



Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais

ENSAIOS DO IEEI

Número 15

**LA PROFUSIÓN DE MECANISMOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANOS Y SU IMPACTO EN
LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA. VISIONES DESDE THINK TANKS ESTADOUNIDENSES DE
DIVERSOS ESPECTROS POLÍTICOS Y PARTIDARIOS**

LUIS FERNANDO AYERBE

São Paulo, janeiro de 2013



Instituto de Estudos
Econômicos e Internacionais

O Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-UNESP) é um centro multidisciplinar de análises e pesquisas sobre as questões econômicas e internacionais, congregando especialistas de diversas áreas para promover e enriquecer o debate dessas questões, produzir e divulgar trabalhos e promover parcerias com entidades públicas e privadas nas diversas atividades pertinentes ao seu objeto de atuação.

URL: <http://www.ieei-unesp.com.br>

ENSAIOS DO IEEI

Publicação que objetiva divulgar os resultados dos estudos realizados no Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais.

Conselho Editorial

Andrés Serbin (CRIES/Argentina)
Carlos E. Lins da Silva (IEEI-UNESP)
Carlos Oliva Campos (UH/Cuba)
Clodoaldo Bueno (IEEI-UNESP)
Feliciano Garcia Aguirre (UV/México)
Gary Prevost (Stjohns/EUA)
Harry Vanden (USF/EUA)
Lenina Pomeranz (USP e IEEI-UNESP)
Luis Fernando Ayerbe (IEEI-UNESP)
Marcos Cordeiro (IEEI-UNESP)
Marta Loza (UDG/México)
Sandra Colombo (UNICEN/Argentina)
Tullo Vigevani (IEEI-UNESP)

As opiniões divulgadas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

É permitida a reprodução, desde que seja citada a fonte.

ISSN 2176-8773

ENSAIOS DO IEEI

Número 15

**LA PROFUSIÓN DE MECANISMOS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANOS Y SU IMPACTO
EN LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA. VISIONES DESDE THINK TANKS ESTADOUNIDENSES DE
DIVERSOS ESPECTROS POLÍTICOS Y PARTIDARIOS**

LUIS FERNANDO AYERBE¹

¹ Coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP (IEEI-UNESP).

ÍNDICE

Introducción.....	5
Relevancia del multilateralismo latinoamericano para la política externa estadounidense	6
Consideraciones finales.....	12
Referencias bibliográficas	12

Introducción

En este ensayo se analizan las percepciones de centros de pensamiento estratégico de Estados Unidos sobre la ampliación del cuadro de organizaciones latinoamericanas en los años recientes y su proyección en términos de la seguridad hemisférica, destacando la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Iniciamos el texto con un acompañamiento de los diferentes abordajes sobre las tendencias del multilateralismo regional a partir del final de la administración de George W. Bush, concluyendo con el significado atribuido a la CELAC, constituida oficialmente en su primera Cumbre realizada en Caracas en diciembre de 2011.

La selección de *think tanks* estadounidenses incluye siete centros de reconocida interlocución con la política exterior del país: 1) American Enterprise Institute (AEI), cuyo coordinador del Programa Latinoamericano es Roger Noriega, Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental de George W. Bush; 2) Brookings Institution (BI), que cuenta entre sus miembros con Susan Rice, Embajadora en las Naciones Unidas durante la primera administración de Barack Obama; 3) Center for American Progress (CAP), cuyo exdirector del Programa Latinoamericano, Dan Restrepo, ejerció el cargo de Director para Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional en la primera administración Obama; 4) Center for Strategic and International Studies (CSIS), que busca posicionarse de forma mas independiente con relación a los partidos Demócrata y Republicano, entre sus consejeros se destaca Zbigniew Brzezinski, Asesor de Seguridad Nacional del Jimmy Carter y tuvo como miembro a Otto Reich, Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental de George W. Bush; 5) Heritage Foundation (HF), una de las principales referencias del pensamiento conservador, cuyo analista de política exterior, Ray Walser, fue co-presidente de la campaña del candidato Republicano Mitt Romney para las cuestiones relativas a América Latina; 6) Inter American Dialogue (IAD), con participación en su Consejo Directivo de exfuncionarios de administraciones Republicanas y Demócratas, como Carla Hills, Representante Comercial de George H. W. Bush, y Thomas F. McLarty III, enviado especial para las Américas de Bill Clinton; 7) The Washington Office on Latin America (WOLA), que acompaña las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, juntamente con la evolución de la situación de los derechos

humanos, la democracia y el desarrollo socio-económico en la región. Su independencia en la esfera partidaria se expresa en su cuadro dirigente, especialmente la Directora Ejecutiva, Jay Olson, y el Director de Programas, Geoff Thale, con trayectorias vinculadas a la sociedad civil.

