

# CCSS

# OTOP



9

El cambio de orden internacional y  
las perspectivas de un orden  
sudamericano

**Javier Alcalde Cardoza**

Marzo 2010



DEPARTAMENTO DE  
**CIENCIAS SOCIALES**



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

Cuaderno de trabajo N° 9

Departamento de Ciencias Sociales  
Pontificia Universidad Católica del Perú

Impreso en Perú  
Marzo 2010

## **Presentación**

Cada vez que en la historia contemporánea se han producido grandes cambios en la distribución mundial de poder, se han dado también importantes redefiniciones geopolíticas a nivel regional.

En la presente coyuntura histórica, en la que se ha desdibujado el orden internacional de la Guerra Fría, el orden regional interamericano-latinoamericano se halla bajo fuertes presiones de cambio.

La unidad de América Latina, que se había afianzado entre 1945 y los años 1980, a través de esfuerzos de desarrollo e integración compartidos por los estados de la región, entró en crisis con la adhesión de México al área de libre comercio de América del Norte (NAFTA) en 1993.

En la década siguiente, frente a los avances de una integración panamericana, promovida por Washington (ALCA y TLC), apareció con fuerza la iniciativa de Brasil auspiciando una integración de Sudamérica. Dicha tendencia constituye el tema principal de este trabajo.

En la reciente reunión del Grupo de Río, en Cancún (febrero 2010), se ha planteado una tercera corriente, la de establecer un sistema interamericano paralelo, es decir un bloque de América del Sur, México, Caribe y Centroamérica, sin la participación de Estados Unidos y Canadá.

La problemática de la conformación de un nuevo orden regional en las Américas muestra a tres protagonistas centrales en acción: la primera gran potencia, Estados Unidos, la cual se resiste a perder control sobre una región (América Latina) que hasta la década del 1960 era la más dependiente en el mundo no comunista; Brasil, candidato a gran potencia, que busca crear un orden sudamericano bajo su liderazgo; y México que, desde Norteamérica, intenta convertirse en puente entre el Norte y el Sur y recuperar un papel protagónico en América Latina.

Javier Alcalde  
Profesor del Departamento de Ciencias Sociales



# El cambio de orden internacional y las perspectivas de un orden sudamericano<sup>1</sup>

## Índice

Introducción.....	7
Las potencias sudamericanas en el orden internacional.....	14
Los órdenes regionales en la Guerra Fría.....	18
Antecedentes históricos del orden regional en las Américas.....	21
Panamericanismo y Pan-Latinoamericanismo en la Guerra Fría.....	25
Neoliberalismo, Panamericanismo y emergencia de Sudamérica... ..	29
Estados Unidos, Brasil y la formación de un orden sudamericano... ..	33
Brasil y México.....	38
Bibliografía.....	43

---

<sup>1</sup> Este trabajo se origina en una conferencia dictada en el Segundo Curso del Instituto Río Branco para países de Sudamérica (Brasilia, diciembre 2009).



## **Introducción**

Desde hace veinte años, tras la caída del bloque soviético, el orden internacional viene mostrando visibles transformaciones, pero hasta la fecha, pese a repetidas proclamaciones, no alcanza a perfilarse de manera estable un nuevo orden.

Al anuncio de un idílico “fin de la historia” (Fukuyama), con la cesación de grandes confrontaciones y guerras, ha seguido un truculento “retorno de la historia” (Mearsheimer), con las dos conflagraciones del Golfo, las guerras de desmembración de Yugoslavia, el derribamiento de las torres gemelas, la ocupación de Afganistán y la singular guerra universal contra el terrorismo que viene librando Estados Unidos.

A un orden unipolar y fundamentalmente occidental, dominado por una superpotencia militar y una potencia comercial europea, han seguido el desequilibrante ascenso de China, el resurgimiento de Rusia y la escalada de India. El aparente triunfo de la globalización económica y el espectacular crecimiento de los años noventa han desembocado en los últimos años en un nuevo proteccionismo, en una gran crisis financiera y en la desaceleración de la economía mundial.

El orden internacional es el resultado de interacciones de poder político, militar, económico e ideológico entre las principales potencias del mundo. Es la garantía de un mínimo de estabilidad y seguridad en el sistema internacional que reposa sobre un orden jerárquico de estados y la distribución internacional del poder (véase el Cuadro 1).





Tomando como base la experiencia de las grandes transformaciones del sistema internacional en los últimos doscientos años (desde 1815), podemos afirmar que los principales actores en la conformación de un orden internacional son las potencias mayores, es decir las grandes potencias como también potencias intermedias y regionales (véase el Cuadro 2).

## Cuadro 1

### **Significados de Orden Internacional**

#### *Relacionado con orden público*

- a. Existencia de un mínimo de estabilidad y seguridad en el sistema internacional y normas correspondientes

#### *Relacionados con sistema internacional*

- b. Orden jerárquico internacional
- c. Sucesivas transformaciones del sistema internacional
- d. Arreglo colectivo para el logro de los fines de la sociedad de estados (autopreservación, independencia de estados, y paz)

## Cuadro 2

### La Jerarquía Internacional

- Potencias Mayores
  - Potencias Menores
  - Microestados
- Grandes Potencias  
(Superpotencias)
- Potencias Intermedias  
(Potencias Regionales)

Los componentes fundamentales de un orden internacional son (véase el cuadro 3), en primer lugar, las grandes potencias promotoras del orden y sus intereses. Estas potencias son responsables de establecer los demás componentes del orden<sup>2</sup>. Se encargan, a través de procesos de competencia, conflicto y cooperación, de liderar la transformación del orden internacional, de acuerdo con sus intereses o fines. En este rubro debemos destacar el rol de Estados Unidos, en 1945 y a partir de 1990.

Otro componente básico es una organización internacional, tal como las Naciones Unidas, que ayuda decisivamente a llevar adelante los fines del orden adoptando la forma de un arreglo colectivo de la sociedad de estados. Al lado de la organización internacional están ciertos regímenes internacionales de especial interés para las potencias promotoras. Se trata de conjuntos de principios, normas y reglas que gobiernan áreas de las relaciones entre estados y otros

---

<sup>2</sup> Sobre la naturaleza del orden internacional, véase Alcalde, *La Pugna por un Nuevo Orden Internacional* (2009)

actores (tales como el régimen monetario, el régimen comercial, o el régimen de no proliferación nuclear).

Es importante también el papel de ideologías que asumen la función de legitimar los fines del orden, facilitando su construcción y preservación (por ejemplo, las ideas del estado de bienestar, del desarrollo económico o de la globalización).

En cada orden se da un nuevo arreglo jerárquico entre los estados, sobre todo en los estratos superiores, así como nuevas alianzas o bloques de poder, que contribuyen a dar estabilidad al orden.

Finalmente, en cada orden hay una redefinición geopolítica de grandes espacios mundiales y de las esferas de influencia de las potencias mayores, la cual tiende a concretarse en la formación de nuevos órdenes regionales.

### Cuadro 3

#### **Componentes Básicos del Orden Internacional**

1. La voluntad y la capacidad de una o varias grandes potencias, las cuales, de acuerdo con sus intereses, persiguen ciertos fines a través del establecimiento del orden;
2. Fines específicos de la o las Grandes Potencias promotoras del orden;
3. Una organización internacional que facilita la construcción y funcionamiento del orden como arreglo colectivo;
4. Ciertos regímenes sectoriales, que permiten a las grandes potencias, en coordinación con otros actores, regular áreas de interacción internacional de especial interés para ellas. Por ejemplo en 1945 se crea los regímenes monetarios, de comercio y de financiamiento. Después de 1990 está pendiente la conformación de nuevos regímenes del petróleo y la energía , los alimentos, el agua, las finanzas y de lo que puede llamarse el tutelaje de “estados fallidos”;
5. Una o varias ideologías que legitiman la construcción y preservación del orden así como sus fines;
6. Un reacomodo en los estratos superiores de la jerarquía de estados, que constituyen la base de poder sobre la que reposa el orden;
7. Una reconfiguración del equilibrio de poder entre alianzas o bloques de las principales potencias, que asegura la estabilidad del orden.  
(la alternativa a este requisito, que aún no se ha dado a escala universal, sería la consolidación de un orden unipolar); y
8. Redefinición geopolítica de grandes espacios mundiales y de las esferas de influencia de las grandes potencias y potencias regionales, que se materializa con la formalización de órdenes regionales.

En este trabajo queremos abordar las recientes tentativas de integración de Sudamérica, entendiéndolas como un intento de conformar un nuevo orden regional en medio de la transformación del orden internacional después del fin de la Guerra Fría.

