntó en un curso de portugués en Hamburgo. En el ínterin, ARD decidió que abriría oficinas en Buenos Aires y a partir de 1971 la emisora comenzó a establecer su sede en la capital argentina, que estaría integrada por tres colaboradores extranjeros y dos colaboradores locales.

En años posteriores, Grabendorff hizo declaraciones muy críticas sobre la labor de los corresponsales extranjeros. En una entrevista del año 2002 afirmó:

En Latinoamérica, las noticias son redactadas por europeos cuya percepción de la política, la economía y la cultura a su vez determina cuál será la selección de noticias de la región que llegue a otros europeos.

Los corresponsales extranjeros (durante muchos años yo mismo fui uno de ellos) actúan por un lado como filtro y por otro como lente de aumento que pauta la percepción (europea) de los acontecimientos y los problemas de una región «dejana». La responsabilidad con la que cargan es enorme. Con una sola noticia, un corresponsal extranjero puede destruir lo que los diplomáticos han construido durante años. (Lange)

Una de las experiencias claves de sus épocas como corresponsal fue el golpe de Estado de Chile de 1973. Él y un colega italiano fueron los únicos corresponsales que estuvieron en el tristemente célebre Estadio Nacional de Chile, en Santiago. Además, Grabendorff hizo una entrevista muy conocida con el líder del argentino Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Mario Santucho. La entrevista fue emitida por Eurovisión y causó un gran interés porque en Argentina se decía que el guerrillero estaba muerto.

Paralelamente a su labor como corresponsal trabajó en la edición de *América Latina. Un continente en crisis* (Grabendorff 1973)², un volumen compuesto por ensayos esenciales sobre el nacionalismo, la Iglesia católica, los partidos políticos y la sociología de la Dependencia. Junto con otras publicaciones, este libro marcó el inicio de una intensa recepción de temas vinculados a Latinoamérica en el mundo académico de la República Federal de Alemania de la década de 1970 y principios de la de 1980.

Dado que la sección de radiodifusión de ARD (Südwestrundfunk) solo precisaba personal para sus oficinas en Buenos Aires y Ginebra, Grabendorff no continuó colaborando con la emisora y regresó al

2. En aquel momento el periódico *Die Zeit* todavía publicaba artículos referidos a libros políticos sobre Latinoamérica (6/7/1973).

Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP), donde trabajaría en los siguientes años. En este paso se planteaba uno de los principales interrogantes de su vida: ¿ciencia o periodismo? Él mismo seguramente respondería que ambos son importantes.

COLABORADOR DE LA SWP EN LA PERIFERIA DE EBENHAUSEN

A raíz de la Guerra Fría, algunas instituciones relevantes en materia de asesoramiento político solían estar ubicadas en pintorescos parajes lejanos a las fronteras y también alejados de la que por entonces era la capital del país, Bonn. Sin lugar a dudas, eso fue lo que llevó a que la SWP no estuviera emplazada en un gran centro. Arnold Bergstraesser lideraba el Grupo de Trabajo Ciencia y Política (AWP) y fue presidente del consejo de la entidad en el momento de su fundación. Todo aquel que se acercara a la Casa Eggenberg, en Baviera, era recibido por la crítica mirada de Bergstraesser desde una foto ubicada en la sala de entrada (Zunker). Por aquel entonces, y en plena Guerra Fría, se suponía que la SWP albergaba en primer lugar a profesionales que se dedicaban a contar misiles y se especializaban en asuntos referidos al Kremlin. Pero pronto se creó una sección para Latinoamérica que estaría integrada por dos personas. Todos los que, por supuesto con previo aviso y cumpliendo con el intercambio epistolar correspondiente, visitaran aquel edificio blanco y verde quedaban asombrados por el paisaje en el que se encontraba, pero también por la cantidad comparativamente elevada de revistas especializadas sobre Latinoamérica que se podían hallar en la Fundación.

Cuando yo, que en ese momento estaba escribiendo mi tesis de doctorado, obtuve el permiso para concurrir a las instalaciones, Grabendorff, por supuesto, estaba de viaje en el extranjero. En ese entonces, Manfred Wöhlcke me explicó algunos de los aspectos importantes de la Fundación y dejó en claro que la «creencia infantil» de que los colaboradores de la entidad tenían acceso a material extraordinario o secreto eran puras habladurías. El visitante pensó: al parecer estamos todos en la misma, no hay ninguna fuente secreta, pero ellos de seguro se encuentran en un nivel superior. A veces después del almuerzo, en los días en los que había una vista clara de los Alpes, los colaboradores solían salir a dar una vuelta alrededor del edificio. Al menos desde afuera, las instalaciones daban la impresión de ser una mezcla entre la Montaña Mágica de Thomas Mann y la Torre de Marfil, tal vez como una especie de sanatorio de investigación cuyos pacientes estaban distribuidos por todo el mundo.

Entre los primeros trabajos de Grabendorff para la Fundación se encuentra una monografía sobre Brasil en la que él ya por entonces anticipaba el auge que experimentaría este país latinoamericano (Grabendorff/Nitsch). Pero pronto su interés fue más allá de las publicaciones actualizadas sobre el desarrollo político de los países de la región y pasó a estar centrado en la relación entre Europa y América Latina. Probablemente retomando y ampliando un concepto de los enfoques de la Dependencia, Grabendorff y sus discípulos postularon la idea de un subsistema que surgiría en parte debido a un supuesto decrecimiento de la hegemonía estadounidense y en parte como resultado de los intereses comunes de los principales países latinoamericanos y europeos. Grabendorff comenzó a difundir y divulgar esta idea en diversos idiomas y en diferentes constelaciones (1984). Si bien con el correr de los años la expectativa de que se lograra reforzar la cooperación entre ambas regiones fue variando, Grabendorff continuó trabajando en el tema y manteniéndolo presente en los debates (1987; 1988; 2003), sin descuidar el desarrollo de los acontecimientos políticos de América Latina en el plano interno (1982b).

Con el tiempo esta perspectiva se amplió a un «triángulo atlántico» (Grabendorff/Roett; Grabendorff/Seidelmann), respaldada por el hecho de que Grabendorff, gracias a sus excelentes contactos internacionales, había hallado aliados en Estados Unidos. A partir de entonces estos temas comenzaron a ser tratados en libros y actas en las lenguas más diversas. Para Grabendorff fue toda una ventaja contar con Manfred Mols como correligionario y co-combatiente, ya que como dupla tenían una clara perspectiva de lo que ocurría en los dos grandes bandos políticos de Alemania y observaban la situación desde un enfoque que abarcaba la gran coalición: Grabendorff tenía buenos contactos con la Fundación Friedrich Ebert, mientras que Manfred Mols, profesor de Política Internacional en Maguncia, tenía buenas relaciones con la Fundación Konrad Adenauer y luego con Baviera. Las décadas de 1970 y 1980 fueron la época dorada de las relaciones académicas y culturales con Latinoamérica. En el marco de los procesos de redemocratización se llevaron adelante numerosos proyectos de investigación relevantes, por ejemplo los respaldados por la Fundación Volkswagen. La representación del área estaba en manos de destacadas figuras como Hanns-Albert Steger y el mismo Grabendorff. Steger siempre lograba transmitir la idea de que sea como fuere, el espíritu de la época (*Zeitgeist*) tenía mucho que ver con América Latina, y no hay que subestimar su influencia a la hora de que se hicieran donaciones económicas. Después de sus conferencias, algunas de las instancias de donación deben haber

pensado: «no sabemos exactamente qué es lo que quiere decir esta gente, pero parece ser importante; deberíamos otorgarles fondos para que puedan investigar y nos dejen en paz». Por su parte, en sus charlas públicas Grabendorff daba la impresión de haber llegado de las regiones en crisis minutos antes de la conferencia –que pronunciaba con total soltura–. Con voz segura, le dejaba en claro al asombrado auditorio que cada uno de los que estaban allí sentados se veía afectado directamente por los sucesos entre Tegucigalpa y Managua: afuera hay un mundo que es interesante y quizás un poco peligroso, pero nosotros lo estamos observando y analizamos todo en detalle. «Yo (Grabendorff) estoy en permanente contacto con nuestros amigos latinoamericanos, y también hablamos del tema con Riordan Roett y Alain Rouquié, así es que no se hagan ningún problema.»

Podría decirse que la labor de Grabendorff, Mols y otros era la música que acompañaba estas nuevas relaciones. El laborioso grupo no solo logró ocupar cargos de alto rango en la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF, por sus siglas en alemán), sino también publicar en alianza con representantes de las dos grandes fundaciones políticas un artículo titulado «Las relaciones de la República Federal de Alemania con Latinoamérica: Situación actual y recomendaciones», con el que tuvieron impacto en el Ministerio de Relaciones Exteriores alemán y en la opinión pública interesada (ADLAF). De todas las organizaciones del sector de los *area studies*, la ADLAF debe haber sido la más activa. Explicar por qué no tuvo influencia en Alemania en lo que por 1989-1990 comenzó a ser la reducción de cargos académicos relacionados con América Latina sería otro capítulo.

DIRECTOR FUNDADOR DEL INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS (IRELA) EN MADRID

A los contactos en el área profesional académica se sumaron los de los congresistas y políticos que mostraban interés en la integración europea. ¿Por qué no suponer que América Latina, la región que parecía presentar mayores similitudes con Europa, no iba a ser testigo de procesos similares a los que atravesaba el Viejo Continente? Hacia fines de los años 70 las relaciones establecidas entre la integración europea y los intentos vinculados a esta tendencia fueron cada vez más fuertes. La dirección de la SWP, en particular el profesor Klaus Ritter y aparentemente también el Ministerio de Relaciones Exteriores mostraron interés en que Grabendorff llevara adelante un proyecto semejante. El Instituto de

Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela) contaba con el respaldo de instancias de la política exterior de la República Federal de Alemania y de Europa. En 1985, Grabendorff dejó su cargo como coordinador para Latinoamérica de la SWP para asumir hasta el año 2000 la fundación y la dirección en Madrid del Irela, es decir, una organización internacional privada, de carácter birregional, financiada por la Unión Europea.

El instituto, con sede en Madrid, tenía una buena dotación: contaba con 26 investigadores y 46 colaboradores. Además, a los dos millones de ECU procedentes de fondos de la Unión Europea se sumarían recursos adicionales. Podría compararse este instituto con el Inter-American-Dialogue de Washington, si bien el Irela siempre fue un proyecto, nunca una entidad. Contaba con un archivo y herramientas de búsqueda, pero desde sus comienzos se topó con dificultades fundamentales. El lado latinoamericano no parecía coincidir en la necesidad de prestar respaldo económico a la institución. Sí existía la predisposición de fundar sedes en Brasilia o eventualmente en Buenos Aires, pero se esperaba que el programa fuese financiado por Bruselas³. Y en Bruselas, a fines de los años 80, el interés por América Latina, para entonces ya relativo, experimentó un rápido decrecimiento.