Relevancia del multilateralismo latinoamericano para la política externa estadounidense

Dos temas adquieren mayor destaque en la vinculación que los *think tanks* seleccionados establecen entre las relaciones hemisféricas de los Estados Unidos y el papel de las organizaciones regionales: 1) Se reconocen diferencias entre el radicalismo atribuido al ALBA y la mayor moderación que pauta a UNASUR y CELAC, aunque gana destaque el hecho de que las dos últimas, más amplias en términos de participación de países, también dejan fuera a Estados Unidos y tienden a debilitar la influencia de la OEA, tradicional foro de establecimiento de agendas que envuelven el conjunto del hemisferio; 2) Se reconoce la disminución de la atención con la región, que en los últimos años quedó cada vez más alejada del centro de la política exterior estadounidense, abriéndose el camino para la pérdida de influencia.

Comenzando con el campo más próximo a las administraciones Republicanas, tanto el American Enterprise Institute (AEI) como la Heritage Foundation focalizan la atención en el activismo de Hugo Chávez y su estrategia de debilitamiento de la influencia de Estados Unidos. Analizando los desafíos del presidente a ser electo en 2008, Roger Noriega coloca entre los destaques el “Imperialismo Bolivariano” sustentado financieramente por el contexto de suba de los precios del petróleo, presentado como factor de fortaleza coyuntural aunque de limitado alcance estructural, previendo un inevitable fracaso cuando el mercado se estabilice. Sin embargo,

“For the time being, Chávez is on a roll, and U.S. diplomacy may be shrinking from the challenge. His brazen march toward dictatorship continues with very little comment from U.S. diplomats, who are struggling to look unperturbed but not indifferent. Constitutional shoving-matches in Bolivia and Ecuador have drawn little or no attention. Those who once joined the United States in speaking their minds in the defense of democratic values--Canada, Chile, Central American countries, and Colombia--have gone silent. Those who wished that the United States would work more collegially have failed to coax the Organization of

American States (OAS) to assume its rightful role in the multilateral defense of democratic order” (NORIEGA, 2007)

En la perspectiva de analistas de la Heritage Foundation, la estrategia bolivariana adquiere notoriedad en tres áreas importantes de la agenda estadounidense: economía, política de drogas y defensa. En el ámbito económico, Ray Walser remite al discurso de Chávez en la reunión de Jefes de Estado de los países del ALBA en noviembre de 2008, en Caracas, cuando llamó a terminar con

“the ‘hegemony of the dollar’ and proposed creating a “solidarity-based commercial exchange system” centered on a single monetary zone and the establishment of a joint currency, the ‘*sucre*’, to be established within two to three years. Chávez pressed for ALBA members to loosen ties with the Inter-American Development Bank (IADB) because it exerts political pressure on loan recipients and endorsed Ecuadorian President Rafael Correa’s idea of conducting an audit or debt tribunal to determine which foreign debts are legitimate. (WALSER, 2009a:10)

En declaración al Comité de Asuntos Exteriores del Congreso en diciembre de 2009, Walser establece un paralelo entre la política de debilitamiento de la presencia de Estados Unidos patrocinada por el ALBA y la política de combate a las drogas:

“While ALBA purports to seek the integration of people’s regimes for the promotion of social justice and the benefit of the poor and marginalized, it also cloaks a consistent strategy of non-cooperation aimed at reducing U.S. access and influence in region. Booting the Drug Enforcement Agency out of Bolivia or Venezuela, closing the forward operating base at Manta in Ecuador, and expelling U.S. ambassadors on flimsy pretexts are all signs of a consistent effort to undercut past joint progress on the drug front. The Bolivarian leaders see their strength waxing whenever U.S. influence wanes” (WALSER, 2009b)

En el campo de la defensa, Walser y Ortiz destacan la aproximación entre Venezuela y Rusia, que se torna su mayor proveedor de armas, y el apoyo a las iniciativas de la UNASUR para la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, colocando en evidencia la convergencia con Brasil, aunque dejando claras las diferencias de abordaje de los dos países.