Un orden regional realiza una función afín a la del orden internacional, en tanto que es un arreglo complementario para el cumplimiento de los fines de la sociedad de estados y para el logro de un mínimo de estabilidad y seguridad en una determinada región así como de los fines particulares de ésta. En el mundo se dan regiones con diversos grados de precisión en su delimitación (lo cual crea traslapes y complica las posibilidades de organización regional) y órdenes regionales con distintos niveles de elaboración.

Un orden regional consiste en la presencia o establecimiento de una serie de componentes, similares a los del orden internacional y mayormente conectados o de alguna manera subordinados a los de éste.

En este sentido, la formación de un orden regional depende, en primer lugar de la voluntad y capacidad de una o varias potencias mayores, regionales y extrarregionales, guiadas por fines o intereses referidos a la región. Esto significa que un orden regional puede mostrar predominio de una o varias potencias, de la región o de fuera de la región. Cuenta con uno o varios organismos de carácter regional, que facilitan el logro de los fines de la sociedad de estados y los de la región, y están vinculados con organismos de alcance mundial. Exhibe también algunos regímenes que regulan ciertas áreas de interacciones de los estados de la región. Puede contar con ideologías, de alguna manera vinculadas con, o derivadas de, ideologías universales.

El surgimiento o la transformación de un orden regional se relacionan, como hemos visto, con cambios globales en la correlación de fuerzas de las grandes potencias y el establecimiento de nuevos equilibrios de poder. Pero también pueden originarse en transformaciones y nuevas configuraciones de poder a nivel regional. Estos cambios se reflejan en una redefinición de las influencias políticas sobre ciertos espacios al interior de la región.

Uno orden regional puede también ser visto como un macro-régimen de cooperación en diversas áreas entre los estados de la región. Esta cooperación puede tender hacia la integración regional, es decir hacia el establecimiento de instituciones comunes y la prevalencia del interés grupal. La integración, desde el punto de vista político, es un proceso de carácter amplio en el que varios estados, con el apoyo de instituciones comunes, adoptan medidas conjuntas para fortalecer su interdependencia con miras a obtener beneficios mutuos<sup>3</sup>.

La evolución de un orden regional o la de la integración regional no pueden evaluarse con criterios estrechos o rígidos, particularmente de índole economicista. La calidad o progreso de un orden regional o de un proceso de integración no pueden ser juzgados exclusivamente porque cuenten o no con determinadas instituciones o con ciertos mecanismos económicos.

La misma Unión Europea, el mayor referente de organización e integración regional en el mundo, consiste en realidad en un núcleo de integración y en un conjunto de mecanismos de cooperación intergubernamental (su segundo y tercer pilares, de política exterior y de seguridad común, y de interior y justicia, respectivamente).

## **Las Potencias Sudamericanas en el Orden Internacional**

En un primer nivel de la jerarquía estatal, donde se dan actualmente los procesos más importantes de transformación del orden internacional, hallamos hasta siete actores, que corresponderían de alguna manera a la categoría tradicional de grandes potencias: en primer lugar, Estados Unidos, China y Rusia y en un segundo plano (como cuasi grandes potencias), la Unión Europea, India, Brasil y Japón.

En este primer nivel encontramos a un actor sudamericano, Brasil, que es uno de los más fuertes candidatos a ocupar un lugar

---

<sup>3</sup> Algunos de estos conceptos han sido tomados de Gore, *International order, economic regionalism and structural adjustment* (1992). Gore cita los aportes teóricos de Orantes.

permanente en un ampliado Consejo de Seguridad de la ONU<sup>4</sup>. Desde otro punto de vista, en la situación de “potencias emergentes”, esto es aquellos estados que se anticipa pasarían a ganar protagonismo en el orden venidero, la presencia sudamericana es notable.

En efecto, en los BRIC, presentados como figuras centrales del nuevo orden en el célebre estudio del banco de inversión Goldman Sachs, Brasil está al lado de Rusia, India y China. En la práctica, estos países vienen realizando reuniones de coordinación. En el G 20 financiero, que es una reciente ampliación del exclusivo G8<sup>5</sup>, han sido incluidos Brasil y Argentina. También en los principales ejercicios académicos que han intentado identificar en los últimos años a las nuevas estrellas del firmamento económico-político mundial, denominándolas, por ejemplo, “estados pivote”, “estados ancla” o “grandes mercados emergentes”, han sido seleccionados Brasil y en menor medida Argentina<sup>6</sup>.

Entre los doce estados sudamericanos sobresale nítidamente una potencia emergente, Brasil, que está transitando de la categoría de potencia intermedia a gran potencia. Como potencia intermedia podemos considerar a Argentina y un poco más abajo, transformándose de potencia menor a potencia intermedia, Chile y, más debatiblemente, tanto la Venezuela de Chávez como Colombia, aliado privilegiado de EEUU. Perú, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, aunque con distintos pesos, muestran el perfil de potencias menores. Guyana y Surinam son considerados microestados<sup>7</sup>.

Como paso inicial para entender la problemática que enfrenta la construcción de un orden sudamericano es importante tener en

---

<sup>4</sup> Brasil conforma el llamado G4, junto con Alemania, India y Japón, siendo los candidatos con mayor fuerza para ampliar el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad

<sup>5</sup> El G20 fue establecido en 1999, pero ha ganado protagonismo desde 2008 a raíz de la discusión de soluciones para la crisis financiera

<sup>6</sup> Goldman Sachs, *Dreaming with BRIC* (2003); Chase, Hill y Kennedy, *Pivotal States* (1997); Garten, *The Big Ten* (1998); Ministerio Federal Alemán para Cooperación Económica y Desarrollo e INWENT, *Global Governance in Flux* (2007) presenta la categoría de “Anchor States”.

<sup>7</sup> Los microestados, debido a sus escasos recursos y población, usualmente deben vincularse estrechamente a otros estados para sobrevivir.

cuenta algunos rasgos centrales del comportamiento internacional que se atribuye a las potencias intermedias y menores, respectivamente.

Las potencias menores, que constituyen el estrato central y más numeroso en la jerarquía de estados, encuentran dificultades para mantener un comportamiento completamente independiente de las potencias mayores, por sus vulnerabilidades en defensa y economía, especialmente cuando se les cataloga como “países en desarrollo”. En cambio, las potencias intermedias son capaces de afirmar su independencia frente a las grandes potencias y en algunos casos aun desafiarlas, pese a que su ascenso se ha dado mayormente vinculado a algunas de ellas. Las grandes potencias, por su parte, prefieren cooptar y ganarse como aliadas a las potencias intermedias (véase Cuadros 4 y 5).

#### **Cuadro 4**

##### **Potencias Intermedias**

Generalmente, no pueden ejercer una influencia considerable en el sistema internacional por sí solas, sino liderando grupos, mediante una participación activa en organizaciones internacionales y aceptando responsabilidades colectivas.

Ocasionalmente, pueden ejercer individualmente algún impacto sistémico pero nunca de carácter decisivo.

Usualmente exhiben una activa diplomacia.

En muchos casos son potencias regionales.

En algunos casos muestran una vinculación histórica con determinadas Grandes Potencias.

Son capaces de afirmar su independencia frente a las Grandes Potencias y en algunas áreas de actividad y regiones del mundo



pueden llegar a desafiar a éstas.

Las Grandes Potencias las buscan como aliados en la Paz y prefieren evitar conflictos con ellas, por los costos involucrados.

## **Cuadro 5**

### **Potencias Menores**

La mayor parte de estados corresponde a esta categoría.

Son estados que ni por sí solos ni en grupos pequeños pueden tener influencia en el sistema internacional. Pueden ejercer alguna influencia en sus regiones.

No tienen capacidad para garantizar por sí solos su defensa. Este rasgo puede relacionarse con su escaso poder militar y la falta de industrias de defensa.

Las grandes potencias y potencias intermedias buscan incorporarlas en esferas de influencia así como intervenir de diversas maneras en ellas y a condicionar su comportamiento externo y aun interno.

Tradicionalmente su principal preocupación ha sido la de preservar su autonomía.

Son defensoras e la organización internacional y el derecho internacional.

Debe distinguirse la gran cantidad de potencias menores que además están en la categoría de países en desarrollo, lo cual aumenta su dependencia externa.

En la problemática de la conformación de un nuevo orden regional sudamericano los actores principales son la primera gran potencia, Estados Unidos y una candidata a gran potencia, Brasil. Mientras que la segunda promueve la integración sudamericana, Washington se opone discreta pero tenazmente a este proceso, principalmente porque conlleva un distanciamiento del ámbito del sistema interamericano, que él domina.

Actores secundarios son México, que persigue recuperar su liderazgo a nivel latinoamericano y la Venezuela de Chávez, en la que éste busca mantenerse en el poder desempeñando regionalmente un rol anti-sistema, tanto en Sudamérica como en Centroamérica y el Caribe.