Ante esta difícil situación, en un primer momento el Irela centró su labor en actividades como conferencias (Sigrist/Werz) y jornadas regulares de muy alto nivel en las que reunía a especialistas de Europa y América Latina. También brindaba a los parlamentarios latinoamericanos la posibilidad de darse a conocer en Bruselas y en el Parlamento de Estrasburgo, un paso no menor en el proceso de redemocratización. A esto se sumaron las publicaciones, que consistían en informes elaborados en su mayor parte por encargo del Parlamento europeo. Estas publicaciones, que ofrecían un balance informativo, también eran enviadas a los ministerios de Relaciones Exteriores de América Latina. Ya antes del primer viaje de quien luego sería Premio Nobel de la Paz, Oscar Arias, de Costa Rica, el Irela hizo público el Plan Arias. El Instituto trabajaba en particular sobre temas que estuvieran relacionados con la región de América Central y con el déficit público. Con el tiempo, el margen de estudio se extendió a cuestiones relacionadas con la política tecnológica e industrial. En cierto sentido, el Irela asumió un papel precursor. En ese momento existía el proyecto de fundar entidades similares dedicadas a los países de la Asociación de Naciones del

3. V. entrevista a Wolf Grabendorff realizada por el autor de este artículo en el Irela, Madrid, 29 de marzo de 1988 (inédita).

Sudeste Asiático (ASEAN); o que trataran los lazos Europa-Noráfrica/Europa-Países Árabes, si bien cabe señalar que había ciertas dudas al respecto, manifestadas por ejemplo por Chris Patten, responsable de las relaciones exteriores de la Comisión Europea entre 1999 y 2004. A su vez, la parte española proponía nombrar a gente de sus propias filas al frente del instituto, lo que no era posible si la sede permanecía en Madrid.

Tras el cierre del Irela, Grabendorff pasó a trabajar como investigador *freelance* para la SWP en Berlín y como profesor invitado de las universidades de Bolonia y París. A partir de 2002 pasó a ser representante de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol) y director del Programa de Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert en Santiago de Chile.

UN «OBSESIVO DE LAS REGIONES» EN RAVENSBURG

Debemos hacer una aclaración sobre el concepto del título: no solo se trata de una expresión utilizada por el propio Grabendorff, sino que además él mismo dice pertenecer al grupo de los «obsesivos regionales»: a él le basta con conocer un poco la mitad del continente. Siente una gran admiración por la capacidad de otros colegas de abarcar y recorrer todo el mundo, pero quizás no sea el único que dé una rápida lectura a las páginas que ellos escriban, considere que son demasiado simples y las deje de lado.

Grabendorff fue durante toda su vida un defensor de los estudios regionales. Ya antes de que Latinoamérica tuviera más habitantes que Europa, era consciente de la diversidad y la dinámica de este subcontinente. Si volvemos a pasar revista a sus comienzos veremos que en los años 60 y 70 las condiciones laborales y de investigación para profesionales como él eran muy propicias. A diferencia de hoy en día, momento en el que quienes quieren llevar adelante proyectos altisonantes sobre la globalización, la interdisciplinariedad, la multipolaridad y la hibridez se ven obligados a atravesar un laborioso proceso de solicitudes múltiples, por aquel entonces un grupo floreciente de científicos podía acceder a recursos económicos de un modo relativamente rápido y libre de los largos caminos que impone la burocracia (Grabendorff 1993-1994).

En el caso de Grabendorff, el problema de la «capacidad de transmisión» nunca se planteó, porque así como los investigadores le reprochaban que su estilo era demasiado periodístico, los periodistas decían que era demasiado científico. Eso se debía precisamente a que él tenía la combinación justa de lo que hoy se exige mediante ese concepto tan en

boga en el ámbito alemán, la «capacidad de transmisión». A eso hay que sumarle que Grabendorff tenía un interés muy despierto por la política y el compromiso político. Además, la naturaleza lo dotó de una voz fuerte y de un muy buen porte, lo que quizás (y aquí vienen las especulaciones) también le haya sido de ayuda. En sus apariciones públicas lograba dar la impresión de que no solo acababa de llegar del lugar de los hechos para asistir al congreso o encuentro en cuestión, sino además de que el tema que se estaba tratando en ese momento era de una relevancia histórica y de gran importancia para toda la sociedad. Le gustaba hablar y exponer, nadie lo va a negar, ni él mismo lo negaría. Pero también escuchaba. Escuchaba en dos continentes. Y todo lo que escuchó y vio lo escribió, y quien quisiera podía leerlo. Grabendorff dejaba que otros interactuaran con sus contactos y la red de relaciones que tenía en todo el planeta. Cuando en 1999 la Universidad Johannes Gutenberg de Maguncia le otorgó el título de Doctor Honoris Causa, el periódico *FAZ* de Fráncfort publicó un artículo de Walter Haubrich en el que se definía a Grabendorff como un «intérprete». Esta definición retomaba un pasaje del homenaje de Manfred Mols que destacaba la notable capacidad de Grabendorff como traductor.

En el lenguaje científico, el concepto de las redes y de la sociedad red son recientes, pero siempre ha habido «redes», y en ese contexto Grabendorff es una de las figuras más cautivantes. No solo conoce a toda una serie de colegas muy activos en los distintos países, sino que además siempre busca mantener el contacto con ellos y mantenerse mutuamente al tanto. Por supuesto, sabe que las conversaciones productivas se tienen al margen o después de los coloquios. En estas ocasiones, también lo favorece ser tan conocedor de los locales gastronómicos de tres continentes y, como si fuera poco, ser tan buen cocinero.

Si bien observa la política alemana desde el Sur, suele viajar con relativa frecuencia a Berlín. Hoy en día las habilidades que ha adquirido a lo largo de su larga vida, en la que sigue siendo tan activo, son en muchos aspectos más importantes que antes. Recientemente se decidió a inaugurar una Fundación Unión Europea-Latinoamérica y Caribe que tendrá sede en Hamburgo, es decir que en cierto modo se está dando continuidad a los caminos que él abrió.

Actualmente el triángulo atlántico, estudiado con tanta dedicación por Grabendorff y otros, se está convirtiendo en una especie de cuadrilátero o, digamos, en un diagrama que debe incluir la zona del Pacífico, pero hay que subrayar que las preguntas correctas fueron planteadas con mucha anticipación (Grabendorff 2002). En este momento vivimos

el ascenso del «Segundo Mundo» y la multipolaridad ha dejado de ser un mero modelo de pensamiento. Ante el vertiginoso crecimiento de las relaciones económicas Sur-Sur, la multipolaridad ya es parte de la realidad. Puede ser que esta realidad sea distinta de la que nos hubiera gustado imaginar desde el Viejo Continente, pero hacemos bien en continuar tratando el tema (Khanna)⁴.

Y para cerrar debemos hacer mención de los *think tanks*. En comparación con otros países, incluyendo España, Alemania tiene pocos. Por razones que en este momento no nos detendremos a analizar pero sí a lamentar, las capacidades y conocimientos sobre América Latina en Alemania han ido en descenso, por lo que no nos vendrá mal continuar recurriendo a los conocimientos de este especialista y al enfoque que él le dio a la materia para que no fuese siempre parte de una ciencia inaccesible al público.

En conclusión, existen motivos suficientes para felicitar a Wolf Grabendorff y a todos los que lo han acompañado a lo largo de su vida, y quisiera aprovechar esta ocasión para pedirle que en el futuro continúe permitiéndonos contar con su respaldo a través de sus consejos y su saber.

Bibliografía

- Asociación Alemana de Investigaciones sobre América Latina (ADLAF): «Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika: Bestandsaufnahme und Empfehlungen» [Las relaciones de la República Federal de Alemania con América Latina. Situación actual y recomendaciones], Colección Política Internacional, Fundación Friedrich Ebert, Bonn, 1983.
- Crandall, Russell C.: *The United States and Latin America after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- Grabendorff, Wolf (ed.): *Lateinamerika. Kontinent in der Krise* [América Latina, un continente en crisis], Hoffmann und Campe, Hamburgo, 1973.
- Grabendorff, Wolf: «Latin America and Western Europe: Towards a New International Subsystem?» en Jenny Pearce (ed.): *The European Challenge. Europe's New Role in Latin America*, Latin America Bureau, Londres, 1982a, pp. 41-60.
- Grabendorff, Wolf: «Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 24 Nº 3, 1982b, pp. 267-294.
- Grabendorff, Wolf: «Mittelamerika als internationale Krisenregion» [América Central como región de crisis internacional] en Helmut Nuhn (ed.): *Krisengebiet Mittelamerika: Interne Probleme, welt politische Konflikte* [América Central, región