“Although Brazil and Venezuela are the project's main promoters, they maintain contradictory views about the new body's goals and implementation mechanisms. It is also worth noting that this regional security architecture is meant to be a Latin American-only club, thereby excluding the U.S., despite its undeniable role as an essential contributor to hemispheric security and stability. Under such conditions, UNASUR is bound to fail” (WALSER E ORTIZ, 2008)

En documento posterior, Walser enfatiza el carácter diferenciado del ejercicio de liderazgo por parte de Brasil, paralelamente a la búsqueda de mayor autonomía regional, moderando el alcance de la influencia venezolana.

“Chávez recognizes he cannot entirely dictate the regional agenda for Latin America. He must, therefore, remain sufficiently flexible to support projects such as the recently created Union of South American States (UNASUR). He must also adjust economic and trade policies sufficiently to preserve membership in South America's common market, MERCOSUR” (WALSER, 2009a)

La búsqueda de autonomía a través de esas organizaciones es reforzada por los efectos de la crisis financiera desatada en 2008, cuando Asia, y especialmente China, amplían su proyección en las relaciones económicas de la región. En ese cuadro de menor influencia estadounidense, Walser sugiere a la administración Obama que no desdeñe los frutos que atribuye a la política consistente y de carácter bipartidista de las dos últimas décadas:

“From the Brady Plan for debt relief, democracy promotion under the National Endowment for Democracy umbrella, and the Enterprise for the Americas Initiative, all products of the Reagan -- Bush era, through the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the Summit of the Americas process, and Plan Colombia under President Clinton to bilateral free trade agreements, the Millennium Challenge Corporation (MCC), and the Merida Initiative of the past Administration, one Administration after the next has built on the work of its predecessors. Latin Americans need to be gently

reminded of these costly and extensive U.S. policy initiatives of the past twenty years when they begin complaining about U.S. inattention to the region” (WALSER, 2009c)

En el campo de los *think tanks* más próximos a administraciones Demócratas, si bien la preocupación con la pérdida de influencia y la emergencia de nuevos polos de poder también está presente, se descartan amenazas al orden hemisférico originarias de la izquierda que gobierna importantes países de la región. Lo que se desea es que el gobierno de Estados Unidos trabaje en la construcción de alianzas que exploten las diferencias entre los liderazgos de Venezuela y Brasil expresas en ALBA y UNASUR.

Citando el descontento generado en 2009 por el anuncio de Colombia de la utilización por parte de Estados Unidos de bases militares en su territorio, que llevó a un mayor aislamiento de su principal aliado Álvaro Uribe, Diana Villiers Negroponte, de la Brookings Institution, cuestiona la postura del gobierno Obama de no tomar en cuenta al Brasil en la hora de promover esa iniciativa.

“The result of the announcement was strident ‘anti-gringoism’, which played into the hands of Hugo Chavez and his colleagues within ALBA, the Bolivarian Alternative for the America. It also left Brazilian President Lula, the founder of the South American Defense Force that deliberately excluded U.S. participation, irritated that he had not been consulted sufficiently ahead of time. Good neighborliness surely indicated a formal ‘heads up’ before U.S. aircraft acquired landing rights at airbases on Brazil's northern border” (VILLIERS NEGROPONTE, 2009)

Michael Werz y Winny Chen, del Center for American Progress, refuerzan la percepción del Consejo de Defensa Sudamericano como iniciativa que explicita el objetivo de liderazgo brasileño, buscando “increase transparency in military expenditures, promote military cooperation among its member states, and resolve regional disputes” con la clara exclusión de los Estados Unidos, presionados a “renew its presence in a dramatically changed regional environment” (WERZ E CHEN, 2010)

Evalutando los desafíos de un cuadro complejo de proliferación de mecanismos de interlocución subregional, documento del Center for American Progress sobre las relaciones entre Brasil y Estados Unidos recomienda a la

administración Obama asumir la iniciativa de reforma de la OEA, instancia privilegiada para el diálogo hemisférico y en la cual la búsqueda de convergencias con aliados como el Brasil se torna fundamental.