Las potencias menores de Sudamérica vienen alineándose, aunque tentativamente y con cierta ambivalencia, con Estados Unidos o Brasil. Sin embargo, como discutiremos más adelante, no se trata de una confrontación abierta entre Washington y Brasilia, ni tampoco necesariamente de una relación conflictiva. Han surgido nuevas líneas de entendimiento entre Estados Unidos y Brasil, tales como la promoción internacional del etanol. Es probable también que avancen grandes proyectos, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) que, integrando Sudamérica, benefician a la vez a Brasil y a otras potencias industriales, encabezadas por EEUU. Políticamente, existen otros actores importantes como México, que en una nueva alianza con Brasil, podrían relanzar, bajo un liderazgo compartido, al bloque latinoamericano. Finalmente, debemos tener en cuenta que en el mismo Brasil hay fuerzas que cuestionan la priorización de Sudamérica en las acciones externas del país.

## **Los Órdenes Regionales en la Guerra Fría**

En un análisis, que a nuestro juicio requiere un mayor refinamiento, la literatura especializada considera que, desde 1815, el sistema internacional ha evolucionado pasando por dos o tres órdenes: el Concierto de Europa (1815-1914), el (frustrado) orden de Versalles (1919-1939) y el orden de la Guerra Fría (1945-1990)(que también podría ser llamado de Yalta o de Bretton Woods).

Durante el orden de la Guerra Fría tienen lugar, en primer término, la consolidación y luego el debilitamiento de un **orden regional interamericano** y un **suborden regional latinoamericano**, mostrando como instituciones fundamentales la OEA, el TIAR y la CEPAL, y como procesos centrales el desarrollo y la integración latinoamericanos.

El sistema interamericano comprende básicamente a los Estados Unidos y a los países al sur del Río Grande, es decir México, los países centroamericanos y Sudamérica, los cuales, a su vez, forman América Latina (posteriormente Canadá y las pequeñas excolonias europeas del Caribe y Sudamérica pasan a formar parte del sistema). La ONU surge en 1945 como una institución universal, de acuerdo con las preferencias de Washington, pese a las opiniones de Stalin y Churchill de que la organización internacional de la posguerra debía ser básicamente de carácter regional. Como una suerte de compromiso, dentro del Comité Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, se creó comisiones económicas regionales, entre ellas la Comisión Económica para América latina (CEPAL).

Además del sistema interamericano, que a fines de los años 1940 funge como el más acabado exponente de un orden regional, pronto se perfilan un sistema europeo (con el Consejo de Europa y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero), un sistema árabe (Liga Árabe) y un sistema africano (Organización de la Unidad Africana).

Los órdenes regionales más exitosos de la Guerra Fría (o quizás los únicos que pueden ser considerados más o menos exitosos por sus resultados) son el europeo y el interamericano-latinoamericano. Sin embargo, el primero acaba el período (en los años 1990) con un avance consistente del desarrollo y la integración de sus miembros, la consolidación de sus instituciones y la ampliación de la región, mientras que el segundo, pese a que de sus filas emergen varias nuevas potencias (Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela), muestra avances muy desiguales en desarrollo, un pobre progreso en instituciones y en la integración, y poderosas tendencias al reagrupamiento, sobre todo en el norte (NAFTA) y el sur (MERCOSUR y UNASUR).

Estos resultados contrapuestos de los intentos europeos y latinoamericanos de integración y desarrollo conjunto determinan, a

nuestro juicio, que en tanto, al fin de la Guerra Fría, Europa se unifica y amplía como región, América Latina se contrae y desdibuja.

Entre los principales cambios que se producen en la jerarquía de estados durante la Guerra Fría, destaca el ascenso colectivo de una Europa integrada, que llega a ser vista como una tercera fuerza, de corte civil, en el orden internacional. En cambio, los países latinoamericanos no alcanzan a realizar sus aspiraciones de los años 1970 de convertirse en una nueva clase media de naciones. Se da, eso sí, una notable mejora de Brasil y México, por debajo de China e India pero claramente por encima del mayor "tigre asiático", Corea del Sur.

Varias regiones se redefinen al inicio y durante el desarrollo de la Guerra Fría. Los estados de Europa controlados por la Unión Soviética se desvinculan de la región, dando lugar a la separación de Europa Occidental y Europa Oriental. A partir del surgimiento de Israel, el Medio Oriente se polariza por el conflicto árabe-judío y por la activa intervención de las dos superpotencias. Gracias a la descolonización, el África, que solo contaba con cuatro estados independientes y estaba mayormente dividida entre los imperios coloniales británico y francés, pasó a ser una región con más de 50 estados soberanos.

América Latina, por su parte, gana homogeneidad a través de las propuestas de desarrollo e integración económicas de la CEPAL, las cuales consiguen que los estados de la región, desde México hasta Argentina, piensen y actúen de manera muy parecida en relación con ciertos problemas, tareas y perspectivas comunes y sean los países en desarrollo de mayor crecimiento hasta promediar la década de 1960. Hasta este momento América Latina era considerada la región más dependiente del mundo en desarrollo, por la influencia que EEUU ejercía sobre ella.

La identidad latinoamericana se acrisola y los ideales de integración se visualizan más caros y más cercanos con la adopción de estrategias de desarrollo nacionalistas en los años 70. Estas vienen acompañadas por una acentuada percepción de las diferencias de la región con Norteamérica y un acercamiento al Tercer Mundo. Pero la crisis de la deuda de los años 1980 quita viabilidad a los planes de desarrollo e integración latinoamericanos.

Con los años 1990, al mismo tiempo que las reformas neoliberales, despuntan nuevas tendencias en la integración dentro del sistema interamericano. Por un lado, Norteamérica entra en un proceso propio de integración, con una modalidad particular y México opta por incorporarse a un mercado ampliado que comprende a Estados Unidos y Canadá (NAFTA). Por otro lado, Argentina y Brasil establecen un pujante eje de integración en el extremo sur de las Américas (MERCOSUR).

## **Antecedentes Históricos del Orden Regional en las Américas**

Durante el siglo XIX surgieron dos grandes visiones de integración en las ex colonias ibéricas, que habrían de proyectarse a los siguientes siglos. Una primera, que ha sido denominada *pan-latinoamericana*, aparece en 1826 con los designios de Bolívar, signados por el recelo ante EEUU y expresados en el Congreso de Panamá. La segunda, el *panamericanismo*, un acercamiento estrecho de las dos Américas, va a ser promovida por Estados Unidos, especialmente a partir de 1889, a través de conferencias panamericanas.

En un primer período, desde 1826 hasta 1888, la integración de los pueblos ibéricos se intentó desarrollar “desde adentro”, es decir exclusivamente en el ámbito que después comenzaría a denominarse latinoamericano (más o menos desde 1870) y deliberadamente aparte de EEUU. Es interesante observar, sin embargo, que el mismo Bolívar, en privado, en 1826 se mostraba escéptico respecto a las posibilidades de una integración de todos los pueblos iberoamericanos y pensaba más realistamente en una Federación de los Andes<sup>8</sup> (anticipando una opción andina que recién se ensayaría 140 años más tarde).

Pese a la organización de varias conferencias de alcance iberoamericano en este período, al lanzamiento de una propuesta amplia de confederación en 1856 (a la que se invitó a participar a Brasil) y al temor que existía frente al poderío de EEUU, el cual operaba como factor cohesionante, las tentativas no tuvieron mayores éxitos. Esto se debió principalmente a la ausencia de un liderazgo

---

<sup>8</sup> Mecham, *The United States and Latin American Security, 1889-1960* (1961)

nacional que impulsara el proyecto y a los mayores contactos que existían con las potencias europeas que entre los mismos países iberoamericanos.

El panamericanismo promovido por Washington ganó terreno a partir de 1889, con la primera conferencia panamericana. El interés norteamericano era principalmente económico: materias primas y mercados para una joven y pujante potencia industrial.

No obstante que en las siguientes décadas se dan una serie de acontecimientos históricos que robustecen la identidad latinoamericana, al mismo tiempo va avanzando la institucionalización del sistema interamericano. En 1910 se establece la Unión Panamericana, ocupando un edificio donado por Andrew Carnegie y significativamente ubicado entre la Casa Blanca y el Departamento de Estado.

En 1919, el presidente Wilson saca adelante su proyecto de la Sociedad de Naciones, con la que busca acabar con los arreglos regionales y con la secular práctica del equilibrio de poder. Sin embargo, en el artículo 21 de la Carta de la SDN establece la compatibilidad del nuevo ordenamiento con la Doctrina Monroe y con el incipiente sistema interamericano, manejado por Washington<sup>9</sup>.

Este hecho contribuye a que en los años 1920 aumente el número de los críticos que equiparan al panamericanismo con el imperialismo. En realidad, la “Política del Garrote” de Theodore Roosevelt (1904) y la “Diplomacia de las Cañoneras” de Taft (1908) habían creado un fuerte resentimiento en sectores de los países latinoamericanos frente al creciente poder estadounidense.