4. El colombiano Oscar Guardiola-Rivera es bastante optimista en lo que se refiere al futuro de América Latina (2010).

- en crisis: Problemas internos y conflictos de la política mundial], Westermann, Braunschweig, 1985, pp. 28-42.
- Grabendorff, Wolf: «Die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu Lateinamerika. Eine Politik ohne Illusionen» [Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina. Una política sin ilusiones] en *Europa - Archiv* vol. 42 Nº 22, 1987.
- Grabendorff, Wolf: «European Community Relations With Latin America: Policy Without Illusions» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 19 Nº 4, 1987-1988, pp. 69-88.
- Grabendorff, Wolf: «Germany and Latin America: A Complex Relationship» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 35 Nº 4, invierno de 1993-1994, pp. 43-100.
- Grabendorff, Wolf: «Latin America and the European Union: A Strategic Partnership?» en Riordan Roett y Guadalupe Paz: *Latin America in a Changing Global Environment*, Lynne Rienner, Boulder, 2003, pp. 153-167.
- Grabendorff, Wolf: *Lateinamerika. Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt* [América Latina: mucha democracia, poco Estado y escaso progreso social], Kompass 2020 / Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2007, disponible en <www.fes.de/kompass2020/pdf/Lateinamerika.pdf>, fecha de consulta: 30/8/2010.
- Grabendorff, Wolf y Manfred Nitsch: *Brasilien: Entwicklungsmodell und Außenpolitik* [Brasil: modelo de desarrollo y política exterior], Fink, Múnich, 1977.
- Grabendorff, Wolf y Riordan Roett (ed.): *Lateinamerika, Westeuropa, Vereinigte Staaten: Ein atlantisches Dreieck?* [América Latina, Europa occidental y Estados Unidos: ¿Un triángulo atlántico?], Nomos, Baden-Baden, 1985.
- Grabendorff, Wolf y Reimund Seidelmann (ed.): *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Nomos, Baden-Baden, 2005.
- Guardiola-Rivera, Oscar: *What if Latin America Ruled the World? How the South Will Take the North into the 22nd Century*, Bloomsbury, Londres, 2010.
- Khanna, Parag: *Der Kampf um die Zweite Welt. Imperium und Einfluss in der neuen Weltordnung* [La lucha por el Segundo Mundo. Imperio e influencias en el nuevo orden mundial], Berlin Verlag, Berlín, 2008.
- Lange, Silvia: *Auf verlorenem Posten? Deutschsprachige Auslandskorrespondenten in Lateinamerika* [¿En defensa de causas perdidas? Corresponsales de habla alemana en América Latina], M.A. –Arbeit im Fach Publizistik– und Kommunikationswissenschaft, Berlín, 2002, xi.
- Sigrist, Christoph y Nikolaus Werz: «Europa-Lateinamerika: Dialog für die Demokratie. Ein Kolloquium des Europarates in Straßburg» [Europa-América Latina: Diálogo por la democracia. Coloquio del Consejo de Europa en Estrasburgo] en *Nachrichten der Deutsch Venezolanischen Gesellschaft* vol. iv Nº 3, 1986, pp. 102-105.
- Zunker, Albrecht: *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Entwicklungsgeschichte einer Institution politikbezogener Forschung* [Fundación Ciencia y Política (SWP). Historia del desarrollo de una institución de investigación política], Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlín, 2007.

PUBLICACIONES DE WOLF GRABENDORFF

LIBROS

Autor:

Lateinamerika, wohin? Informationen und Analysen [¿A dónde Latinoamérica? Informaciones y análisis], tres ediciones, Deutscher Taschenbuch Verlag, Múnich, 1974.

¿A dónde Latinoamérica?, Mediterráneo, Madrid, 1979.

¿A dónde Latinoamérica?, CICIR, Beijing, 1985.

Bibliographie zur Politik und Gesellschaft der Dominikanischen Republik: Neuere Studien 1961-1971 [Bibliografía sobre la política y la sociedad de la República Dominicana. Nuevos estudios 1961-1971], Weltforum, Múnich, 1973.

CON MANFRED NITSCH:

Brasilien: Entwicklungsmodell und Außenpolitik [Brasil: modelo de desarrollo y política exterior], Fink, Múnich, 1977.

Editor:

Lateinamerika - Kontinent in der Krise [América Latina, un continente en crisis], Hoffmann und Campe, Hamburgo, 1973.

Latin America and the Third World. Special Issue. Vierteljahresberichte. Probleme der Entwicklungsländer [Informes trimestrales. Problemas de los países en vías de desarrollo] N° 68, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, junio de 1977.

La seguridad regional en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos, Fescol/Cerec, Bogotá, 2003.

Coeditor:

CON ULRICH FLEISCHMANN Y HANS-DIETER HAAS:

Karibische Inseln [Islas del Caribe], Bucher, Múnich-Lucerna, 1982.

CON HEINRICH-W. KRUMWIEDE Y JÖRG TODT:

Political Change in Central America: Internal and External Dimensions, Westview, Boulder, 1984.

CON RIORDAN ROETT:

América Latina, Europa occidental y Estados Unidos: ¿Un nuevo Triángulo Atlántico?, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.

Latinamerika, Westeuropa, Vereinigte Staaten: Ein atlantisches Dreieck? [América Latina, Europa occidental y Estados Unidos: ¿Un triángulo atlántico?], Internationale Politik und Sicherheit [Política y Seguridad Internacional] Nº 17, Nomos, Baden-Baden, 1985.

Latin America, Western Europe and the United States: Reevaluating the Atlantic Triangle, Praeger, Nueva York, 1985.

CON BERNHARDT FISCHER Y ALBRECHT VON GLEICH:

Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market, Nomos, Baden-Baden, 1994.

CON KLAUS BODEMER, WINFRIED JUNG Y JOSEF THESING:

El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en un sistema internacional cambiante, KAS, St. Augustin, 2002.

CON REIMUND SEIDELMANN:

Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System, Internationale Politik und Sicherheit [Política y Seguridad Internacional] Nº 57, Nomos, Baden-Baden, 2005.

ARTÍCULOS

1. «Balaguerismo' und 'Dictadura con respaldo popular'. Zur innenpolitischen Entwicklung in der Dominikanischen Republik» ['Balaguerismo' y 'Dictadura con respaldo popular'. Desarrollo de la política interna de la República Dominicana] en *Vierteljahresberichte - Probleme der Entwicklungsländer* [Informes trimestrales. Problemas de los países en vías de desarrollo] Nº 42, Bonn, 12/1970, pp. 427-440.
2. «Konstanten der Lateinamerikapolitik der USA. Versuch einer Interpretation der interamerikanischen Beziehungen» [Las constantes de la política latinoamericana de Estados Unidos. Intento de una interpretación de las relaciones interamericanas] en Klaus Lindenberg (ed.): *Politik in Lateinamerika* [La política en América Latina], Literatur und Zeitgeschehen [Literatura y actualidad], Hannover, 1971, pp. 175-185.
3. «Der politische Einfluss der Auslandsinvestitionen in Lateinamerika» [El influjo político de las inversiones extranjeras en América Latina] en *Entwicklung und Zusammenarbeit* [Desarrollo y cooperación] vol. 13 Nº 9, Bonn, 9/1972, pp. 18-21.
4. «Außenpolitische Emanzipation Lateinamerikas» [La emancipación de América Latina en materia de política exterior] en Wolf Grabendorff (ed.): *Lateinamerika - Kontinent in der Krise* [América Latina: un continente en crisis], Hoffmann und Campe, Hamburgo, 1973, pp. 340-378.
5. «Lateinamerikas Rolle in der Weltpolitik» [El papel de América Latina en la política mundial] en *Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika* [Informes sobre el desarrollo en España, Portugal y América Latina] vol. 1 Nº 4, Múnich, 3-4/1976, pp. 27-32.

- 5.1. «El papel de América Latina en la política mundial» en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* vol. 3 Nº 8, Buenos Aires, 5-8/1977, pp. 37-40.
6. «Militärherrschaft in Lateinamerika» [El dominio militar en América Latina] en *Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika* [Informes sobre el desarrollo en España, Portugal y América Latina] vol. 1 Nº 5, Múnich, 5-6/1976, pp. 23-28.
7. «Das brasilianische Militär: Garant politischer Stabilität?» [El Ejército brasileño, ¿garante de la estabilidad?] en *Aus Politik und Zeitgeschichte* [De política e historia contemporánea] vol. 35 Nº 36, Bonn, 8/1976, pp. 3-13.
8. «Dominikanische Republik» [La República Dominicana] en Dieter Nohlen y Franz Nuscheler (eds.): *Handbuch der Dritten Welt 3 - Unterentwicklung und Entwicklung in Lateinamerika* [Manual del Tercer Mundo 3 - Subdesarrollo y Desarrollo en América Latina], Hoffman und Campe, Hamburgo, 1976, pp. 153-162.
9. «Konfliktherd Panama: Probleme eines neuen Kanalvertrages» [Panamá, foco de conflictos. Los problemas de un nuevo tratado por el Canal] en *Vereinte Nationen* [Naciones Unidas] vol. 24 Nº 5, Bonn, 10/1976, pp. 135-141.
10. «Die Außenpolitik Mexicos und ihre innenpolitischen Ziele» [La política exterior de México y sus objetivos de política interna] en *Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika* [Informes sobre el desarrollo en España, Portugal y América Latina] vol. 2 Nº 8, Múnich, 11-12/1976-1980, pp. 40-48.
- 10.1. «Die Außenpolitik Mexicos und ihre innenpolitischen Ziele» [La política exterior de México y sus objetivos de política interna] en Hanns-Albert Steger y Hans-Jürgen Schneider (eds.): *Wirtschaft und gesellschaftliches Bewusstsein in Mexiko seit der Kolonialzeit* [La economía y la conciencia social en México desde la colonización], Lateinamerika-Studien [Estudios sobre América Latina] Nº 6, Fink, Múnich, 1980, pp. 345-357.
- 10.2. «La función interna de la política exterior mexicana» en *Nueva Sociedad* Nº 31-32, Caracas, 7-10/1977, pp. 91-99.
- 10.3. «La función interna de la política exterior mexicana» en Hanns-Albert Steger y Jürgen Schneider (comps.): *Economía y conciencia social en México*, UNAM, México, 1981, pp. 461-471.
11. «Lateinamerika und die Vereinigten Staaten» [América Latina y Estados Unidos] en *Europa - Archiv* [Archivo Europa], vol. 32 Nº 14, Bonn, 7/1977, pp. 433-440.
- 11.1. «América Latina y Estados Unidos» en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* Nº 11, Buenos Aires, 5-8/1978, pp. 56-61.
12. «Die kubanische Außenpolitik nach der Intervention in Angola» [La política exterior cubana tras la intervención en Angola] en *Berichte zur Entwicklung in Spanien, Portugal und Lateinamerika* [Informes sobre el desarrollo en España, Portugal y América Latina] vol. 2 Nº 12, Múnich, 7-8/1977, pp. 10-20.

