

MULTILATERALISMO Y UNILATERALISMO EN LA POLÍTICA MUNDIAL: AMÉRICA LATINA ANTE EL ORDEN MUNDIAL

Raúl Bernal-Meza

Universidad de Buenos Aires, Argentina. E-mail: rbernal@fch.unicen.edu.ar

Recibido: 15 Julio 2004 / Revisado: 17 Agosto 2004 / Aceptado: 13 Septiembre 2004 / Publicado: 15 Octubre 2004

Resumen: El documento presenta una evaluación de la situación de América Latina en el contexto del sistema internacional al inicio del siglo XXI. Luego de dar un panorama sobre la configuración del orden mundial post guerra fría y el impacto que los cambios en la política exterior norteamericana tuvieron sobre el multilateralismo y el unilateralismo, se evalúan ambos efectos sobre la inserción internacional de la región. Se pasa revista a los cambios introducidos por Estados Unidos en su política internacional luego del 11 de septiembre y a las diferencias presentes en la agenda bilateral de la región con la potencia imperial, luego de lo cual se analiza la situación de las relaciones intra-latinoamericanas y se presentan algunas reflexiones finales, concluyendo que en la actualidad el excluyente tema de la agenda latinoamericana es ALCA y que existen profundas diferencias entre los países de la región, tanto sobre este tema como sobre otros aspectos de las relaciones hemisféricas

Palabras Clave: América Latina, multilateralismo, orden mundial, política mundial, transición, unilateralismo.

El tema del multilateralismo y el unilateralismo en la política mundial es fundamental para abordar la "agenda latinoamericana de la política exterior". Los países latinoamericanos, débiles de poder en la estructura de poder mundial, están fuertemente limitados en sus márgenes de autonomía de decisión internacional. Dependen de la concertación de alianzas y de las negociaciones internacionales, del funcionamiento de foros, instituciones y regímenes para poder conseguir algunos de sus objetivos de política exterior vinculados con el desarrollo y su seguridad.

Obviamente esas posibilidades dependen de la estructura de poder existente y del papel y la posición que adopta la principal potencia en éstos.

Desde fines de 1989 los Estados Unidos se han enfrentado al desafío de cómo proceder para ejercer la hegemonía global. La cuestión central para la potencia ha sido cómo resolver el tema del liderazgo: con multilateralismo o unilateralismo, en la medida que la agenda de la política exterior norteamericana también está siendo transformada por los cambios globales y transnacionales.

Según distintos autores¹, enfrentarse a esta nueva agenda requiere una más amplia concepción sobre el interés nacional, entendiendo que son pocos los problemas actuales que pueden enfrentarse de manera unilateral y que la comprensión del rol del multilateralismo juega a favor de la legitimación del poder norteamericano.

La guerra contra Irak, en 1991, permitió al poder norteamericano recuperar su credibilidad y sepultar el "síndrome Vietnam". Permitió recuperar la credibilidad de Estados Unidos y sobre esa base, Bush padre proclamó 'un nuevo orden mundial', basado en los principios de una inalterable oposición a la agresión.

Según Ambrose y Brinkley², la doctrina Bush fue criticada en su momento por analistas norteamericanos de política internacional, para quienes la nación norteamericana estaba bajo el dominio de una patología, cuya esencia era la nueva actitud hacia el uso de la fuerza. Según palabras de éstos: "creamos una anarquía y llamamos a eso paz. En nombre del orden se

hacen estragos. Nos permitimos asumir un rol imperial". En una menor escala, la intervención en Panamá había revelado muchas de esas características.

1. LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA POST 11 DE SEPTIEMBRE

A partir de esos acontecimientos se puso en práctica una reformulación ultraconservadora de la política, cuya estrategia sería amplia, involucrando lo interno y lo externo. En síntesis, lo que el imperio comenzó a reflexionar era si podía ejercer la democracia y tenía interés en promoverla (o imponerla) en el mundo.