“While this dynamic works itself out across Latin America, a meaningful U.S. dialogue with Brazil, cognizant of the country’s nuanced approach to regional diplomacy, is crucial. Brazil is not inclined to take an overtly confrontational approach in its regional diplomacy—particularly if the United States is at the table—and will not want to be viewed as a lackey of the United States. At the same time, however, Brazil has a growing appreciation of the value of regional stability given the exposure of its development bank and Brazilian multinational corporations to political risk throughout the Americas and around the globe” (MEIMAN E ROTHKOPF, 2009)

Contrariamente al estado de alerta presente en los análisis del AEI y la HF con relación a las amenazas originarias de la actuación conjunta en mecanismos de integración por parte de los gobiernos de izquierda en la región, los *think tanks* independientes adoptan perspectiva similar a la BI y el CAP sobre la necesidad de convivir realísticamente con las nuevas realidades. Documento de Wola de 2007 proponiendo a la administración a ser elegida en 2008 una redefinición de lineamientos en las relaciones EE.UU-AL, reconoce el peso del contexto regional en términos de los factores económico-sociales asociados a la crisis de las reformas liberales como motor de cambios políticos generados en un cuadro de respeto a la democracia. Frente a ese escenario, “we must understand that the populist currents that have emerged in Latin America in recent years—and that in many countries have won free and fair elections and now wield political power—are a response to real problems that confront the region. The United States should respond positively to the impulse behind these movements”. (Wola, 2007)

Caso no se extiendan puentes de cooperación que pasen por arriba de esa diversidad regional se mantendrá la tendencia de creciente aislamiento de Estados Unidos con relación a su vecindario.

El alerta de Wola pasa a ser percibido como realidad a partir de la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños sin la participación de Estados Unidos y Canadá, que al mismo tiempo en que profundiza la percepción de pérdida de influencia estadounidense, suscita interrogantes sobre la operatividad de la nueva organización, en comparación a la OEA, llevando en cuenta su capacidad de

administrar la diversidad que caracteriza a la región. Con relación al primer aspecto, la manifestación unánime de los miembros de CELAC a favor de retomar las negociaciones para el fin del exilio y retorno del expresidente Manuel Zelaya a Honduras, es percibida por Johanna Mendelson Forman, del Center for Strategic and International Studies, como una señal de los cambios por los cuales viene pasando el Hemisferio, por otro lado, “whether we have entered a new age of multilateralism that looks south rather than north for leadership will only be determined by how countries in Latin America work collaboratively to address common problems in the future”. (MENDELSON FORMAN, 2011)

Sin desconocer esos desafíos y la necesidad de que Estados Unidos promuevan la revitalización de la OEA, Peter Hakim, del Inter American Dialogue, llama la atención para un aspecto poco destacado en los análisis sobre la creación de CELAC: el acuerdo de integración económica entre México y Brasil anunciado por sus respectivos presidentes, que en su opinión, podrá tener gran poder transformador.

“With a Brazil-Mexico accord in place, nearly every Latin American country would be linked up through the existing network of shared economic and trade agreements. Brazil would tie Mexico to its MERCOSUR partners Argentina, Paraguay and Uruguay, while Mexico would bring Brazil closer to its NAFTA partners, the U.S. and Canada. NAFTA and MERCOSUR are two sets of countries that have so far been unable to build productive trade ties. A robust Brazil-Mexican economic relationship could become the cornerstone of a new attempt to forge a hemisphere-wide trade agreement to replace the currently hopeless negotiations for the Free Trade Area of the Americas (FTAA)” (HAKIM, 2010)

En junio de 2011, respondiendo al Portal argentino Infobae sobre como Washington evalúa el surgimiento de las nuevas organizaciones multilaterales en América Latina y el Caribe, Michael Shifter, del Inter American Dialogue, presenta una síntesis que nos parece ilustrativa del análisis que desarrollamos hasta aquí:

“En general, Washington recibe bien estos nuevos mecanismos que están surgiendo en la región, porque son vistos como complementarios con la OEA y otros foros de los que participan los Estados Unidos. Es preferible tener instituciones débiles que no tener ningún tipo de instituciones. Hay cierto escepticismo sobre cuán sólidos y coherentes pueden llegar a ser estos nuevos organismos regionales, especialmente ante las divisiones políticas entre los diferentes gobiernos. Incluso dejando de lado a los EEUU, hay una gran desconfianza entre varios países de América Latina. Hasta ahora UNASUR jugó un rol positivo en algunos

casos, como en la reducción de las tensiones entre Colombia y Venezuela, pero los desafíos institucionales son considerables. Washington sigue de cerca cómo evoluciona esto; es claro que la región cambió y que la influencia de los Estados Unidos declinó notablemente. Algunos podrán extrañar los viejos tiempos de hegemonía estadounidense, pero la mayoría está de acuerdo en que Washington tiene que entender y relacionarse mejor con estas nuevas realidades” (SHIFTER, 2011)

Consideraciones finales

Un elemento común verificado en los abordajes de los siete *think tanks* es la escasa relevancia atribuida a las organizaciones latinoamericanas como objeto específico de análisis, prevaleciendo su dimensionamiento como proyección de los intereses nacionales de países miembros, destacándose, por orden de prioridad, Venezuela (ALBA), Brasil (UNASUR, CELAC) y México (CELAC). Esto se reflejó desde el inicio de nuestra investigación, durante el proceso de levantamiento de fuentes, en que las escasas alusiones a los organismos regionales se dan dentro de estudios que toman como foco los países citados. Las referencias que aquí utilizamos prácticamente agotan las publicaciones de esas instituciones sobre el impacto de la actuación de las tres organizaciones en las relaciones hemisféricas. El caso de CELAC es paradigmático. Siendo la iniciativa más ambiciosa en términos de articulación y expresión de autonomía regional, fuera del Inter American Dialogue y el Center for Strategic and International Studies ya citados, desde 2010 hasta el momento en que escribimos este texto, no existen menciones a esa organización en los otros *think tanks*.

Referencias bibliográficas

- HAKIM, Peter, The Media Missed the Real Story in Cancún
América Economía, April 16, 2010
(<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2336>)
- NORIEGA, Roger A New President, a New Paradigm, AEI Online, November 2007
(<http://www.aei.org/outlook/27051>)
- MEIMAN, Kellie and ROTHKOPF, David. The United States and Brazil. Two perspectives on dealing with partnership and rivalry, Center for American Progress.
March 2009
(<http://www.americanprogress.org/issues/2009/03/pdf/brazil.pdf>)

- MENDELSON FORMAN, Johanna, The New Multilateralism? May 31, 2011
(<http://csis.org/blog/new-multilateralism>)
- SHIFTER, Michael, Qué piensan en Washington de los países de América Latina, *Infobae América*, June 25, 2011
(<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2410>)
- VILLIERS NEGROPONTE, Diana, Colombia's Increasing Hemispheric Isolation, The Brookings Institution, 2009, november 12
(http://www.brookings.edu/opinions/2009/1112_colombia_negroponte.aspx?sc_lang=en)
- WALSER Ray, What to Do about Hugo Chávez: Venezuela's Challenge to Security in the Americas, Published on *February 19, 2009a*, Backgrounder #2243, Heritage Foundation
(<http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/02/What-to-Do-about-Hugo-Chacutvez-Venezuelas-Challenge-to-Security-in-the-Americas>)
- _____ U.S. Drug Policy in Latin America, Published on *December 7, 2009b*, Heritage Foundation (<http://www.heritage.org/Research/Testimony/US-Drug-Policy-in-Latin-America>)
- _____ Latin America and the U.S.: Building a Partnership for the Western Hemisphere, Published on *February 5, 2009c*, Backgrounder #2238, Heritage Foundation (<http://www.heritage.org/Research/Reports/2009/02/Latin-America-and-the-US-Building-a-Partnership-for-the-Western-Hemisphere>)
- WALSER, Ray e ORTIZ, Roman, The Eighth Defense Ministerial of the Americas End of the Line? Published on *September 4, 2008*, Heritage Foundation
(<http://www.heritage.org/Research/Commentary/2008/09/The-Eighth-Defense-Ministerial-of-the-Americas-End-of-the-Line>)
- WERZ, Michael and CHEN, Winny, Brazil in the Middle East, A Regional Power in a Changed Hemisphere June 17, 2010
(http://www.americanprogress.org/issues/2010/06/brazil_in_the_middle_east.html)
- WOLA 2007 Forging New Ties. A Fresh Approach to U.S. Policy in Latin America
(<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/WOLA%20General/past/Forging%20New%20Ties-FINAL%20%281%29.pdf>)