13. «Das interamerikanische Verhältnis seit dem Amtsantritt Carters» [La relación interamericana desde la asunción de Carter] en *Aus Politik und Zeitgeschichte* [De política e historia contemporánea] N^o 33-34, Bonn, 8/1977, pp. 29-38.
14. «Erdrückende Nachbarschaft: Mexicos Beziehungen zu den USA» [Una vecindad opresora: Las relaciones de México con Estados Unidos] en *Verfassung und Recht in Übersee* [La Constitución y el Derecho en ultramar] vol. 10 N^o 3, Hamburgo, 1977, pp. 441-459.
15. «Generale als Reformers und Revolutionäre» [Los generales como reformadores y revolucionarios] en *Merian. Inkastaaten: Perú, Ecuador, Bolivien* [Merian. Estados incas: Perú, Ecuador, Bolivia] vol. 30 N^o 12, Hamburgo, 12/1977, pp. 124-128.
16. «Mexico's Foreign Policy - Indeed a Foreign Policy? Review Essay» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 20 N^o 1, Miami, 2/1978, pp. 85-92.
17. «Mexicos Außenpolitik: Möglichkeiten und Grenzen einer mittleren Macht der Dritten Welt» [La política exterior de México: Posibilidades y limitaciones de un poder medio del Tercer Mundo] en *Polarität und Interdependenz. Beiträge zu Fragen der Internationalen Politik. Stiftung Wissenschaft und Politik* [Polaridad e interdependencia. Informes sobre temas de política internacional. Fundación Ciencia y Política], *Internationale Politik und Sicherheit* [Política y Seguridad Internacional] N^o 1, Nomos, Baden-Baden, 1978, pp. 433-445.
18. «Die Außenpolitik Argentiniens» [La política exterior de Argentina] en José A. Friedl Zapata (ed.): *Argentinien* [Argentina], Erdmann, Tubinga, 1978, pp. 153-167.
19. «Gewalt und Außenpolitik: Zum Konfliktverhalten lateinamerikanischer Staaten seit dem Zweiten Weltkrieg» [La violencia y la política externa: Acerca del comportamiento de algunos Estados latinoamericanos en situaciones de conflicto desde la Segunda Guerra Mundial] en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas* [Anuario de Historia de Estado, Economía y Sociedad de América Latina] vol. 15, Colonia, 1978, pp. 397-424.
20. «Brasiliens Aussenpolitik zwischen Erster und Dritter Welt» [La política exterior de Brasil entre el primer y el tercer mundo] en Hanns-Albert Steger y Jürgen Schneider (eds.): *Aktuelle Perspektiven Brasiliens* [Las perspectivas actuales de Brasil], *Lateinamerika Studien* [Estudios sobre América Latina] N^o 4, Fink, Múnich, 1979, pp. 193-210.
- 20.1. «La política exterior de Brasil entre el primer y tercer mundo» en *Nueva Sociedad* N^o 41, 3-4/1979, Caracas, pp. 108-119.
- 20.2. «La política exterior de Brasil entre el primer y tercer mundo» en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* vol. 5 N^o 15, Buenos Aires, 9-12/1979, pp. 41-52.
- 20.3. «La política exterior de Brasil entre el primer y tercer mundo» en Carlos J. Moneta (comp.): *Geopolítica y política del poder en el Atlántico Sur*, Pleamar, Buenos Aires, 1983, pp. 147-159.

21. «Entwicklungsperspektiven und Entwicklungspole Lateinamerikas» [Perspectivas y polos de desarrollo en América Latina] en *Aus Politik und Zeitgeschichte* [De política e historia contemporánea] N^o 13, Bonn, 31/3/1979, pp. 3-17.
- 21.1. «Perspectivas y polos de desarrollo en América Latina» en *Nueva Sociedad* N^o 46, Caracas, 1-2/1980, pp. 39-53.
- 21.2. «Perspectivas y polos de desarrollo en América Latina» en *Estudios Internacionales* vol. 13 N^o 50, Santiago de Chile, 4-6/1980, pp. 252-278.
- 21.3. «Perspectivas y polos de desarrollo en América Latina» en Antonio Jorge y Jorge Salazar Carrillo (comps.): *Integración y cooperación en América Latina*, ILDES, Río de Janeiro, 1982, pp. 57-100.
22. «Kubas Politik in Afrika» [La política cubana en África] en *Europa - Archiv* [Archivo Europa] vol. 34 N^o 13, Bonn, 1979, pp. 411-420.
- 22.1. «La política cubana en África» en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* vol. 6 N^o 16/17, Buenos Aires, 1-8/1980, pp. 59-65.
23. «Der David in der Weltpolitik» [El David de la política mundial] en *Merian. Kuba* [Merian. Cuba] vol. 32 N^o 9, Hamburgo, 9/1979, pp. 71-78.
24. «Cubas Rolle in der Blockfreienbewegung» [El papel de Cuba en el Movimiento de Países No Alineados] en *Lateinamerika - Berichte* [América Latina. Informes] N^o 25, Múnich, 9-10/1979, pp. 39-48.
- 24.1. «Cubas Rolle in der Blockfreienbewegung» [El papel de Cuba en el Movimiento de Países No Alineados] en *Vorgänge* [Procesos] vol. 20 N^o 6, Colonia, 12/1981, pp. 66-73.
25. «Mexicos selbstbewusste Außenpolitik» [La política exterior de México, una política segura de sí misma] en *Europa - Archiv* [Archivo Europa] vol. 34 N^o 22, Bonn, 25/11/1979, pp. 693-702.
26. «Cuba's Involvement in Africa: An Interpretation of Objectives, Reactions and Limitations» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 22 N^o 1, Miami, 2/1980, pp. 3-29.
- 26.1. «Cuba's Involvement in Africa: An Interpretation of Objectives, Reactions and Limitations» en Elisabeth G. Ferris, y Jennie K. Lincoln (eds.): *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*, Boulder, Westview, 1981, pp. 131-149.
27. «Von den Schwierigkeiten beim Umgang mit dem Fremden: Klischees und Vorurteile im Verhältnis zwischen Lateinamerika und der Bundesrepublik Deutschland» [De las dificultades en el trato con lo ajeno: Estereotipos y prejuicios en las relaciones entre América Latina y la República Federal de Alemania] en *Zeitschrift für Kulturaustausch* [Revista de Intercambio Cultural] vol. 30 N^o 1, Stuttgart, 3/1980, pp. 17-20.
- 27.1. «De las dificultades en el trato con lo ajeno: Estereotipos y prejuicios en las relaciones entre América Latina y la República Federal de Alemania» en *Zeitschrift für Kulturaustausch*, edición especial en castellano, Stuttgart, 3/1980, pp. 11-14.

28. «Bestimmungsfaktoren und Strukturen der Nuklearpolitik Brasiliens» [Factores decisivos y estructuras de la política nuclear de Brasil] en Lothar Wilker (ed.): *Nuklearpolitik im Zielkonflikt: Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle* [Política nuclear y conflicto entre los objetivos: La expansión de la energía atómica, entre el interés nacional y el control internacional], Wissenschaft und Politik [Ciencia y Política], Colonia, 1980, pp. 47-76.
29. «Die Beziehungen der USA und Westeuropa zu Lateinamerika: Gemeinsamkeiten und Unterschiede» [Las relaciones de Estados Unidos y Europa Occidental con América Latina: Coincidencias y diferencias] en *Zeitschrift für Lateinamerika Wien* [Revista para América Latina] Nº 17, Viena, 1980, pp. 19-29.
30. «Brazil and West Germany: A Model for First World - Third World Relations?» en Wayne A. Selcher (ed.): *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*, Boulder, Westview, 1981, pp. 181-200.
- 30.1. «Brasil y la República Federal de Alemania: ¿un modelo para las relaciones entre el Primer y el Tercer Mundo?» en *Estudios Internacionales* vol. 15 Nº 57, Santiago de Chile, 1-3/1982, pp. 39-59.
31. «Westeuropa und die Vereinigten Staaten: Konkurrenz oder Kooperation in Lateinamerika?» [Europa Occidental y Estados Unidos: ¿Competencia o cooperación en América Latina?] en *Europa - Archiv* [Archivo Europa] vol. 36 Nº 2, Bonn, 11/1981, pp. 629-638.
- 31.1. «Westeuropa und die Vereinigten Staaten: Konkurrenz oder Kooperation in Lateinamerika?» en Wolf Grabendorff y Riordan Roett (eds.): *Lateinamerika, Westeuropa, Vereinigte Staaten: Ein atlantisches Dreieck?* [América Latina, Europa occidental y Estados Unidos: ¿Un Triángulo Atlántico?], Internationale Politik und Sicherheit [Política y Seguridad Internacional] Nº 17, Baden-Baden, Nomos, 1985, pp. 283-299.
- 31.2. «The United States and Western Europe: Competition or Co-Operation in Latin America?» en *International Affairs* vol. 58 Nº 4, Londres, otoño de 1982, pp. 625-637.
- 31.3. «The United States and Western Europe: Competition or Co-Operation in Latin America?» en Wolf Grabendorff y Riordan Roett (eds.): *Latin America, Western Europe and the US: Reevaluating the Atlantic Triangle*, Praeger, Nueva York, 1985, pp. 257-273.
- 31.4. «Estados Unidos y Europa occidental: ¿competencia o cooperación en América Latina?» en Roberto Russell (comp): *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1984, pp. 173-192.
- 31.5. «Estados Unidos y Europa occidental: ¿competencia o cooperación en América Latina?» en Wolf Grabendorff y Riordan Roett (comps.): *América Latina, Europa occidental y Estados Unidos: ¿Un nuevo Triángulo Atlántico?*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pp. 353-373.

32. «Lateinamerika und die Vereinigten Staaten: Interdependenz statt Dependenz?» [América Latina y Estados Unidos: ¿Interdependencia en lugar de dependencia?] en Klaus Lindenberg (ed.): *Lateinamerika: Herrschaft* [América Latina: El poder], Neue Gesellschaft, Bonn, 1982, pp. 245-262.
33. «Die Vereinigten Staaten und Lateinamerika: Ein Sonderfall des Nord-Süd-Konflikts?» [Estados Unidos y América Latina. ¿Un caso excepcional del conflicto norte-sur?] en Ruprechts-Karls-Universität, Heidelberg (ed.): *Lateinamerika: Vorträge im Sommersemester 1985* [América Latina: Conferencias del semestre de verano de 1985], Heidelberger Verlagsanstalt, Heidelberg, 1987, pp. 125-138.
34. «Die Karibik - Gefahrenzone der Weltpolitik?» [El Caribe: ¿una zona de peligro para la política mundial?] en Ulrich Fleischmann, Wolf Grabendorff y Hans-Dieter Haas (eds.): *Karibische Inseln* [Islas del Caribe], Bucher, Múnich-Lucerna, 1982, pp. 195-198, 213-217.
35. «Western European Perceptions of the Turmoil in Central America» en Richard E. Feinberg (ed.): *Central America: International Dimensions of the Crisis*, Holmes & Meier, Nueva York, 1982, pp. 201-212.
- 35.1. «Western European Perceptions of the Turmoil in Central America» en Wolf Grabendorff, Heinrich-W. Krumwiede y Jörg Todt (eds.): *Political Change in Central America: Internal and External Dimensions*, Westview, Boulder, 1984, pp. 285-297.
- 35.2. «La crisis centroamericana y Europa occidental: puntos de vista y reacciones» en Juan G. Tokatlian y Robert Schubert (comps.): *Relaciones internacionales de la Cuenca del Caribe y la política de Colombia*, Fescol / Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1982, pp. 189-202.
- 35.3. «La crisis centroamericana: ¿Europa occidental vs. Estados Unidos?» en *Cuadernos Semestrales* N° 12, México, DF, 1982, pp. 293-304.
36. «Mittelamerika als internationale Krisenregion» [América Central como región de crisis internacional] en *Europa - Archiv* [Archivo Europa] vol. 37 N° 8, Bonn, 4/1982, pp. 247-258.
- 36.1. «Mittelamerika als internationale Krisenregion» en Helmut Nuhn (ed.): *Krisengebiet Mittelamerika: Interne Probleme, weltpolitische Konflikte* [América Central, región en crisis: Problemas internos y conflictos de la política mundial], Westermann, Braunschweig, 1985, pp. 28-42.
- 36.2. «The Internationalization of the Central American Crisis» en Wolf Grabendorff, Heinrich-W. Krumwiede y Jörg Todt (eds.): *Political Change in Central America: Internal and External Dimensions*, Westview, Boulder, 1984, pp. 155-171.
- 36.3. «América Central como región de crisis internacional» en *Estudios Internacionales* vol. 16 N° 63, Santiago de Chile, 7-9/1983, pp. 483-497.
- 36.4. «América Central como región de crisis internacional» en *Geopolítica* vol. 9 N° 27, Buenos Aires, 1983, pp. 46-54.