En el ámbito de su política interna, el gobierno norteamericano comenzó a impulsar la instauración de un sistema de derecho que prescinde de la ley y las instituciones democráticas (enjuiciamiento de sospechosos por tribunales militares; ampliación de poderes policiales, interceptaciones de comunicaciones telefónicas y por internet; instauración de tribunales militares *ad hoc*; detención y acusación sobre la base de pruebas secretas; flexibilización de reglas que controlan el accionar de las agencias de seguridad (FBI) y ampliación de sus operaciones al espionaje interno sobre organizaciones políticas y religiosas basadas en territorio estadounidense, etc.)

La reformulación conservadora en política exterior, como en otros períodos de la historia (tal la Doctrina de la Contención, después de la Segunda Guerra Mundial) puede abrir el camino para legitimar políticas internas en otros países, en los cuales se podría aceptar limitaciones democráticas a cambio de un compromiso externo con la política global de la potencia.

George Bush Jr. enunció 3 principios de lo que llamó la "nueva política exterior". Esto es lo que diversos autores han denominado como 'de las guerras preventivas'.

1. El primer principio fue el fin del derecho a la neutralidad, basado en el concepto de que "quienes no están con Estados Unidos están con los terroristas y los Estados que los amparan".
2. El segundo es la legitimación de la idea de "ataque preventivo", para responder a las amenazas. El problema es que éstas

pueden ser reales, supuestas o simplemente inventadas.

3. El tercero es el derecho a utilizar "todas las armas", lo que puede involucrar tanto las convencionales como las no convencionales (biológicas, químicas y atómicas).

Lo "nuevo" de la política internacional de Estados Unidos refleja la disposición norteamericana de aplicar todo el poder de su hegemonía sin ningún tipo de control externo o internacional. Internacionalmente la superpotencia se ha aislado de sus socios tradicionales y ha entrado en conflicto político con ellos. Esto se advirtió en las posiciones en el Consejo de Seguridad, en la fractura dentro de la OTAN (Alemania y Francia) y en el Nafta (Canadá y México).

2. EL CONTEXTO DE ANÁLISIS PARA EVALUAR EL MULTILATERALISMO Y EL UNILATERALISMO EN LAS AGENDAS GLOBALES

La post guerra fría significó que la democracia y el libre mercado ganaron nuevos espacios, pero el aumento de la interdependencia global creó nuevos y diversos problemas. Para los EEUU el avance de los principios liberales y el surgimiento de una agenda global podían conducir a diversas opciones de política. En general, parecía lógico que el multilateralismo ofrecía el mejor camino para avanzar en la consecución de sus "objetivos nacionales", promover objetivos comunes" y ejercer un liderazgo aceptado.

Lo que sucedió, desde Clinton y hasta el 11 de septiembre fue un compromiso ambivalente con el multilateralismo. Este "compromiso ambivalente" se expresó no siempre de manera directa —es decir optando por el unilateralismo—, sino también recurriendo a métodos y prácticas como no cumplir con las cuotas de financiamiento de la ONU, mantener el retiro de organismos (como UNESCO), aplicar sanciones extraterritoriales (Iran-Libya Sanctions Act; Ley Helms-Burton) o no ratificando Convenciones Internacionales, aduciendo el principio de la autonomía de sus poderes nacionales (Congreso).

A pesar de que hay una manifestación clara de "realismo del poder" y que es la que se impone como visión dominante, la mayor fuente de expresión —como oposición al multilateralismo— ha sido el propio Congreso norteamericano. Sin

embargo, esta ha sido una posición que en general la sociedad norteamericana no comparte. La percepción externa que prevalece es que los Estados Unidos actúan solos y de manera unilateral, actitudes que han aumentado desde 2001.

Según la opinión del mundo académico (por ejemplo el Center on International Cooperation at New York University) el multilateralismo es mucho más valioso para los Estados Unidos, tanto para alcanzar sus objetivos de "interés nacional", como para mantener su liderazgo.