El impacto de las ideas de José Enrique Rodó (1900), que pintaban una Norteamérica dominada por el materialismo y el utilitarismo y, sobre todo, el nacionalismo de la Revolución Mexicana, las ideas de Vasconcelos de una “raza cósmica” latinoamericana y los planteamientos de Haya de la Torre en torno a una identidad indoamericana, fortalecieron marcadamente en las primeras décadas del siglo XX el soporte ideológico, aunque no la práctica, del *pan-*

---

<sup>9</sup> Aberastury, Política Mundial Contemporánea (1970), 314-317. Mecham, op. cit., 7

*latinoamericanismo*, el cual recién dará algunos frutos varias décadas más tarde.

En los años 1920, Estados Unidos desplaza a Gran Bretaña como primer financista mundial y la mayor parte de inversión norteamericana va a América Latina (en donde crece en 1700% entre 1914 y 1930<sup>10</sup>). El “descubrimiento” económico de América Latina por EEUU le asegura a éste el abastecimiento de materias primas para su industria, en particular minerales, a través de inversiones directas en países como Bolivia, Chile y Perú. El capital privado norteamericano financia también, a través de préstamos, la modernización de América Latina, promoviendo una impresionante ola de construcción de obras públicas<sup>11</sup>.

Se da también, en estos momentos el envío de misiones económicas y financieras norteamericanas a países como Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, a pedido de los gobiernos. Estas misiones típicamente crean los bancos centrales y preparan leyes de presupuesto y de ordenamiento monetario<sup>12</sup>.

En el ámbito político, la Política del Buen Vecino, en gran medida motivada por la alarma ante los avances de las naciones del Eje en Latinoamérica, vino a cambiar, en 1928, la actitud intervencionista norteamericana, no solamente dejando de lado las prácticas de interferencia flagrante en los asuntos de las naciones del sur, sino también aceptando el principio de no intervención.

En la Conferencia Panamericana de Montevideo (1933), los participantes aprobaron un programa de liberalización del comercio presentado por EEUU y suscribieron acuerdos comerciales con Washington<sup>13</sup>.

La Segunda Guerra Mundial propició una estrecha cooperación de Washington con los gobiernos latinoamericanos y una nueva fase de asistencia económica que acrecentó las simpatías pro-estadounidenses y potenció las relaciones interamericanas. Hasta

---

<sup>10</sup> Rodell, *South American Primer* (1941), 171-172

<sup>11</sup> Lewis, *America's Stake in International Investments* (1938)

<sup>12</sup> Curti y Birr, *Prelude to Point Four: American Technical Missions Overseas* (1954)

<sup>13</sup> Gardner, *Economic Aspects of New Deal diplomacy* (1964)

ese momento, la cooperación económica interamericana había sido entendida simplemente como un asunto de facilitación del comercio interregional.

En efecto, en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en Panamá (1939), cuando era evidente para Washington que podría verse envuelto en el conflicto armado con el Eje, buscó la colaboración política de los gobiernos latinoamericanos planteando acuerdos económicos que incluían la asistencia financiera. Se intentaba prevenir se repitiera la indefinición que mostraron algunos estados latinoamericanos durante la Primera Guerra Mundial.

En 1940, el Eximbank aumentó más de tres veces su capacidad de préstamo con el fin de poner en marcha una política de desarrollo para América Latina. Se trataba, fundamentalmente, de promover en el corto plazo un ajuste de las economías continentales, en el marco del conflicto mundial, para hacerlas complementarias y, si fuese necesario, autosuficientes.

Al lado de los intereses estratégicos de Washington, sin embargo, había también la idea de forjar en el largo plazo una mayor complementación económica entre EEUU y América Latina<sup>14</sup>. Aparentemente en este contexto surgió por primera vez la expresión “integración económica del hemisferio occidental” en un documento oficial de las repúblicas americanas<sup>15</sup>.

Dos personalidades latinoamericanas, Ezequiel Padilla, ex ministro de Relaciones Exteriores de México y Carlos Dávila, ex embajador chileno en EEUU (y posteriormente Secretario General de la OEA) publicaron sendos libros expresando su entusiasmo por la idea de la integración hemisférica<sup>16</sup>.

En las deliberaciones en torno a la creación de las Naciones Unidas, en 1945, los países latinoamericanos defendieron la permanencia del sistema interamericano. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se suscribe en 1947, el Pacto de Bogotá para la solución pacífica de controversias en 1948 y la OEA se funda en este

---

<sup>14</sup> Véase Alcalde, *La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo* (1998), 157-159

<sup>15</sup> Dávila, *We of the Americas* (1949), 32-33.

<sup>16</sup> Padilla, *Free Men of America* (1943)



mismo año. El sistema interamericano se afianza como modelo de orden regional. El TIAR sirve como ejemplo para el diseño de la OTAN.

## CUADRO 6

### **El Sistema Interamericano (a 1978)**

- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)
- Tratado Americano de Soluciones Pacíficas
- Organización de Estados Americanos (OEA)
  - Junta Interamericana de Defensa
  - Banco Interamericano de Desarrollo (1959)
- Órganos Especializados
- Organización Panamericana de la Salud 1902 (1958)
- Instituto Interamericano del Niño 1924 (1957)
- Comisión Interamericana de Mujeres 1928
- Instituto Panamericano de Geografía e Historia 1928
- Instituto Indigenista Interamericano 1940
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura 1944
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1959
- Corte Interamericana de Derechos Humanos 1978

### **Panamericanismo y Pan-Latinoamericanismo en la Guerra Fría**

La asistencia económica norteamericana se debilita hacia el final de la guerra, cuando Washington desplaza su atención de América Latina hacia Europa y Asia. El panamericanismo pierde terreno frente a un amplio internacionalismo en la política exterior estadounidense. En la Conferencia Interamericana de Chapultepec (1945), EEUU rehúsa comprometerse a la asistencia en gran escala y las preferencias arancelarias que solicitaba América Latina. No solamente busca

debilitar sus compromisos hemisféricos para facilitar su nuevo rol global sino también critica lo que percibe como un resurgimiento del nacionalismo económico latinoamericano. Sin embargo, los países de la región persisten en los siguientes años, de manera bilateral y en foros multilaterales, en sus argumentos de que el gran propósito del desarrollo debía prevalecer sobre la reconstrucción y los intereses del regionalismo sobre los de la economía mundial.

La Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL), creada en 1948, presentó el año siguiente una propuesta de industrialización de la región a través de la sustitución de importaciones que vino a reconciliar al nacionalismo latinoamericano con el capital internacional, aunque no completamente con el liberalismo de Washington. Para alcanzar el desarrollo, CEPAL preconizaba reemplazar las manufacturas importadas con productos nacionales aprovechando tecnologías y capitales extranjeros y ofreciendo a las empresas mercados protegidos de la competencia internacional. La propuesta de la CEPAL fue muy bien recibida por los gobiernos de la región y por otros gobiernos de países en desarrollo. Fue el punto de partida para ulteriores propuestas de desarrollo, planificación e integración “cepalinas” que resultaron muy influyentes en la región.

Los rigores de la Guerra Fría y la percepción de Washington de una erosión de las simpatías que concitaba en América Latina prepararon el terreno para que, en la segunda mitad de la década de 1950, se dinamice la cooperación interamericana, a través de la Operación Panamérica, liderada, por el lado latinoamericano, por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek. Esta fue la que finalmente trajo la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (1959), ente financiero que había sido propuesto en 1940.

La Revolución Cubana, en 1959, y sus efectos subversivos en la región son los que hacen revisar radicalmente a Washington su política latinoamericana. Kennedy formula la iniciativa de la Alianza para el Progreso elevando las expectativas de ayuda norteamericana a la región a su nivel más alto en el siglo. Al mismo tiempo, en un impulso más librecambista que regionalista, se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960), como un esquema puramente comercial de integración, siguiendo el modelo de la EFTA europea, mas no la ambiciosa búsqueda de un mercado

común, al estilo de la CEE. Estados Unidos apoya la creación de la ALALC.

Las expectativas respecto a la ayuda norteamericana se truncan en pocos años, tras la desaparición de Kennedy, por las nuevas prioridades internas del presidente Johnson y las crecientes demandas de la guerra en Vietnam.

La frustración de los gobiernos y elites latinoamericanos y el desplazamiento de las prioridades de EEUU hacia otras regiones y distintos problemas permite el inicio de un período de nacionalismo en la región y un retorno del *pan-latinoamericanismo*, que conserva vigor hasta la explosión de la crisis de la deuda (1982).