- 36.5. «América Central como región de crisis internacional» en *GEOSUR* vol. 5 N° 52, Montevideo, 4-5/1984, pp. 32-45.
- 36.6. «América Central como región de crisis internacional» en *Estudios Geopolíticos y Estratégicos* vol. 10, Lima, 1985, pp. 23-31.
- 36.7. «La internacionalización de la Cuenca del Caribe» en Gerhard Drekonja-K. y Juan G. Tokatlian (comps.): *Teoría y práctica de la política exterior latinoamericana*, CEREC, Bogotá, 1983, pp. 489-502.
37. «¿De país aislado al aliado preferido? Las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos: 1976-1981» en Peter Waldmann y Ernesto Garzón Valdés (comps.): *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, Vervuert, Fráncfort, 1982, pp. 155-168.
- 37.1. «¿De país aislado al aliado preferido? Las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos: 1976-1981» en: *Estudios Internacionales* vol. 15 N° 58, Santiago de Chile, 4-6/1982, pp. 232-239.
- 37.2. «Les relations entre l'Argentine et les Etats-Unis 1976-1981» en *Amérique Latine* N° 11, París, 7-9/1982, pp. 73-80.
38. «Latin America and Western Europe: Towards a New International Subsystem?» en Jenny Pearce (ed.): *The European Challenge: Europe's New Role in Latin America*, Latin America Bureau, Londres, 1982, pp. 41-58.
- 38.1. «Las relaciones entre América Latina y Europa occidental: Actores nacionales y transnacionales, objetivos y expectativas» en Helio Jaguaribe (comp.): *La política internacional de los años 80: Una perspectiva latinoamericana*, Belgrano, Buenos Aires, 1982, pp. 181-195.
- 38.2. «Las relaciones entre América Latina y Europa occidental: Actores nacionales y transnacionales, objetivos y expectativas» en *Foro Internacional* vol. 33 N° 1, México, DF, 7-9/1982, pp.39-57.
- 38.3. «Las relaciones entre América Latina y Europa occidental: Actores nacionales y transnacionales, objetivos y expectativas» en *Estudios Internacionales* vol. 17 N° 65, Santiago de Chile, 1-3/1984, pp. 112-130.
- 38.4. «El papel de Europa en las relaciones internacionales de América Latina» en *Relaciones Internacionales* vol. 3 N° 5, San José, 1982, pp. 83-92.
- 38.5. «Lateinamerika und Westeuropa: Zur Rolle nationaler und transnationaler Akteure in den interregionalen Beziehungen» [América Latina y Europa occidental: Sobre el papel de los actores nacionales y transnacionales en las relaciones interregionales] en Hans J. Petersen (ed.): *Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika* [Las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina], Nomos, Baden-Baden, 1983, pp. 153-177.
- 38.6. «Lateinamerika und Westeuropa: Zur Rolle nationaler und transnationaler Akteure in den interregionalen Beziehungen» en *Zeitschrift für Lateinamerika Wien* [Revista para América Latina] N° 22, Viena, 1983, pp. 40-56.
39. «Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 24 N° 3, Miami, 8/1982, pp. 267-294.

- 39.1. «Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America» en Jorge Domínguez (ed.): *Latin America's International Relations and their domestic consequences: War and Peace, Dependency and Autonomy, Integration and Disintegration*, Garland, Hamden, 1994, pp. 239-266.
- 39.2. «Tipología y potencial de conflictos en América Latina» en *Nueva Sociedad* Nº 59, Caracas, 3-4/1982, pp. 39-46.
- 39.3. «Las posibilidades de conflicto regional y el comportamiento en conflictos interestatales en América Latina» en *Mundo Nuevo* vol. 5 Nº 17-18, Caracas, 7-12/1982, pp. 47-66.
40. «Veränderungen im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Lateinamerika» [Los cambios en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina] en Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (ed.): *Die Internationale Politik 1977/1978. Jahrbücher der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* [Política internacional. 1977-1978. Anuario de la Sociedad Alemana para la Política Exterior], R. Oldenbourg, Múnich-Viena, 1982, pp. 209-228.
41. «Repression und Revolution in Zentralamerika» [Represión y revolución en América Central] en Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (ed.): *Die Internationale Politik 1979/1980. Jahrbücher der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* [Política internacional. 1977-1978. Anuario de la Sociedad Alemana para la Política Exterior], R. Oldenbourg, Múnich-Viena, 1983, pp. 291-317.
42. «El papel de Europa Occidental en la Cuenca del Caribe» en *Foro Internacional* vol. 33 Nº 4, México, DF, 4-6/1983, pp. 400-422.
- 42.1. «The Role of Western Europe in the Caribbean Basin» en Alan Adelman y Reid Reading (eds.): *Confrontation in the Caribbean Basin. International Perspectives on Security, Sovereignty and Survival*, Center for Latin American Studies / University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1984, pp. 275-292.
43. «The Role of Regional Powers in Central America: Mexico, Venezuela, Cuba and Colombia» en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.): *Latin American Nations in World Politics*, Westview, Boulder, 1984, pp. 83-100.
- 43.1. «Las potencias regionales en la crisis centroamericana: Una comparación de las políticas de México, Venezuela, Cuba y Colombia» en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (comps.): *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos* tomo II, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pp. 267-296.
- 43.2. «Las potencias regionales en la crisis centroamericana: Una comparación de las políticas de México, Venezuela, Cuba y Colombia» en *Revista Occidental: Estudios Latinoamericanos* vol. 1 Nº 4 (edición especial), Tijuana, 9-12/1984, pp. 437-460.
- 43.3. «O papel das potências regionais na crise da America Central: México, Venezuela, Cuba e Colombia» en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.): *A América Latina e a política mundial*, Convívio, San Pablo, 1986, pp. 79-75.

- 43.4. «Die Rolle der Regionalmächte in Zentralamerika» [El papel de los poderes regionales de América Central] en Helmut Nuhn (ed.): *Krisengebiet Mittelamerika. Interne Probleme, weltpolitische Konflikte* [América Central, una región en crisis. Problemas internos y conflictos de la política mundial], Westermann, Braunschweig, 1985, pp. 60-74.
44. «The Central American Crisis: Is There a Role for Western Europe?» en *Millenium Journal of International Studies* vol. 13 Nº 2, Londres, verano de 1984, pp. 203-217.
- 44.1. «The Central American Crisis: Is There a Role for Western Europe?» en *Atlantic Quarterly* vol. 2 Nº 4, Londres, 1984, pp. 389-404.
- 44.2. «The Central American Crisis: Is There a Role for Western Europe?» en Joseph Cirincione (ed.): *Central America and the Western Alliance*, Holmes & Meier, Nueva York, 1985, pp. 129-139.
- 44.3. «La crisis centroamericana: ¿tiene Europa Occidental un papel en ella?» en *Estudios Internacionales* vol. 28 Nº 71, Santiago de Chile, 7-9/1985, pp. 422-439.
- 44.4. «La crisi dell'America centrale e la responsabilità dell'Europa» en *Politica Internazionale* vol. 13 Nº 87, Roma, 7-8/1985, pp. 29-39.
- 44.5. «La crisi dell'America centrale e la responsabilità dell'Europa» en *Politica Internazionale* (reimpresión), Roma, 1984-1986, pp. 91-101.
45. «Argentiniens neue Außenpolitik: Demokratisierung und Verschuldung [La nueva política exterior argentina: Democratización y endeudamiento]» en *Europa - Archiv* [Archivo Europa] vol 39 Nº 19, Bonn, 10/1984, pp. 595-604.
46. «América Latina y Europa. Esperanzas y desafíos» en *Nueva Sociedad* Nº 85, Caracas, 9-10/1986, pp. 126-133.
- 46.1. «América Latina y Europa. Esperanzas y desafíos» en *Revista de Estudios e Investigación de las Comunidades Europeas*, vol. 1 Nº 1, Madrid, 1-2/1987, pp. 93-103.
- 46.2. «América Latina y Europa. Esperanzas y desafíos» en Cruz Roja Española: *Seminario de cooperación para el desarrollo en la prevención de conflictos bélicos*, Cruz Roja Española, Madrid, 1987, pp. 63-66.
- 46.3. «Lateinamerika und Europa: Partner der Zukunft? Erwartungen und Herausforderungen einer Zusammenarbeit» [América Latina y Europa: ¿Los socios del futuro?] en *Die America* vol. 2 Nº 1, Bonn, 1-3/1988, pp. 8-12.
47. «Central America: A Dilemma for European-US relations?» en *Harvard International Review* vol. 9 Nº 1, Cambridge, MA, 11-12/1986, pp. 37-39.
- 47.1. «Centroamérica: ¿Un dilema para las relaciones entre Europa y Estados Unidos?» en *Política Internacional* Nº 7, Caracas, 7-9/1987, pp. 8-11.
- 47.2. «Centroamérica: ¿Un dilema para las relaciones entre Europa y Estados Unidos?» en *Síntesis*, Nº 7, Madrid, 1-4/1989, pp. 311-317.
48. «Die Deutschen und Lateinamerika» [Los alemanes y América Latina] en *Deutschland, Europa und die Welt. x, Deutschland: Porträt einer Nation* [Alemania, Europa y el mundo. x, Alemania: Retrato de una nación], Bertelsmann, Gütersloh, 1986, pp. 235-244.