Los acontecimientos desde la invasión y la toma de control de Irak señalan algunas indicaciones de lo que puede seguir ocurriendo:

1. La imposibilidad de contener un poder que se ha vuelto incontrolable.
2. La decisión del gobierno de Bush de no aceptar el control de regímenes internacionales que su propio país creó e impulsó, como Naciones Unidas, la OTAN, el Tribunal Penal Internacional, etc.
3. Que Estados Unidos y algunos de sus estrechos aliados decidan que pueden cambiar los gobiernos de los estados soberanos de forma abierta. En realidad, los Estados Unidos siempre lo hicieron, pero de manera encubierta (casos de Chile, Bolivia, América Central, etc.).
4. El desprecio por la Democracia. En la práctica –si la democracia se respeta– ella se expresa, internamente, en el respeto a la opinión de la ciudadanía de cada país e internacionalmente, por el respeto a la voluntad de los Estados en Naciones Unidas y en las agendas mundiales. El gobierno republicano de los Estados Unidos ha optado por despreciar ambas.

En síntesis, la nueva hegemonía, al reformular las políticas de orden mundial está influyendo a futuro sobre las variables 'blandas' de la política, como los valores, los sistemas de creencias, las percepciones, la formación de los gobernantes y –tal vez lo más grave– el tipo de régimen político.

3. EL PELIGRO DEL UNILATERALISMO

Para los países pequeños esta actitud limita enormemente sus márgenes de acción y la

autonomía relativa para adoptar posiciones contrarias a la definición del interés específico de los Estados Unidos y debilita sus capacidades de establecer alianzas. Para los medianos y grandes, el efecto genera resistencias y la voluntad de optar por imitar ese proceder, con lo cual distintos factores de legitimidad internacional pierden espacio. En general se comprende que el multilateralismo ayuda a la estabilidad democrática de los países en desarrollo.

Al abordar el impacto de esta cuestión, John Ikenberry³, discute la visión según la cual los defensores del multilateralismo sean utópicos, sosteniendo que el apoyo al multilateralismo ha sido un éxito en la gran estrategia norteamericana desde 1945. El autor sostiene que los países débiles están dispuestos a seguir el liderazgo norteamericano sólo porque ellos están seguros de que los Estados Unidos no explotarán su posición de poder ni echarán marcha atrás en sus obligaciones, en un contexto en el cual las instituciones multilaterales son hoy mucho más importantes que en el pasado para Estados Unidos y su gran estrategia global. Como se advierte, son justamente estas cuestiones las que están en juego y debilitan la credibilidad internacional de los Estados Unidos, en su compromiso por la paz, la seguridad, la estabilidad, la democracia y el desarrollo.

4. AGENDAS O ÁREAS TEMÁTICAS DE LA ACCIÓN UNILATERAL Y DEL MULTILATERALISMO AMBIVALENTE

Es evidente que cuando se habla de "agenda internacional" se debe hacer mención obligada a todas aquellas instituciones y regímenes a partir de los cuales –y sobre la base de negociaciones multilaterales (o plurilaterales, cuando se trata de la decisión de un grupo "selecto de Estados")– se establecen acuerdos que restringen la soberanía de los Estados, en beneficio de de una mayor cooperación en otros campos.

Desde este punto de vista, el ámbito de Naciones Unidas y sus diversos organismos son los que –históricamente, desde 1945– impulsaron la mayor búsqueda de acuerdos y negociaciones para la creación de regímenes. Sin embargo, las cosas cambiarían radicalmente a partir del fin de la guerra fría. Como señalan Stephen Ambrose y Douglas Brinkley, "en un mundo con una sola superpotencia, las Naciones Unidas no podrían

jugar un rol prominente sin el liderazgo de los EEUU"⁴.

El multilateralismo ambivalente se advierte así hoy en las agendas de Naciones Unidas y las "operaciones de paz", en las negociaciones sobre pruebas nucleares, en la convención sobre armas químicas; en las agendas financieras (FMI) y de comercio (OMC); ante la Corte Criminal Internacional, en las negociaciones sobre cambio climático, etc.