El Grupo Andino comienza por un acuerdo pragmático de los presidentes de Colombia, Chile y Perú, en 1966, de apartarse momentáneamente de la ALALC, con el propósito de mejorar su capacidad industrial, en un arreglo acelerado de integración que los pusiera en condiciones competir con los países mayores de la región (Argentina, Brasil y México). Sin embargo, en pocos años, un gobierno militar nacionalista, surgido en el Perú, irradia influencia ideológica sobre los gobiernos del acrecido grupo (desde 1966 se le suman Bolivia, Ecuador y Venezuela) y todos ellos recogen nuevas ideas y propuestas de científicos sociales (sobre todo los teóricos de la dependencia) acerca de las relaciones económicas internacionales para crear un innovador modelo de integración. Este modelo incluye programas conjuntos de industrialización y un trato restrictivo a los inversionistas extranjeros y busca llegar a un mercado común.

El nacionalismo latinoamericano se centra en el Grupo Andino pero halla por momentos eco en gobiernos como los de México y Argentina a través de la década de 1970. Aun el gobierno militar brasileño, pese a transitar por una vía distinta en cuanto a la distribución interna de los beneficios del desarrollo, cultiva la intervención estatal en gran escala y protege las industrias nacionales.

Un ambicioso paso de los estados de la región en la dirección de la integración fue la creación del Sistema Económico Latinoamericano (1975). El SELA nació como un foro de concertación para la acción externa que buscaba sobre todo diversificar la inserción de la región en la economía mundial, acercándose a Europa, Asia y los países

socialistas. Fue un primer intento de desarrollar la dimensión política del cohesionamiento de la región.

En esta década, Brasil promueve una importante iniciativa para la integración sudamericana, la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica (1978). La rivalidad del modelo de desarrollo brasileño con el de los países andinos y sobre todo las suspicacias frente a un supuesto expansionismo brasileño limitaron los avances de este esquema<sup>17</sup>.

## CUADRO 7

### **El Sistema Latinoamericano (a 1980)**

- Comisión Económica para América Latina (1948)
- Mercado Común Centroamericano (1960)
- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960)  
(sucedida por la Asociación Latinoamericana de Intercambio (ALADI), 1980)
- Grupo Andino (1969)
- Comunidad del Caribe (CARICOM) (1972)
- Tratado de la Cuenca del Plata
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (1975)
- Tratado de Cooperación Amazónica (1978)

La crisis de la deuda, en la década de 1980, como hemos señalado, trunca las estrategias de desarrollo nacionalista de la región y con ello sus intentos integradores. Se corta también un proceso de formación de un nuevo espacio político, la llamada Subregión Andina que, con el GRAN, había comenzado a diferenciarse y a mantener cierta autonomía dentro de América Latina durante la década de 1970.

---

<sup>17</sup> Sobre las suspicacias hispanoamericanas, véase, por ejemplo, Paulo Schilling, *El Expansionismo Brasileño* (1971)

Sin embargo, esta misma circunstancia, que frena una tendencia desarrollista e integradora en la región, propicia, en el caso de Argentina y Brasil, un inédito acercamiento que pronto crea una nueva plataforma de lanzamiento para la integración regional.

Brasil y Argentina sufren serios deterioros en sus economías en los años 80 que repercuten en sus agendas externas. En Argentina naufragan, primero, los designios de alta política del gobierno militar, en la Guerra de Las Malvinas y luego la economía, bajo Alfonsín, sufre aun mayores estragos que las economías de México y Brasil por la crisis de la deuda.

En el caso de Brasil, lo que ocurre entre 1964 y 1984 es un salto económico espectacular que conlleva una salida de la categoría de socio menor o “satélite privilegiado” de EEUU en la región y lo convierte en pujante aspirante a gran potencia. Pero los costos y compromisos económicos y políticos de la salida de la crisis de la deuda (en 1984) lo fuerzan a abandonar el itinerario de ascenso sin escalas que lo encaminaba al club de las Grandes Potencias<sup>18</sup>.

Ambos países deciden olvidar las pasadas contiendas por la sub-hegemonía sudamericana y descienden de la esfera de la alta política para aprovechar al máximo las grandes posibilidades de complementación de sus economías. Al cabo de unos años, al suscribir el acuerdo de MERCOSUR en 1991 (al que se suman Paraguay y Uruguay), Argentina y Brasil emprenden la integración de las dos terceras partes del potencial productivo de Sudamérica. Y forman un grupo que, a diferencia del resto de América Latina, no centra sus relaciones comerciales en EEUU.

## **Neoliberalismo, Panamericanismo y Emergencia de Sudamérica**

Los años 1990, bajo el impulso del neoliberalismo y de un activismo hemisférico de Washington, traen dos grandes cambios en la integración latinoamericana. Por un lado, México se incorpora en 1994, con el NAFTA o TLCAN, a la integración de Norteamérica, que se había iniciado en 1989 con la suscripción del Acuerdo de Libre

---

<sup>18</sup> Véase Alcalde, Estados Unidos y la Renegociación de la Deuda Externa Brasileña, 1982-1984. En su *Economía Política Internacional* (1989).

Comercio (FTA) entre EEUU y Canadá. Por otro lado, el paradigma de la integración regional, bajo el influjo de las reformas estructurales promovidas por el llamado Consenso de Washington, deviene uno de “regionalismo abierto”. Se plantea procesos de apertura comercial entre los miembros de los esquemas integradores, acompañados de una apertura al resto del mundo.

México, que en los años 1920 había surgido como paladín del nacionalismo latinoamericano y en la década de 1970 había sido uno de los líderes de la causa de un Nuevo Orden Económico Internacional, favorable a los países en desarrollo, decidió unir su economía a las de EEUU y Canadá. Era el primer caso en que un país en desarrollo accedía, sin un tratamiento especial, a un esquema de integración de países desarrollados. Era además un tratado de libre comercio que incluía el sensible rubro de los servicios.

Con el triunfo del PAN, el 2000, que quiebra la hegemonía de 70 años del PRI, la presidencia de Vicente Fox (ex presidente de la Coca Cola) intensifica la relación estratégica de México con EEUU y se compromete a convertir al país en un miembro cabal de la naciente comunidad norteamericana.

La incorporación de México al NAFTA puso en cuestión la validez de la noción misma de América Latina, porque México jugaba un rol clave en la articulación de Sudamérica con Centroamérica y el Caribe. En efecto, una vez debilitado el compromiso latinoamericano de México, Centroamérica y el Caribe, con la excepción de Cuba, quedan como un conjunto de pequeños estados estrechamente dependientes de EEUU y de la Unión Europea, con menores vínculos económicos y políticos con los estados sudamericanos.

El regionalismo abierto se convirtió en el nuevo modelo de integración de la CEPAL, la cual desactivó las ideas de Raúl Prebisch para ponerse a tono con los nuevos tiempos. El nuevo paradigma buscaba promover la integración regional como paso previo al libre comercio mundial.

Este tipo de regionalismo tuvo como exponentes destacados la creación del arreglo de liberalización del G3 en 1995, entre México, Colombia y Venezuela, que debilitó aun más al disminuido Grupo Andino, y la posterior transformación del mismo Grupo Andino en una

Comunidad Andina, la cual discretamente formalizó el abandono de las ambiciosas metas originales de éste (1997).

Casi al mismo tiempo que se producía la aproximación entre Norteamérica y México, en 1989, el presidente Bush lanzó la idea de un área de libre comercio “desde Anchorage hasta Tierra del Fuego”. Luego de la suscripción del NAFTA, en 1994, efectivamente se comenzó las negociaciones de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Brasil y el MERCOSUR, sin embargo, mostraron desde un principio reparos en cuanto a ciertas barreras comerciales mantenidas por Washington y propugnaron la conveniencia de negociar como un bloque sudamericano. En la Ronda de Doha, donde se negocia a nivel global, la agenda del libre comercio desde 2001, Washington encontraba en el G21, liderado por Brasil e India, similares objeciones a la consistencia de su posición liberalizadora.

Las dificultades con el ALCA llegan a su punto más alto en 2003, cuando EEUU se niega a incluir en las negociaciones los subsidios agrícolas y las medidas anti-dumping. En este momento, optando por el bilateralismo, Washington anuncia su disposición a negociar tratados de libre comercio, similares al que recientemente había concluido con Chile, con los países andinos y centroamericanos. La condición previa a tales negociaciones es que los países retiren su respaldo, a nivel regional y global, a los oponentes de la posición norteamericana.

Con los TLC (que también fueron utilizados en el Medio Oriente), el objetivo de Washington era quebrar la resistencia a sus propuestas liberalizadoras, ofreciendo a países relativamente pequeños la apertura del codiciado mercado norteamericano a sus exportaciones, a condición de que incorporaran estas propuestas en sus políticas económicas y comerciales<sup>19</sup>. Los acuerdos bilaterales podrían convertirse luego en acuerdos regionales. En el caso de América Latina, reemplazarían al ALCA, manteniendo sus designios. Este último, en la reunión de Mar del Plata (2005), pese a una defensa liderada por EEUU y México, había finalmente colapsado, debido a la oposición de los países del MERCOSUR y Venezuela.