- 48.1. «Los alemanes e Iberoamérica» en *Humboldt*, vol. 29 Nº 93, Bonn, 1988, pp. 26-45.
- 48.2. «Os alemães e a América Latina» en *Humboldt*, vol. 29 Nº 56, 1988, Bonn, pp. 26-45.
49. «Brazil» en Harald Müller (ed.): *A European Non-Proliferation Policy: Prospects and Problems*, Oxford University Press, Oxford, 1987, pp. 323-366.
- 49.1. «La política nuclear y de no-proliferación de Brasil» en *Estudios Internacionales* vol. 20 Nº 80, Santiago de Chile, 10-12/1987, pp. 520-568.
- 49.2. «Brasil e a Não-Proliferação Nuclear» en *Política e Estratégia* vol. 6 Nº 2, San Pablo, 4-6/1988, pp. 272-311.
50. «Die Beziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu Lateinamerika. Eine Politik ohne Illusionen» [Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina. Una política sin ilusiones] en *Europa - Archiv* [Archivo Europa] vol. 42 Nº 22, Bonn, 11/1987, pp. 645-654.
- 50.1. «European Community Relations with Latin America: Policy without Illusions» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 19 Nº 4, Miami, invierno de 1987-1988, pp. 69-87.
- 50.2. «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: Una política sin ilusiones» en *Síntesis* Nº 4, Madrid, 1-4/1988, pp. 117-130.
- 50.3. «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: Una política sin ilusiones» en *Revista Paraguaya de Sociología*, vol. 25 Nº 72, Asunción, 5-8/1988, pp. 163-176.
- 50.4. «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: Una política sin ilusiones» en *Mundo Nuevo* vol. 11 Nº 2-3, Caracas, 4-9/1988, pp. 145-159.
- 50.5. «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: Una política sin ilusiones» en *Foro Internacional* vol. 29 Nº 1, México D.F., 7-9/1988, pp. 49-64.
- 50.6. «Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: Una política sin ilusiones» en *Integración Latinoamericana* vol. 14 Nº 144, Buenos Aires, 4/1989, pp. 3-10.
- 50.7. «Relaciones de la Comunidad Europea con América Latina» en *Revista Occidental* vol. 6 Nº 3, Tijuana, 1989, pp. 209-226.
- 50.8. «Relaciones de la Comunidad Europea con América Latina» en *Documentos de América Latina* Nº 5, Beijing, 9-10/1989, pp. 39-50.
- 50.9. «Relaciones de la Comunidad Europea con América Latina» en Eduardo Ferrero Costa (comp.): *América Latina, el Perú y las nuevas relaciones económicas internacionales*, Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Lima, 1989, pp. 71-87.
51. «Erfolgreiche Kleinarbeit. Die Rolle der Vereinten Nationen in Zentralamerika» [Un trabajo minucioso que dio frutos: El papel de las Naciones Unidas en América Central] en *Vereinte Nationen* [Naciones Unidas] vol. 38 Nº 4, Bonn, 8/1990, pp. 121-126.
52. «Relations with Central and Southern America: a Question of Over-Reach?» en Geoffrey Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.): *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*, Pinter, Londres, 1990, pp. 84-96.

53. «Integración en el Cono Sur y Contexto Internacional» en *Desarrollo y Cooperación (D+C)* N° 5/1990, Bonn, pp. 20-21.
54. «Perspectivas de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina» en Corporación de Estudios para el Desarrollo (comp.): *América Latina en el nuevo contexto internacional*, CORDES, Quito, 1990, pp. 59-74.
- 54.1. «Perspectivas de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina» en Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (comp.): *Europa 92 y los desafíos para la integración en el Cono Sur. Contribuciones para el debate* N° 2/1991, Ciedla, Buenos Aires, pp. 29-44.
55. «Mexico and the European Community: Toward a New Relationship?» en Riordan Roett (ed.): *Mexico's External Relations in the 1990s*, Lynne Rienner, Londres-Boulder, 1991, pp. 95-121.
- 55.1. «México y la Comunidad Europea: ¿Hacia una nueva relación?» en Riordan Roett (comp.): *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, DF, 1991, pp. 129-164.
56. «Apoyo internacional para la democracia en América Latina contemporánea. El papel de las Internacionales políticas» en *Integración Latinoamericana* vol. 16 N° 169, Buenos Aires, 7/1991, pp. 42-57.
- 56.1. «International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals» en Laurence Whitehead (ed.): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 201-226.
57. «The Single European Market and Its Impact on US-Latin American Trade Relations» en Mark B. Rosenberg (ed.): *The Changing Hemispheric Trade Environment: Opportunities and Obstacles*, Latin American and Caribbean Center (LACC), Miami, 1992, pp. 57-87.
- 57.1. «El Mercado Único Europeo y su impacto sobre las relaciones comerciales entre EEUU y Latinoamérica» en Mark B. Rosenberg (comp.): *Cambios en el ambiente comercial hemisférico: oportunidades y obstáculos*, Flacso-Chile / Centro Latinoamericano y Caribeño, Universidad Internacional de Florida (LACC), Santiago de Chile, 1993, pp. 89-127.
58. «European Integration: Implications for Latin America» en Colin I. Bradford Jr. (ed.): *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, OECD, París, 1992, pp. 217-247.
- 58.1. «L'intégration européenne: implications pour l'Amérique latine» en Colin I. Bradford Jr. (ed.): *Options stratégiques pour l'Amérique Latine dans les années 90*, OECD, París, 1993, pp. 239-275.
- 58.2. «Die Europäische Integration: Kosten und Nutzen für Lateinamerika» [La integración europea: costos y beneficios para América Latina] en Albrecht von Gleich, Wolfgang Grenz, Heinrich W. Krumwiede, Detlef Nolte y Hartmut Sangmeister (eds.): *Lateinamerika Jahrbuch 1992* [Anuario América Latina 1992], Vervuert, Fráncfort, 1993, pp. 55-85.

- 58.3. «La integración europea: consecuencias para América Latina» en *Integración Latinoamericana* vol. 17 Nº 180, Buenos Aires, 7/1992, pp. 16-42.
- 58.4. «La integración europea: consecuencias para América Latina» en *Síntesis* Nº 18, Madrid, 9-12/1992, pp. 15-52.
- 58.5. «La integración europea: consecuencias para América Latina» en *Nueva Sociedad* Nº 126, Caracas, 7-8/1992, pp. 122-143.
59. «El Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano: la dimensión parlamentaria de las relaciones entre Centroamérica y la Comunidad Europea» en Joaquín Roy (comp.): *La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea*, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami, Miami, 1992, pp. 89-99.
- 59.1. «The European Parliament and the Central American Parliament: The Parliamentary Dimension of the Relations between Central America and the European Community» en Joaquín Roy (ed.): *The Reconstruction of Central America: The Role of the European Community*, North-South Center, University of Miami, Miami, 1992, pp. 95-105.
60. «The Party Internationals and Democracy in Central America» en Louis W. Goodman, William M. LeoGrande y Johanna Mendelson (eds.): *Political Parties and Democracy in Central America*, Westview Press, Boulder, 1992, pp. 355-368.
61. «Die Festigung der Demokratie in Südamerika» [La consolidación de la democracia en América del Sur] en Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (ed.): *Die Internationale Politik 1989/1990, Jahrbücher der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* [Política internacional 1989-1990. Anuario de la Sociedad Alemana para la Política Exterior], R. Oldenbourg, Múnich, 1992, pp. 381-396.
62. «Dossier Latin America: Expectations and Fears as Europe Unites» en *Cooperazione* Nº 119, Roma, 11/1992, pp. 20-23.
- 62.1. «Dossier America Latina: Attese e paure da un'Europa che si unisce» en *Cooperazione* Nº 119, Roma, 11/1992, pp. 20-23.
63. «Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kuba» [Relaciones entre la Comunidad Europea y Cuba] en *Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumentation* [América Latina: análisis, datos, documentación] Nº 20, Hamburgo, 12/1992, pp. 61-80.
- 63.1. «Die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kuba» en Rafael Sevilla y Clemens Rode (eds.) (1993): *Kuba - Die isolierte Revolution?* [Cuba, ¿la revolución aislada?], Horlemann, Unkel/Rhein-Bad Honnef, 1993, pp. 140-176.
- 63.2. «The Relationship between the European Community and Cuba» en Donna Rich Kaplowitz (ed.): *Cuba's Ties to a Changing World*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1993, pp. 89-116.
- 63.3. «The Relationship between the European Community and Cuba» en Joseph S. Tulchin, Andrés Serbin y Rafael Hernández (eds.): *Cuba and the Caribbean: Regional Issues and Trends in the Post-Cold War Era*, Scholarly Resources, Wilmington, 1997, pp. 207-241.

- 63.4. «Relaciones entre la Comunidad Europea y Cuba» en Andrés Serbin y Joseph Tulchin (comps.): *El Caribe y Cuba en la Posguerra Fría*, Nueva Sociedad, Caracas, 1994, pp. 41-67.
- 63.5. «Relaciones entre la Comunidad Europea y Cuba» en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (comp.): *Cuba, apertura económica y relaciones con Europa*, Irela, Madrid, 1994, pp. 175-205.
64. «The Price of Integration: Reducing or Redefining State Sovereignty?» en Peter H. Smith (ed.): *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Transaction, Londres y New Brunswick, 1993, pp. 333-360.
65. «Ansätze und Erfahrungen mit multilateralen Instrumenten der Konfliktlösung und Friedenssicherung in Lateinamerika» [Comienzos y experiencias con instrumentos multilaterales en la solución de conflictos y en la preservación de la paz en América Latina] en Winrich Kühne (ed.): *Blaubelme in einer turbulenten Welt* [Los cascos azules en un mundo de turbulencias], Nomos, Baden-Baden, 1993, pp. 293-302.
66. «Lateinamerika in einer neuen internationalen Ordnung» [América Latina en un nuevo orden internacional] en *Europa - Archiv* [Archivo Europa] vol. 48 Nº 20, Bonn, 10/1993, pp. 587-594.
- 66.1. «Die Rolle Lateinamerikas in einer neuen internationalen Ordnung» [El papel de América Latina en el nuevo orden internacional] en Manfred Mols y Josef Thesing (eds.): *Der Staat in Lateinamerika* [El Estado en América Latina], Hase & Koehler, Maguncia, 1995, pp. 397-418.
- 66.2. «El papel de América Latina en un nuevo orden internacional» en Manfred Mols y Josef Thesing (eds.): *El Estado en América Latina*, Ciedla, Buenos Aires, 1995, pp. 451-476.
67. «Germany and Latin America: A Complex Relationship» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 35 Nº 4, Miami, invierno de 1993-1994, pp. 43-100.
- 67.1. «Germany and Latin America: A Complex Relationship» en Susan Kaufman Purcell y Françoise Simon (eds.): *Europe and Latin America in the World Economy*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1995, pp. 85-112.
- 67.2. «Alemania y América Latina: una relación compleja» en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (comp.): *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas*, Irela, Madrid, 1994, pp. 157-191.
68. «Südamerika im internationalen Beziehungsgeflecht» [Sudamérica en el entramado de las relaciones internacionales] en Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (ed.): *Die Internationale Politik 1991/1992* [Política internacional 1991-1992], R. Oldenbourg, Múnich, 1994, pp. 267-284.
69. «Europa y América Latina: modalidades de acción» en Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (comp.): *A integração aberta: um projecto da União Europeia e do Mercosur*, Forum Euro-Latino-Americano, IIEI, Lisboa, 1995, pp. 308-345.