5. EL CONTEXTO HEMISFÉRICO Y MUNDIAL Y SU INFLUENCIA SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA⁵

Aunque parezca paradójico –frente a las profundas transformaciones del sistema mundial– hoy la agenda excluyente de la política exterior latinoamericana es ALCA.

El análisis sobre los diversos aspectos que envuelven la discusión en torno a la concreción de este proyecto comercial norteamericano –y para el caso particular de los países latinoamericanos– debe tener como punto de partida una interpretación realista⁶ de los contextos en los cuales las negociaciones se desenvuelven. De manera sintética, podríamos señalar al menos seis características del actual sistema mundial que determinan los márgenes de maniobra o acción de los países latinoamericanos, en el ámbito de la política mundial:

1. La globalización, como proceso identificador de la actual etapa del sistema mundial, es el espacio de ejercicio de todas las manifestaciones del poder.
2. Estamos frente a la existencia de un poder hegemónico global sin precedentes en la historia. Estados Unidos reúne sobre sí las mayores capacidades en términos militares, político-diplomáticos, económicos, financieros, científicos y tecnológicos que cual otro Estado o conjunto de Estados en federación.
3. A pesar de lo anterior, no podemos afirmar que un "nuevo orden mundial" esté ya en proceso de imposición como estructura sistémica. Este "nuevo orden" está aún en fase de construcción y sus perfiles no están todavía claramente definidos.

4. Estados Unidos acompañó su triunfo en la guerra fría con una capacidad de reestructuración económica, científica, tecnológica, comercial y financiera, que lo han colocado por sobre cualquier otro competidor. Como resultado, ha habido una polarización de la desigualdad entre Estados Unidos y América Latina, que se acrecienta por el nuevo período de crisis económica, política y social por la que atraviesan la mayoría de los países latinoamericanos.
5. El sistema mundial confronta a los países de América Latina con riesgos y desafíos, derivados de los escenarios anteriores. Estos desafíos, traducidos en "tensiones globales" (seguridad, comercio, finanzas) ponen en evidencia una realidad: que América Latina tiene una capacidad de intervención muy marginal frente a esas tensiones globales.
6. Sin embargo, puede tener una capacidad decisiva en la construcción de un ALCA.

Teniendo presente entonces este escenario y bajo las condiciones del orden mundial, en lo político y lo económico, podemos afirmar que ALCA es hoy el tema internacional más importante de la agenda política latinoamericana. Al mismo tiempo, es un tema discutido y controversial, tanto entre los gobiernos como al interior de las sociedades nacionales. Esto se explica, tanto por las características sistémicas antes enumeradas como porque a él se asocian motivaciones, intereses e interpretaciones que tienen significativa influencia, derivados del largo pasado histórico de relaciones profundamente conflictivas y divergentes entre Estados Unidos y América Latina.

En algunas de las importantes agendas temáticas que preocupan a los países latinoamericanos, el 'compromiso ambivalente' de la superpotencia reviste un carácter conflictivo y, en el contexto de la construcción de ALCA este es visto como ausencia o falta de una real voluntad de negociación multilateral a nivel hemisférico.

La evolución de la economía mundial, en fase de globalización- mundialización⁷ y el papel que están jugando los Estados Unidos en los escenarios político y económico (Naciones Unidas, OMC, FMI, Banco Mundial), amenazan las perspectivas de la democracia

latinoamericana. La política de la administración Bush no está colaborando a la construcción de un bloque de fuerzas que permita, en América Latina, articular el fortalecimiento de la democracia con el crecimiento económico, el desarrollo integral⁸ y una redistribución más equitativa de la renta.