---

<sup>19</sup> El acuerdo con los países centroamericanos (CAFTA) fue aprobado por el Congreso norteamericano en 2005 y el TLC con Perú en 2007.

Sin embargo, la idea de Sudamérica como teatro central de cooperación e integración, había comenzado a ganar fuerza. El presidente brasileño Cardoso había convocado en 2000 a una reunión de presidentes de América del Sur en la que Helio Jaguaribe y Celso Lafer presentaron un informe<sup>20</sup>. En este documento, que serviría de base para la Declaración de Brasilia, se sustenta la necesidad de que los países de la región organicen el sistema regional suramericano, con miras a participar en el nuevo orden internacional con cierto grado de autonomía. Se señala también que la inacción traería la fragmentación de la región entre los miembros del MERCOSUR y los de un área de integración de impulso norteamericano. Aquí aparece claramente la concepción de una indispensable conexión entre la integración y la coordinación política de los países de la región. En ese momento el único mecanismo de coordinación política era el llamado Grupo de Río (formado en 1986), de alcance latinoamericano y sin vinculación con la integración regional. Avanzando la idea de la integración sudamericana, en 2002 se comienza a discutir la creación de una unidad monetaria regional.<sup>21</sup>

Con la asunción de Lula, en 2003, la política exterior brasileña profundiza su orientación sudamericana. La Declaración del Cuzco, de diciembre 2004, formaliza políticamente la iniciativa regional, creando la Comunidad Sudamericana de Naciones. La integración del espacio suramericano se lograría a través de una zona de libre comercio y la construcción de redes regionales de transporte, energía y telecomunicaciones, en gran medida a través de la Iniciativa IIRSA.

En abril 2007 la Comunidad Sudamericana de Naciones pasó a denominarse Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). En esa misma reunión, en la isla Margarita, se crea el Consejo Energético de Sudamérica, encargado de preparar la propuesta de un tratado energético integral, llamado a cubrir las necesidades de la región<sup>22</sup>. El mismo año nace el Banco del Sur, con la doble función de servir a

---

<sup>20</sup> “Informe a los Presidentes de los Estados de América del Sur”. Véase Rodríguez Larreta, Brasil, nueva superpotencia. Política Exterior, sept-oct. 2005.

<sup>21</sup> Véase Ugarteche, Entre la Realidad y el Sueño: la Construcción de una Arquitectura Financiera Sudamericana. Nueva Sociedad 217 (2008)

<sup>22</sup> En el campo de la energía, en 2005, en el ámbito de Mercosur, se había propuesto, primero, la creación del Anillo Energético Sudamericano, que incluía la construcción de un gasoducto de Perú a Chile, a base del gas de Camisea, y, luego, el proyecto del Gasoducto del Sur, que llevaría gas de Venezuela a Brasil y Argentina.



Sudamérica como ente de desarrollo y como fondo de estabilización monetaria, en medio de la ostensible disfuncionalidad de la arquitectura financiera internacional<sup>23</sup>. En mayo 2008, en Brasilia, se suscribe el tratado constitutivo de UNASUR y Brasil propone la creación de un Consejo de Defensa, encargado de la coordinación de las fuerzas armadas de los países miembros. Trascendentalmente, UNASUR comienza a operar como un foro para la deliberación al más alto nivel sobre la coyuntura política de la región.

## **Estados Unidos, Brasil y la formación de un Orden Sudamericano**

Una Sudamérica en un definido proceso de cooperación e integración se convertiría en el tercer bloque económico mundial, por su población, detrás de la Unión Europea y América del Norte (NAFTA). Si consideramos también a mega estados como China, India y Rusia, UNASUR ocuparía el quinto lugar por población entre los grandes actores internacionales.

En cuanto a recursos, la región concentra aproximadamente un 30% del agua dulce del planeta (principalmente en la cuenca amazónica y el acuífero guaraní), así como el mayor bosque tropical y la mayor biodiversidad del globo. En su subsuelo, especialmente en los Andes, se encuentra una extraordinaria riqueza mineral; cuenta con las mayores reservas mundiales de bauxita (Surinam), cobre (Chile) y hierro (Brasil) y la mayor producción de plata (Perú)<sup>24</sup>.

Posee grandes reservas de petróleo en Venezuela y Brasil y de energía hidroeléctrica (sobre todo en Paraguay). Las reservas petroleras sudamericanas son más de 5 veces las de Estados Unidos y más de 6 veces las de Europa Occidental, aunque están concentradas (95%) en tres países, Venezuela, Brasil y Ecuador. En

---

<sup>23</sup> Suscribieron el acta de creación del Banco del Sur los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Esta última fue la principal gestora del proyecto.

<sup>24</sup> Perú, además, es un importante productor de oro y ha pasado en 2009 a ser el segundo productor mundial de cobre. Lo que es más significativo, en 2009 pasó también a ser el tercer país del mundo en cuanto a gastos de exploración minera, detrás de Australia y Canadá.

2004, la producción de petróleo en Sudamérica excedía en 31% la demanda regional<sup>25</sup>.

La región es también una productora y exportadora de alimentos de primer orden (carne, pescado, maíz, trigo, soya, café, banano, cacao, azúcar y jugo de naranja). En este rubro, debiera ser motivo de preocupación común, que empresas extrarregionales, muchas de ellas de carácter estatal, estén comprando, sin restricciones, grandes cantidades de tierras – y aprovechando fuentes de agua- para la producción intensiva de alimentos destinados a sus países de origen (principalmente Corea del Sur, China, Arabia Saudita y Japón)<sup>26</sup>.

Políticamente, entre los doce estados sudamericanos hay una gran potencia en ciernes (Brasil), una potencia intermedia, miembro del G20 (Argentina) y otras tres cuasi potencias intermedias (Chile, Venezuela y Colombia) con importantes conexiones con EEUU, el Oriente Medio y el Lejano Oriente.

Concluiremos el artículo, en esta sección y la siguiente, con algunas reflexiones de carácter político en torno a la probabilidad de que se constituya un orden regional sudamericano vertebrado por la integración. Abordaremos para ello el componente a nuestro juicio más importante del orden internacional en formación, el rol de las potencias promotoras, y dentro de él los intereses y acciones principalmente de Estados Unidos y Brasil, aquél como primera gran potencia, éste como aspirante a gran potencia y potencia regional, propugnador de un orden sudamericano.

Estados Unidos ha venido revelando un especial interés por perfeccionar el orden regional interamericano, desde que suscribiera el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (1989), estableciendo luego el NAFTA e intentando concretar un Área de Libre Comercio de las Américas, directamente o a través de TLCs con grupos y países individuales. Esta tendencia aparentemente se originó en las

---

<sup>25</sup> Fontaine y Puyana, coords, *La Guerra del Fuego* (2008), 35-45. Estas cifras son previas a los nuevos descubrimientos de petróleo en Brasil (2009)

<sup>26</sup> En Brasil, se estima que 100,000 hectáreas se encuentran en manos de empresas extranjeras, mientras que en Argentina se habla del 10% del territorio nacional. Ramonet, *Neocolonialismo Agrario*. *Le Monde Diplomatique*, edición peruana, febrero 2009. *The Economist*, 23 May 2009.

dificultades de la Ronda Uruguay (a fines de los 1980s), que hicieron pensar en el fracaso del régimen comercial mundial y reavivaron el interés por los bloques regionales.

Una primera cristalización del diseño regionalista norteamericano ha sido el establecimiento del NAFTA como segundo bloque mundial. Actualmente existen propuestas de consolidar este bloque con la construcción de mega-corredores desde México hasta Canadá y, en el plano institucional, la creación de una Comisión técnica al estilo europeo y de un fondo de desarrollo regional, que distribuya recursos dentro del área<sup>27</sup>.

Al sur del NAFTA, Washington busca incrementar sus lazos con países específicos, a partir del Plan Colombia, así como sentar las bases para ampliar su esfera de influencia económica subregional, con el plan de desarrollo internacional Puebla Panamá.

En realidad, hechos como la suscripción de Tratados de Libre Comercio ampliamente favorables para las empresas norteamericanas, las bases militares recientemente concedidas por Colombia, y la creciente presencia militar e influencia de Washington en las doctrinas y prácticas de seguridad de varios estados sudamericanos<sup>28</sup>, hacen a muchos analistas pensar en un interés de naturaleza geopolítica de EEUU por los recursos naturales de Sudamérica, en el contexto de una nueva dramática competencia con potencias emergentes.