70. «União Européia e Mercosul: realidades e perspectivas» en Luiz A. Moniz Bandeira y Samuel Pinheiro Guimarães (eds.): *Brasil e Alemanha: A Construção do Futuro*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília, 1995, pp. 315-323.
71. «Repercussions of the Mexican Monetary Crisis Across the Atlantic: Ripples, Breakers, or a Sea Change in European Perspectives?» en Riordan Roett (ed.): *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1996, pp. 93-112.
- 71.1. «Repercusiones de la crisis monetaria mexicana más allá del Atlántico: zondas, olas altas o un cambio marino en las perspectivas europeas?» en Riordan Roett (comp.): *La crisis del peso mexicano: Perspectivas internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1996, pp. 146-176.
72. «Lateinamerika und die USA: Konflikt und Kooperation» [América Latina y Estados Unidos: Conflicto y cooperación] en *Internationale Politik: Ausbruch in Lateinamerika* [Política internacional: La irrupción de América Latina] N^o 7, Bonn, 7/1996, pp. 18-26.
73. «América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo» en Alberto van Klaveren (ed.): *América Latina en el mundo: Anuario de políticas externas latinoamericanas y del Caribe 1993-1996*, Prospel / Los Andes, Santiago de Chile, 1997, pp. 71-96.
74. «Die Rolle der Partner: Externe Einflüsse auf die Demokratisierung in Lateinamerika» [El papel de los socios: Influencias externas en el proceso de democratización de América Latina] en *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)* [Desarrollo y cooperación] N^o 3/1997, Fráncfort, 1997, pp. 75-77.
75. «Die europäische Lateinamerika-Berichterstattung: Strukturen und Tendenzen» [La cobertura informativa europea en América Latina: Estructuras y tendencias] en Hildegard Stausberg (ed.): *Lateinamerika heute: Wirtschaft, Politik, Medien* [América Latina hoy: Economía, política, medios], Edition 9, Berlín, 1997, pp. 44-49.
76. «Algunas transiciones hacia la democracia en América Latina: elementos comparativos y tímidas lecciones» en *Cuba a la luz de otras transiciones. Encuentro de la Cultura Cubana* N^o 6-7/1997, Madrid, 1997, pp. 55-63.
77. «Die Rolle Europas beim sozialen Wandel Lateinamerikas» [El papel de Europa en los cambios sociales de América Latina] en Manfred Mols y Rainer Öhlschlager (eds.): *Lateinamerika: die ungerechte Gesellschaft* [América Latina: La sociedad injusta], Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart, Stuttgart, 1997, pp. 111-135.
78. «Mercosur and the European Union: From Cooperation to Alliance?» en Riordan Roett (ed.): *Mercosur: Regional Integration, World Markets*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1999, pp. 95-109.

- 78.1. «Mercosur y la Unión Europea: ¿De la cooperación a la alianza?» en Riordan Roett (ed.): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, ISEN / Nuevohacer, 1999, pp. 133-153.
79. «Eine strategische Partnerschaft? Biregionaler Dialog zwischen EU und Lateinamerika» [¿Una sociedad estratégica? El diálogo birregional entre la Unión Europea y América Latina] en *Internationale Politik: Lateinamerika* [Política internacional: América Latina] Nº 5, Bonn, 5/1999, pp. 1-8.
- 79.1. «Unión Europea-América Latina: ¿Una asociación estratégica?» en *Archivos del Presente* vol. 5 Nº 17, Buenos Aires, 7-9/1999, pp. 205-218.
- 79.2. «Unión Europea-América Latina: ¿Una asociación estratégica?» en *Nueva Sociedad* Nº 164, Caracas, 11-12/1999, pp. 34-44.
- 79.3. «Unión Europea-América Latina: ¿Una asociación estratégica?» en *Quorum: Revista de Pensamiento Iberoamericano* Nº 1, Alcalá, 9/2000, pp. 133-145.
- 79.4. «América Latina y Europa: ¿hacia una asociación estratégica?» en Heraldo Muñoz (comp.): *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Aguilar, Santiago de Chile, 2000, pp. 159-174.
- 79.5. «A relação entre a UE e América Latina: uma associação estratégica?» en *Política Externa* vol. 8 Nº 3, San Pablo, 1-2/2000, pp. 54-65.
- 79.6. «Latin America and the European Union: A Strategic Partnership?» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *Latin America in a Changing Global Environment*, Lynne Rienner, Boulder, 2003, pp. 153-167.
- 79.7. «América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?» en Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, ISEN / Nuevohacer, 2003, pp. 187-203.
80. «El potencial y los desafíos de la nueva integración en América Latina y su relación con la Unión Europea» en *Iberoamérica y España en el umbral de un nuevo siglo*, Círculo de Empresarios, Boletín Nº 65, Madrid, 6/2000, pp. 95-130.
81. «Externe Bestimmungsfaktoren der Entwicklung Lateinamerikas: Von der Weltwirtschaftskrise zur Globalisierung» [Factores decisivos para el desarrollo de América Latina: Desde la crisis financiera mundial hasta la globalización] en Manfred Mols y Rainer Öhlschläger (eds.): *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert: Lateinamerikas Entwicklungserfahrung und Perspektiven* [Preparativos para el siglo XXI: Experiencias de América Latina en materia de desarrollo y sus perspectivas], Vervuert, Fráncfort, 2000, pp. 99-108.
82. «Die biregionalen Beziehungen der EU zu Lateinamerika zwischen Institutionalisierung und Globalisierung» [Las relaciones birregionales de la Unión Europea y América Latina, entre la institucionalización y la globalización] en Wolfgang Hirsch-Weber y Detlev Nolte (eds.): *Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung. Beiträge zur Lateinamerikaforschung 6* [América Latina: Problemas económicos, sociales y políticos en la era de la globalización. Aportes a la investigación sobre el continente 6], Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 2000, pp. 38-50.

83. «A View from the European Union: The Search for a Cuba Policy» en Dick Clark (ed.): *US Policy toward Cuba*, The Aspen Institute, Washington DC, 2001, pp. 9-15.
84. «Die Lateinamerika-Politik der USA unter der Lupe: Das Konzept einer Westlichen Hemisphäre» [La política de Estados Unidos en América Latina bajo la lupa: El concepto de un hemisferio occidental] en *Internationale Politik* [Política Internacional] vol. 56 N^o 9, Bielefeld, 9/2001, pp. 31-38.
- 84.1. «Prioritäten und Perspektiven der Beziehungen der USA zu Lateinamerika: Das Konzept der Westlichen Hemisphäre der Regierung George W. Bush» [Prioridades y perspectivas de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: El concepto del hemisferio occidental del gobierno de George W. Bush] en Wulfdiether Zippel (ed.): *Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten: Stand und Perspektiven* [Las relaciones entre la UE y los países del Mercosur: Situación actual y perspectivas], Nomos, Baden-Baden, 2001, pp. 125-136.
85. «Von Gewinnern und Verlierern: Globalisierungserfahrungen in Lateinamerika» [De perdedores y ganadores: Las experiencias de la globalización en América Latina] en Peter Birle, Jörg Faust, Günther Maihold y Jürgen Rüland (eds.): *Globalisierung und Regionalismus: Bewährungsproben für Staat und Demokratie in Asien und Lateinamerika* [La globalización y el regionalismo: Pruebas de fuego para el Estado y la democracia en Asia y América Latina], Leske + Budrich, Opladen, 2002, pp. 255-268.
- 85.1. «Von Gewinnern und Verlierern: Globalisierungserfahrungen in Lateinamerika» en Manfred Mols y Rainer Öhlschläger (eds.): *Lateinamerika in der Globalisierung* [América Latina en la globalización], Vervuert, Fráncfort, 2003, pp. 163-172.
86. «Perspectivas de una integración política de América del Sur» en *Nueva Sociedad* N^o 177, Caracas, 1-2/2002, pp. 21-34.
- 86.1. «Perspektiven der politischen Integration in Südamerika: Herausforderungen und Gestaltungsspielräume» [Perspectivas de la integración política de América del Sur: Desafíos y espacios de acción] en Gilberto Calcagnotto y Detlev Nolte (ed.): *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch* [América del Sur, entre la hegemonía estadounidense y la pretensión de mando brasileña], Vervuert, Fráncfort, 2002, pp. 73-90.
87. «El Triángulo Atlántico: ¿una visión realista?» en Klaus Bodemer, Wolf Grabendorff, Winfried Jung y Josef Thesing (eds.): *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en un sistema internacional cambiante*, KAS, St. Augustin, 2002, pp. 375-391.
88. «Lateinamerikas unsichere Zukunft» [El futuro incierto de América Latina] en *Aus Politik und Zeitgeschichte* [De política e historia contemporánea], B38-39, Berlín, 9/2003, pp. 3-5.
89. «La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar» en *Nueva Sociedad* N^o 189 1-2/2004, Caracas, pp. 97-109.