Estados Unidos y América Latina tienen una visión distinta sobre la raíz de los problemas del desarrollo. Para Washington, las raíces de los problemas latinoamericanos son más políticas e institucionales que económicas (es decir, corrupción, ineficiencia, falta de una legislación que defienda y proteja el capital, etc.). Para América Latina, los problemas son esencialmente económicos y éstos se vinculan a las condiciones estructurales de la economía y el comercio internacionales⁹.

6. LA VISIÓN SOBRE LA SEGURIDAD Y EL PROBLEMA DEL PODER EN EL HEMISFERIO

Este es el segundo escenario de desencuentros en este ámbito. Durante los años 90's la mayoría de los gobiernos latinoamericanos optaron por una visión kantiana de las relaciones internacionales, que se evidenció en la aplicación de políticas neoliberales, la aceptación del "Consenso de Washington" y una vocación por la apertura económica y política¹⁰.

Sin embargo, la situación de crisis económica, social y política que se vivió en casi toda América Latina (cuyos ejemplos hoy están presentes en la situación de Bolivia, Argentina, Paraguay, Perú, etc.), mostró que nuestros países se vieron confrontados al impacto del poder, en la economía, la política, las finanzas y el comercio internacionales, situación que no pudieron resolver de manera favorable hasta el presente.

A partir de los recambios gubernamentales, ocurridos en los tres últimos años, en particular en Brasil, pero también en Argentina y otros países (como desde antes en el caso venezolano), se advierte que se está evaluando la opción por el "realismo del poder" en la política exterior. Sin embargo, la cuantificación de esa opción, en términos de alianzas, concertación de agendas políticas y económicas, aún es de compleja evaluación, puesto que los principales ejes de la misma (negociaciones por ALCA y fortalecimiento del MERCOSUR) no han evidenciado cambios significativos, en

relación a lo que se advertía apenas iniciado el nuevo siglo.

7. LAS RELACIONES INTRA-LATINOAMERICANAS

A pesar de las manifestaciones de unidad, las manifestaciones de políticas de poder, la aspiración señalada por algunos gobiernos tendientes a la creación de un bloque de poder (restringido éste a Sudamérica o al Cono Sur), limitación de conflictos en el ámbito del Atlántico Sur y la cooperación política, sería ingenuo pensar que la región latinoamericana constituye actualmente una zona homogénea en su visión acerca de la inserción internacional, sobre las relaciones con Estados Unidos y los temas de interés para la superpotencia (como los casos puntuales de Cuba, Colombia y Venezuela; la agenda de seguridad, entre otros) y en la construcción de ALCA.

Puede parecer una paradoja, pero mi opinión es que –en comparación a otros momentos de la historia latinoamericana, como durante la creación de la CEPAL, el "Consenso de Viña del Mar" (1969) o, incluso, en esfuerzos más restringidos geográfica y políticamente, tal el Grupo de Contadora (1983)– hoy, como pocas veces en la historia regional, los países de América Latina tienen muy pocos elementos políticos que unan a sus miembros, al definir las características de sus respectivas inserciones hemisféricas y mundiales. Esta situación es, por tanto, un elemento relevante al abordar una eventual agenda de concertación y cooperación política a nivel regional, *vis-à-vis* los Estados Unidos y en el proceso de construcción de ALCA.

¿Cuáles son las razones de estas profundas diferencias? El origen de ellas es en parte externo y en parte interno a la región. En el primer caso, la política hemisférica norteamericana, al aplicar premios y castigos y una visión realista del poder, de dividir para reinar, ha contribuido para distanciar a los países latinoamericanos entre sí. Por una parte, aquellos que coinciden con la potencia en su política comercial –como Chile– y de otra aquellos que discrepan, como Brasil, Venezuela y Argentina. Pero también entre aquellos que comparten algún nivel de acuerdos políticos sobre seguridad y/o de alianza militar, como Colombia y en parte Chile y Argentina, versus aquellos a los cuales Washington ve como opositores, tales como Brasil y Venezuela.