Por su parte, Brasil, como propulsor del orden sudamericano, persigue, además de forjar un liderazgo regional, que resulte instrumental para su ascenso mundial, ocupar económicamente el *hinterland* amazónico y prevenir cualquier intento de incrementar la influencia externa sobre el manejo de los recursos de éste. En la reunión de 2008, en Brasilia, al sustentar la necesidad de crear un Consejo de Defensa, Brasil mencionó la presencia militar en la región de potencias extrarregionales (particularmente la creación de la IV Flota estadounidense)<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Pastor, The Future of North America. Foreign Affairs, Jul-Aug. 2008

<sup>28</sup> Véase Hirst, Seguridad en América del Sur, En Lagos, comp., América Latina ¿integración o fragmentación? (2008)

<sup>29</sup> Ugarteche, Entre la Realidad y el Sueño...

En una perspectiva histórica, hemos visto que la construcción del orden regional latinoamericano ha tenido fases impulsadas tanto “desde adentro” como “desde afuera”. Las fases de predominio interno, de escasos resultados, han adolecido de una falta de liderazgo (1826-1888) o han mostrado un liderazgo dividido (Brasil versus el Grupo Andino en 1966-1982). Las fases de predominio externo se han desarrollado dirigidas por Estados Unidos (1889-1965), con significativos logros institucionales y han estado condicionadas sobre todo por las orientaciones propias de la política exterior norteamericana (frente a la Segunda Guerra Mundial, la Revolución Cubana, la Guerra de Vietnam).

En la década de 1990, frente a una nueva orientación de la política exterior norteamericana de construir un orden panamericano de integración, surge por primera vez un liderazgo endógeno con un sustento económico consistente (Brasil y el MERCOSUR), que plantea la alternativa de un orden sudamericano.

En cierta forma, el liderazgo de Brasil y el MERCOSUR sugieren una continua vigencia del tradicional eje ABC (Argentina, Brasil y Chile), que a comienzos del siglo XX intentó dirigir la política sudamericana<sup>30</sup>. Los países de la antigua Gran Colombia y Perú, que en ese momento resintieron la hegemonía del ABC y que posteriormente con el Grupo Andino resistieron el liderazgo regional brasileño, se plegaron, inicialmente, a la iniciativa sudamericana, agrupados en la CAN. Sin embargo, los nuevos imperativos norteamericanos de seguridad, después del 11 de setiembre, y la negociación de los TLC aumentaron la cercanía a EEUU de los países andinos, creando divisiones entre ellos y profundizando las grietas al interior de la CAN.

En el momento actual, los países andinos, que fueron el núcleo de los sueños de integración bolivarianos y la vanguardia del nacionalismo latinoamericano de los años 1970, son los eslabones más débiles del proyecto de un orden sudamericano. Tienen serios problemas de narcotráfico y orden interno. Con la excepción de Colombia (firme aliado norteamericano) y tal vez Bolivia, muestran una orientación política poco definida. Los más recientes gobiernos peruanos parecen

---

<sup>30</sup> Chile, que es un miembro asociado del Mercosur, hasta ahora ha optado por buscar una inserción individual en la economía internacional, pero políticamente muestra apoyo a UNASUR.

dar una mayor prioridad al acercamiento con EEUU que a la integración sudamericana. Los presidentes de Ecuador y Venezuela son hoy en día grandes críticos de la influencia norteamericana pero gobiernan dificultosamente sociedades políticamente divididas. Evo Morales, en Bolivia, después de superar la amenaza del autonomismo cruceño a la integridad nacional, en gran medida gracias al apoyo de UNASUR, parece haber consolidado una línea de gobierno nacionalista con amplio respaldo popular.

La UNASUR, en efecto, debería contemplar medidas que prevengan o disuadan la desestabilización externa de países sudamericanos o, en términos más convencionales, la promoción de estados fallidos en la región. La prevención debería orientarse a la discusión y coordinación regional de estrategias de seguridad frente a flagelos como el narcotráfico. La disuasión debería encaminarse a contemplar medidas que eviten que se repitan golpes de estado como el de Honduras que una OEA, con la ostensible inacción de EEUU, se ha mostrado incapaz de enfrentar.

El liderazgo de Brasil en la construcción de un orden sudamericano precisa de un doble consenso. Por un lado, requiere una aceptación de los demás países de la región, la cual por ahora se da, aunque no de la manera más entusiasta, empezando por la actitud de su socio mayor, Argentina.

Algunos analistas consideran que Venezuela aparece como un rival para el liderazgo de Brasil y que el ALBA sería una tercera posición en cuanto al futuro de Sudamérica. Estimamos, por el contrario, que la Venezuela de Chávez se ha acoplado bien a las iniciativas regionales y que, en el fondo, tiene mucho mayor interés por hacer de segundo violín en la construcción de un orden que debilite al sistema interamericano que encabezar un tercer bloque de mínima relevancia, por el peso regional de sus miembros. Brasil, por su parte, ha sabido aprovechar los aportes venezolanos a la cooperación regional y cuando se ha tratado de afirmar intereses importantes, como en el caso de los biocombustibles, lo ha hecho con firmeza.

Un impacto potencialmente negativo de Venezuela para el logro de un orden sudamericano radica en que la defensa de Chávez frente a los intentos de desestabilización por EEUU lo lleva a desempeñar internacionalmente un rol anti-sistema que promueve, junto con la

unidad sudamericana, un realineamiento geopolítico de Centroamérica y el Caribe, el cual resulta bastante improbable.

Por otro lado, Brasil necesita un consenso interno para volcar todo su peso a la causa del orden regional. Pero hay sectores del empresariado brasileño que preferirían continuar desarrollando sin desvíos una vocación económica universal, la cual ha dado muy buenos dividendos a partir de 1989, cuando el comercio brasileño con el resto del mundo ha crecido bastante más que el comercio con Sudamérica.

Sin embargo, debemos reparar en que la integración sudamericana es una política de estado brasileña, basada en criterios de seguridad respecto a la salvaguarda de los ingentes recursos de la amazonía, la cual quedaría inmejorablemente garantizada si se convirtiera en parte de un régimen regional conducido por Brasil.

## **Brasil y México**

Volviendo a Estados Unidos, una primera mirada nos podría hacer pensar que su objetivo más ambicioso de integración sería la consolidación de NAFTA (en una Unión de Norteamérica)<sup>31</sup> y que su oposición a la integración sudamericana se debería sobre todo al temor de ver disminuir su control sobre los estados de la región. Pero las expectativas y cálculos de largo plazo de algunos sectores del estado y la empresa norteamericanos podrían apuntar significativamente mucho más allá del NAFTA, a la búsqueda de una integración hemisférica, con importantes ingredientes políticos, en las próximas décadas<sup>32</sup>.

Un primer paso de Washington en esta dirección, a nivel de alta política, puede estar constituido por la promoción de un acercamiento

---

<sup>31</sup> Para una visión crítica de la concepción maximalista del NAFTA, véase Corsi, *The Late Great USA: the Coming Merger with Mexico and Canada* (2007)

<sup>32</sup> Richard Bulliet, profesor de la Universidad de Columbia y editor de *The Columbia History of the 20th Century* (1998), en el epílogo de esta obra, en un informal ejercicio de futurología, pronostica para el 2035 una confederación americana, desde Montreal a Buenos Aires, que sería precedida por un pleno reconocimiento de los derechos de las comunidades “latinas” en Estados Unidos, incluyendo la igualdad del castellano y el inglés.

entre México y Brasil. México, aunque dirige el 90% de sus exportaciones al mercado norteamericano y tiene su economía estrechamente vinculada a la de su colosal vecino, busca recuperar su liderazgo en América Latina.

Felipe Calderón, del PAN, ganó las elecciones de 2006 en México, derrotando, de manera ajustada y estridentemente cuestionada, a López Obrador, quien preconizaba un alejamiento del neoliberalismo. Aunque continúa la línea económica de Fox, Calderón reorienta la política exterior mexicana, tratando de mejorar sus relaciones con los países latinoamericanos (especialmente Venezuela y Cuba) e intentando convertir a México, desde el punto de vista político, en un puente entre el Sur y el Norte del continente. En particular, México ha comenzado a celebrar reuniones bilaterales con Brasil.

La eventual aparición de un entendimiento entre los intereses regionales y mundiales de estas dos potencias, en sintonía con los intereses regionales de Washington, podría, en principio, hacer surgir un liderazgo latinoamericano compartido que, a su vez, propiciaría un relanzamiento de la tambaleante identidad geopolítica de América Latina. Este hecho vendría a tonificar el debilitado *statu quo* y dificultaría una “secesión” de Sudamérica, facilitando a Washington continuar y consolidar sus avances hacia el sur.