90. «Triangular Relations in a Unipolar World: North America, South America and the European Union» en Wolf Grabendorff y Reimund Seidelmann (eds.): *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Internationale Politik und Sicherheit [Política y Seguridad Internacional] Nº 57, Nomos, Baden-Baden, 2005, pp. 43-69.
- 90.1. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur» en *Estudios Internacionales* vol. 38 Nº 149, Santiago de Chile, 4-6/2005, pp. 21-49.
- 90.2. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur» en *Revista Focus Eurolatino* Nº 4, Santiago de Chile, 7/2005, pp. 51-102.
- 90.3. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur» en *Archivos del Presente* Nº 37, Buenos Aires, 2005, pp. 123-143.
- 90.4. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur» en *Análisis Político* Nº 55, Bogotá, 9-12/2005, pp. 3-19.
- 90.5. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, la Unión Europea y América del Sur» en Franz Kernic y Tomás Chuaqui Henderson (comps.): *Seguridad y cooperación: Aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Nº 3/2006, Landesverteidigungs-akademie Viena, 2006, pp 7-43.
- 90.6. «Die Europäische Union, Südamerika und Nordamerika: Ein atlantisches Dreieck [La Unión Europea, América del Sur y América del Norte: Un triángulo atlántico] en Franz Kernic (ed.): *Die Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika: Hintergrundanalysen zum IV Gipfeltreffen «EU-Lateinamerika-Karibik» in Wien im Mai 2006* [Las relaciones de la Unión Europea con América Latina: Análisis de fondo para la IV Cumbre “UE-América Latina-Caribe”], Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 1/2006, Landes-Verteidigungsakademie, Viena, 2006, pp. 21-52.
91. «Biregionalism and US Policy towards Latin America» en Wolf Grabendorff y Reimund Seidelmann (eds.): *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Internationale Politik und Sicherheit [Política y Seguridad Internacional] Nº 57, Nomos, Baden-Baden, 2005, pp. 207-244.
92. «Missverständnisse in der strategischen Partnerschaft: Nach dem Wiener Gipfel muss die EU ihr Bild von Lateinamerika korrigieren» [Malentendidos de una alianza estratégica: Tras la Cumbre de Viena, la UE debe corregir su imagen de América Latina] en *Tópicos* vol. 45 Nº 2, Bonn, 2006, pp. 16-17.
93. «América Latina hacia 2020: Escenarios posibles y el papel de Alemania en la región» en *Nueva Sociedad* Nº 210, Buenos Aires, 7-8/2007, pp. 28-40.
- 93.1. «Democracia, Estado y progreso social» en *Archivos del Presente* vol. 12 Nº 45, Buenos Aires, 10-12/2007, pp. 99-111.

94. «La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones» en Ricardo Lagos (comp.): *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Fundación Grupo Mayan / Edhasa, Buenos Aires, 2008, pp. 239-268.
95. «Lateinamerika im Umbruch» [América Latina, en proceso de pleno cambio] en Jürgen Mittag y Georg Ismar (eds.): *¿«El pueblo unido»? Soziale Bewegungen und politischer Protest in der Geschichte Lateinamerikas* [¿«El pueblo unido»? Los movimientos sociales y la protesta política en la historia de América Latina], Westfälisches Dampfboot, Münster, 2009, pp. 7-9.
96. «Limited Security Sector Reform in Colombia» en Hans Born y Albrecht Schnabel (eds.): *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) / LIT, Zürich, 2009, pp. 69-86.
97. «Brasiliens Aufstieg: Möglichkeiten und Grenzen regionaler und globaler Politik» [El ascenso de Brasil: Límites y posibilidades de la política regional y global] en *Aus Politik und Zeitgeschichte* [De política e historia contemporánea] N^o 12, Berlín, 3/2010, pp. 16-22.
- 97.1. «Brasil: de coloso regional a potencia global» en *Nueva Sociedad* N^o 226, Buenos Aires, 3-4/2010, pp. 158-171.
98. «De una agenda birregional a una agenda global: La asociación estratégica: ¿continuidad o readaptación?» en FILAP (eds.): *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, Madrid, 2010, pp. 29-37.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Autor:

1. *Materialien zur periodischen Information aus und über Lateinamerika* [Materiales de información periodística de y sobre América Latina] N^o 179, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen, 6/1970.
2. *Die Emanzipation Lateinamerikas: Ursachen und außenpolitische Folgen* [La emancipación de América Latina: Causas y consecuencias en la política exterior], AZ 1082, SWP, Ebenhausen, 1972.
3. *Zur Aussenpolitik Brasiliens: Regionale Bestimmungsfaktoren und globale Zielvorstellungen* [Sobre la política exterior de Brasil: factores decisivos a escala regional y objetivos planteados a escala global], s 243, SWP, Ebenhausen, 1975.
4. «Lateinamerikas Rolle in der Weltpolitik und im Spiegel der deutschen Medien» [El papel de América Latina en la política mundial y América Latina reflejada por los medios alemanes] en *Informationsdienst der Adlaf* [Servicio de información de Adlaf] vol. 10 N^o 2, 1975, pp. 94-109.

5. *Das außenpolitische Profil Kubas nach der Intervention in Angola* [El perfil de Cuba en la política exterior tras la intervención de Angola], AP 2121, SWP Ebenhausen, 12/1976.
6. *Die Lateinamerikapolitik der Regierung Carter* [La política latinoamericana del gobierno de Carter], AP 2131, SWP, Ebenhausen, 4/1977.
7. *Bestimmungsfaktoren und Dimensionen der Außenpolitik Mexicos* [Los factores decisivos y las dimensiones de la política exterior de México], s 262, SWP, Ebenhausen, 12/1977.
8. *Kubas Engagement in Afrika* [El compromiso participativo de Cuba en África], s 267, SWP, Ebenhausen, 12/1978.
9. *Bedingungsfaktoren und Strukturen der Nuklearpolitik Brasiliens* [Los factores decisivos y las estructuras de la política nuclear de Brasil], AZ 2241, SWP, Ebenhausen, 12/1979.
10. *West Germany and Brazil: A Showcase for the First World-Third World Relationship?*, Occasional Papers Series 4, Center of Brazilian Studies, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington DC, 1980.
11. *Zwischenstaatliches Konfliktverhalten und regionales Konfliktpotential in Lateinamerika* [El manejo interestatal de conflictos y el potencial de conflictos regionales en América Latina], AZ 2269, SWP, Ebenhausen, 11/1980.
12. *Zur Politik regionaler Mittelmächte in Zentralamerika: Mexiko, Venezuela, Cuba* [Sobre la política de los principales poderes de la región central de América: México, Venezuela y Cuba], LN 2273, SWP, Ebenhausen, 11/1980.
13. *The Central American Crisis and Western Europe: Perceptions and Reactions*, International Politics, Research Institute of the Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1982.
14. *Interstate Conflict Behaviour and Regional Potential for Conflict in Latin America*, Working Papers 116, Latin American Program, The Wilson Center, Washington DC, 1982.
15. *Die Reagan-Administration und Lateinamerika. Eine kritische Einschätzung der Ausgangspositionen und Entwicklungsmöglichkeiten der Politik der USA gegenüber Lateinamerika* [La administración Reagan y América Latina. Una apreciación crítica de la situación inicial y de las posibilidades de desarrollo de la política de Estados Unidos con respecto a América Latina], AP 2346, SWP, Ebenhausen, 12/1982.
16. *«Mit harter Hand»: Kolumbien nach dem ersten Amtsjahr Uribes* [«Con mano dura»: Colombia tras el primer año de mandato de Uribe], Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit [Informes sobre el trabajo de cooperación internacional para el desarrollo], FES, Bonn, 12/9/2003.

17. *Urbe bis 2010? Kolumbien zwischen Wiedereingliederung und Wiedewahl* [Colombia, entre la reintegración y la reelección], Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit [Informes sobre el trabajo de cooperación internacional para el desarrollo], FES, Bonn, 19/1/2005.
18. *Lateinamerika: Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt* [América Latina: Mucha democracia, poco Estado y escaso progreso social], Kompass 2020 / Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2007.
- 18.1. *Latin America: A Lot of Democracy, Not Much State, and Even Less Social Progress*, Kompass 2020 / Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 4/2007.
- 18.2. *América Latina: Mucha democracia, poco Estado y escaso progreso social*, Kompass 2020 / Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 4/2007.
- 18.3. *América Latina, desintegración y escenarios futuros. Una apreciación desde Alemania*, Informativo Nº 25, Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, 9/2007.
19. *Towards a Euro-Latin American Charter for Peace and Security*, estudio, Policy Department External Policies, Directorate General External Policies of the Union, European Parliament, Bruselas, 11/2008.
- 19.1. *Hacia una Carta Euro-Latinoamericana para la paz y la seguridad*, estudio, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión, Departamento Temático, Parlamento Europeo, 11/2008.
20. *Brazil – A «Secure» Partner for the European Union?*, Noref Guest Writer Articles, Norwegian Peacebuilding Centre, Oslo, 10/2009.

Coautor:

1. *Perspektiven der Verbreitung der Kernenergie* [Perspectivas de la expansión de la energía nuclear], AP 2099, SWP, Ebenhausen, 2/1976.
2. *Die Problematik der Rüstungsexporte der Bundesrepublik Deutschland in Länder der Dritten Welt* [La problemática de la exportación de armamentos de Alemania a países del Tercer Mundo], AP 2170, SWP, Ebenhausen, 5/1978.
3. *Brasiliens internationale Position im Wandel: Implikationen für die Bundesrepublik* [La posición internacional de Brasil en el cambio: Implicancias para la República Federal de Alemania], AP 2184, SWP, Ebenhausen, 8/1978.
4. *Die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika. Bestandsaufnahme und Empfehlungen* [Las relaciones de la República Federal de Alemania con América Latina. Situación actual y recomendaciones], Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung [Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina] (Adlaf) / Internationale Politik, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung [Política internacional, Instituto de investigaciones Científicas de la Fundación Friedrich Ebert], Bonn, 1983.

- 4.1. *The Relations between the Federal Republic of Germany and Latin America: Present Situation and Recommendations*, German Association for Research into Latin America (Adlaf) / International Politics, Research Institute of the Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1984.
- 4.2. *Las relaciones de la República Federal de Alemania con América Latina: Situación actual y recomendaciones*, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (Adlaf) / Política Internacional, Instituto de Investigaciones Científicas de la Fundación Friedrich Ebert, Bonn, 1984.
5. *Argentinien: Wege aus dem Staatsbankrott* [Argentina: Vías de salida de la quiebra estatal], s 22, SWP, Berlín, 6/2002.

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2011
en los Talleres Gráficos Nuevo Offset, Viel 1444, Capital Federal.
Tirada: 500 ejemplares.

Del Pacífico al Atlántico, entre el Norte y el Sur, se extienden hoy en día los vínculos que económica y políticamente pueden desarrollarse desde América Latina. Pero ¿es la creciente heterogeneidad interna un freno para ampliar los espacios de autonomía en el ámbito internacional? ¿Cuál será el formato en el que logren cooperar, coordinar o competir los países emergentes de la región a escala global? ¿Son los vínculos con los nuevos poderes extrarregionales, como China, Rusia y la India, un peldaño importante para que la presencia latinoamericana crezca en el escenario mundial?

Los trabajos reunidos en este volumen, presentados en su mayoría en el marco de un simposio organizado en junio de 2010 en Berlín por la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, swp) como homenaje a Wolf Grabendorff, tratan de dar algunas pistas sobre las cuales se puede avanzar en este proceso de búsqueda intercontinental.

ISBN 978-987-95677-4-6



9 789879 567746