Respecto del posicionamiento frente a ALCA, entre aquellos que lo desean, como los de América Central, Colombia, Perú y Ecuador; aquellos que no les interesa mayormente ALCA porque ya tienen su propio acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y creen perder algunas de las ventajas adquiridas, como México y Chile y por último, aquellos que ven en ALCA un peligro potencial para sus economías, como Argentina y, fundamentalmente, Brasil.

Asimismo, a nivel de los lineamientos hemisféricos, con factores que, desde distintos ángulos de la política, parecen estar creando dos ejes de liderazgo en la región; uno, conducido por Estados Unidos, que incluye a Colombia, México y Chile y aquel otro, integrado por Brasil, Venezuela y Cuba. La línea de fractura entre estos dos ejes son justamente las relaciones de cada país con los Estados Unidos, las posiciones respecto de los proyectos hemisféricos de Washington, en la economía y la Seguridad y las relaciones con Cuba. Por ejemplo, si bien Chile se opuso a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la cuestión de Irak, ha estado de su lado en el cuestionamiento sobre Cuba respecto de los derechos humanos y se ha opuesto a la reciente propuesta brasileña de incorporar al país caribeño al Grupo de Río, camino que se advertía podía conducir a la reintegración de Cuba a la OEA¹¹.

Un tercer factor se agrega a los anteriores si tomamos en cuenta la renovación del compromiso de "alianza estratégica" que los presidentes de Brasil y Argentina firmaron en Buenos Aires durante la visita del presidente Lula da Silva, en la medida que la lectura que se hace de la misma es muy distinta en gobiernos como los de Venezuela y Chile. Por último, las percepciones sobre el intervencionismo norteamericano en Colombia, Venezuela y la posición respecto de Cuba, sobre lo cual los países latinoamericanos si bien se oponen en general, discrepan sobre la importancia que le asignan en sus respectivas políticas exteriores. En este último caso el tema de la condena a la isla por su política interna va desde posiciones contrarias, la abstención y la adhesión a la posición que adoptan los Estados Unidos.

En tanto, en el contexto interno latinoamericano, se advierten dos factores centrales generadores de diferencias:

1) la posición de liderazgo del Brasil, que produce desconfianzas y recelos en países medianos como Argentina y Chile, lo que está provocando alianzas, como la ocurrida entre Chile y México, en el Consejo de Seguridad cuando los dos socios mayores, Brasil y Argentina, no tuvieron una voz definida en torno al conflicto en Irak y la intervención norteamericana y sus aliados, Gran Bretaña y –por entonces– España.

Es evidente que Brasil, bajo el gobierno del presidente Lula está profundizando su opción por el liderazgo regional¹². Son varias las manifestaciones de ello; para señalar sólo algunas: la declaración de su deseo de ser incorporado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU; profundización de vínculos políticos, económicos y de infraestructura con los países del Grupo Andino; propuesta del "grupo de amigos", para resolver la crisis interna en Venezuela; propuesta para poner el territorio brasileño a disposición de las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC, en acuerdo con Naciones Unidas; posición de liderazgo frente a las negociaciones por ALCA en la última reunión de Puerto España (3 de octubre de 2003); liderazgo en la formación del "Grupo de los 22" en la reunión de la OMC en Cancún; posición equidistante de Estados Unidos frente a las situaciones internas de Venezuela y Cuba; profundización de la cooperación estratégica (científico-tecnológica) con China, la reciente propuesta para incorporar a Cuba al Grupo de Río, etc.

Este liderazgo ha molestado claramente al gobierno chileno, cuya posición ha provocado a su vez desentendimientos con Brasil e incomodidad en el gobierno de Lula da Silva. Brasil ha leído la posición chilena –en estos aspectos como en los restantes temas antes mencionados– como una competencia por el liderazgo, si bien en las últimas semanas el gobierno chileno ha dado algunos pasos reviendo su posición, declarando que "el interlocutor natural de Estados Unidos en América del Sur es, por su dimensión, el Brasil", mientras que la postergada visita de Lula a Santiago se concretó la semana del 23 de agosto; la primera visita oficial del gobernante brasileño después de un año y nueve meses de presidencia.