El entendimiento entre los intereses de Brasil y México, sin embargo, no se halla exento de problemas. En lo político, ambos están en competencia por un sitio permanente en el Consejo de Seguridad. Son dos potencias emergentes de extraordinarios recursos a las que se les pronostica a mediano plazo un lugar entre las seis mayores economías del mundo, pero a través de rutas y con afiliaciones un tanto diferentes.

México se ha situado y se mantiene, por su cercanía a EEUU, en lo que podríamos denominar el *mainstream* de la economía política internacional. Recientemente ha accedido al “club de los países ricos”, la OCDE, y es también parte del foro de cooperación Asia-Pacífico (APEC), cuyo protagonismo ha quedado un tanto opacado por los ascensos individuales de China e India.

Brasil, en cambio, se sitúa más bien al lado de las nuevas fuerzas en el sistema internacional. Coordina con China, Rusia e India en el

grupo BRIC, así como con India y Sudáfrica en el IBSA, un grupo exclusivamente de potencias intermedias emergentes. También lidera, junto con India, el G20 comercial, que es el contrincante de EEUU y la UE en las negociaciones comerciales globales.

De manera más específica, en tanto que China representa un duro competidor para México, es un socio de primer nivel para Brasil. Con respecto al mayor socio de México, Estados Unidos, Brasil es el principal competidor de éste en la exportación de productos agrícolas. Brasil es un gran exportador de alimentos, mientras que a México el NAFTA lo ha convertido en un importador en este rubro.

Empero, desde 2007, México, junto con Brasil, forman parte de los países del G5 (además de China, India y Sudáfrica), elegidos por el G8 como estados representativos de las potencias emergentes, que vienen siendo invitados a las cumbres del G8 a partir de ese año. México ha planteado que el G5 se instituya como un foro autónomo y actúe como interlocutor entre el G8 y el G20 financiero.

Por otro lado, para que el escenario hemisférico que hemos esbozado pudiera darse, Estados Unidos tendría que hacer más cercanas sus relaciones con Brasil. La promoción conjunta de los biocombustibles, que favorece las exportaciones del etanol brasileño, constituye un área promisoría<sup>33</sup>. Pero más allá de esto, consideramos que la concesión de ventajas económicas a Brasil o como mínimo la eliminación de los obstáculos a las exportaciones brasileñas a EEUU tendría que ser un prerrequisito para estrechar los lazos bilaterales. Los costos de estos cambios tendrían que ser ponderados por Washington, en un período económico especialmente difícil. Otro prerrequisito, quizás aun más problemático, sería para EEUU persuadir a Itamaraty y a la Escuela de Guerra de que sus avances y los de la integración panamericana no amenazarían la soberanía brasileña sobre la Amazonía.

Una consecuencia del incipiente entendimiento que se estaría dando entre Brasil y México sería el reciente acuerdo del Grupo de Río, en su reunión de Cancún (febrero 2010), de crear una organización que

---

<sup>33</sup> García Gallegos opina que Brasil podría formar un consorcio de productores de etanol no sólo con EEUU sino también con algunos países centroamericanos. En Fontaine y Puyana, La guerra del fuego, 88



agrupe a los países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. La iniciativa satisface también los intereses de una potencia singular como Venezuela, con aspiraciones tanto sudamericanas como caribeñas. En la reunión, además, Argentina vio respaldado su actualizado reclamo sobre Las Malvinas. De manera inusitada, Brasil defendió la posición argentina y confrontó los intereses de una gran potencia formal (Reino Unido)<sup>34</sup>.

La reunión del Grupo de Río y sus principales acuerdos tuvieron varios ganadores y aparentemente ningún perdedor. Ganaron el anfitrión, México, Brasil, Argentina, y Venezuela y sus seguidores, estos últimos que son los más vocales críticos del imperialismo norteamericano. Por su parte, Estados Unidos hizo saber su conformidad, en tanto que la creación de la nueva organización no afecta formalmente la existencia de la OEA.

En efecto, el simbolismo del acuerdo del Grupo de Río es poderoso y atrayente: emancipar a los estados del hemisferio de la tutela norteamericana. Sin embargo, estimamos que en la práctica no debiera atribuírsele más utilidad a la nueva organización que la de servir como un foro de discusión y concertación política. La OEA ha sido concebida y operada básicamente con una función hegemónica, la de conducir en un marco multilateral las relaciones de EEUU con sus vecinos del Sur. No tiene mayor sentido crear en un hemisferio altamente heterogéneo una organización de similar alcance sin un propósito hegemónico.

Si a esta nueva organización se le otorgara mayores propósitos que los de un foro político, tendría, por un lado, escasas posibilidades de superar la disfuncionalidad e ineficacia de la OEA para los países sudamericanos y, por otro lado, su funcionamiento probablemente diluiría los impulsos tendentes a construir un orden sudamericano.

La disfuncionalidad para el cumplimiento de propósitos mayores por la nueva organización resulta del hecho que asocia a los países

---

<sup>34</sup> Esta posición de podría formar parte de un nuevo comportamiento internacional brasileño, más asertivo, junto con los explícitos desacuerdos con EEUU respecto al programa nuclear de Irán y la visita de Lula a Cuba en un momento de duras críticas al régimen socialista. En efecto, los hechos podrían interpretarse como gestos de despedida del presidente Lula o, más bien, como un cambio táctico de Itamaraty

sudamericanos con pequeños estados y microestados de Centroamérica y el Caribe, poseedores de características, entornos, inserciones y antecedentes históricos que les confieren intereses muy diferentes.

La ineficacia de la nueva organización para ejecutar acciones concretas, que pudieran servir a los intereses sudamericanos, se daría como consecuencia de la influencia que inevitablemente tendrá EEUU en el funcionamiento de ella, a través del gran número de países miembros que seguirán siendo profundamente dependientes de Washington.

## **Bibliografía**

### **A. Libros y Capítulos de Libros**

Aberastury, M., *Política Mundial Contemporánea*. Paidós, 1970

Alcalde, J., *La Renegociación de la Deuda Externa Brasileña, 1982-1983*. En su *Economía Política Internacional; Tendencias y Actores*. Universidad del Pacífico, 1989.

Alcalde, J., *La Idea de Desarrollo del Tercer Mundo, 1900-1950*. Universidad del Pacífico, 1998

Alcalde, J. *La Pugna por un Nuevo Orden Internacional*. PUC, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2009

Bulliet, R., *Epilogue*. En R. Bulliet, ed., *The Columbia History of the 20<sup>th</sup> Century*. Columbia University Press, 1998

Corsi, J., *The Late Great USA: The Coming Merger with Mexico and Canada*. World Ahead Media, 2007

Curti, M. y Birr, *Prelude to Point Four: American Technical Missions Overseas*. University of Wisconsin Press, 1954

Chase, R., Hill, E. y Kennedy, P., *The Pivotal States*. W. W. Norton, 1999

Dávila, C., *We of the Americas*. Ziff-Davis Pub. Co., 1949

Fontaine, G., y Puyana, A., *La Guerra del Fuego*. FLACSO, 2008

Gardner, L., *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*. University of Wisconsin Press, 1964

Garten, J., *The Big Ten*. Basic Books, 1997

Goldman Sachs, *Dreaming with BRIC*. 2003

Gore, C.G., *International Order, Economic Regionalism, and Structural Adjustment*. 1992

Hirst, M., Seguridad en América del Sur. En: Lagos, R., comp., América Latina ¿Integración o Fragmentación? Edhasa, 2008

Lewis, C., America's Stake in International Investments. Brookings Institution, 1938

Mecham, L., The United States and Latin America, 1889-1960. University of Texas Press, 1961

Ministerio Federal de Alemania para la Cooperación Económica e INWENT, Global Governance in Flux. 2007

Padilla, E., Free Men of America. Ziff-Davis Pub. Co., 1943

Rodell, K., South American Primer. Reynal & Hitchcock, 1941

Schilling, P., El Expansionismo Brasileño. El Cid Ed., 1971

Vieira, E., La Formación de Espacios Regionales en la Integración de América latina. Convenio Andrés Bello, 2007

## **B. Artículos**

Pastor, R., The Future of North America. Foreign Affairs, July-August, 2008

Ramonet, I., Neocolonialismo Agrario. Le Monde Diplomatique, edición peruana, febrero 2009

Rodríguez Larreta, A., Brasil, Nueva Superpotencia. Política Exterior, setiembre-octubre 2005

Ugarteche, O., Entre la realidad y el Sueño: La Construcción de una Arquitectura Financiera Latinoamericana. Nueva Sociedad, 217, 2008



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES  
[www.pucp.edu.pe/departamento/ciencias\\_sociales](http://www.pucp.edu.pe/departamento/ciencias_sociales)

Centro de Investigaciones Sociológicas Económicas,  
Políticas y Antropológicas - CISEPA  
[www.pucp.edu.pe/cisepa](http://www.pucp.edu.pe/cisepa)



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