2) El segundo factor se encuentra al interior mismo del Mercosur. Aquí, por una parte, subsisten percepciones acerca del interés de Brasil de utilizar a éste como un elemento de una política de poder *vis-à-vis* los Estados Unidos y por otra parte, las dificultades entre Argentina y Brasil para profundizar el Mercosur¹³.

Tanto Argentina como Brasil han señalado reiteradamente que la negociación por ALCA debe venir después de una profundización del Mercosur. La paradoja es que el tema clave de la agenda de ALCA –y por el cual Brasil ha sido un permanente remiso a iniciar las negociaciones– son los servicios y cómo se liberará su comercio al generalizarse un eventual ALC hemisférico, pero, al mismo tiempo en el Mercosur no existe aún nada cercano a una agenda de negociaciones para el sector.

Aún después de la última cumbre de Miami, Argentina y Brasil han mantenido divergencias importantes en torno a qué, cómo y cuándo negociar ALCA y los puntos de discrepancia siguen siendo la protección a las inversiones extranjeras y los servicios. Para Argentina el tema de la protección de las inversiones extranjeras puede ser una "prenda de negociación con Estados Unidos", en la medida que Washington esté dispuesto a negociar concesiones para productos industriales y agrícolas; mientras que Brasil no está dispuesto a poner en manos de los norteamericanos un condicionamiento a la autonomía en materia de política económica. Mientras Argentina, durante los años noventa (presidencia de Menem) firmó 52 acuerdos bilaterales de protección a las inversiones extranjeras, Brasil nunca aceptó ese tipo de instrumentos¹⁴.

Estos temas y la dinámica que quieren darle a la negociación ambos socios del Mercosur, expresan divergencias más profundas, las que no sólo deben vincularse a las necesidades de recomposición de las economías internas y la recuperación del crecimiento (enormemente más grave en el caso argentino), sino también al interés que uno y otro país tienen por acercarse a Estados Unidos y ser considerados como su más importante interlocutor subregional.

En este sentido, la política exterior argentina no ha cambiado desde los tiempos de Menem y continúa dando muestras de su simpatía hacia Washington, lo que incluye algunos temas importantes de la agenda de seguridad, como la

percepción sobre el conflicto colombiano y la continuidad de operaciones y ejercicios militares conjuntos.

Paradójicamente, al mismo tiempo, Chile, Brasil y Argentina se encuentran participando de la misión internacional en Haití, cuando, en estos dos últimos países, existió siempre la convicción de que los Estados Unidos intervinieron abiertamente en ese pequeño país y depusieron al entonces presidente Aristide.

A pesar de los progresos alcanzados en términos comerciales y de Seguridad en el ámbito del Atlántico Sur y del Cono Sur; de las declaraciones sobre su alianza estratégica y de los sólidos vínculos que se han venido creando entre las sociedades de los dos grandes países, Brasil y Argentina no tienen aún una política clara y definida hacia el Mercosur y que los socios pequeños (también aquellos países que ven el Mercosur con interés por integrarse) necesitan para asumir un destino seguro en sus compromisos¹⁵. Argentina y Brasil mostraron al Mercosur sólo como una unión aduanera, un acuerdo comercial. Esto es lo que hace falta cambiar, pero requiere de la resolución previa del problema del liderazgo brasileño y de su decisión de ser incorporado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, tema este último al cual la Argentina se opone abiertamente.

El Mercosur necesita generar una percepción sobre la Seguridad y también mostrar una disposición a asumir responsabilidades frente a hechos que pueden ocurrir, tal como fue expresado por la acción de los gobiernos de Brasilia y Buenos Aires, actuando conjuntamente como ayuda para resolver la crisis institucional de Bolivia que llevó a la renuncia del presidente Sánchez de Lozada.

Sin embargo, no deben despreciarse los avances. Hay una oportunidad en el Cono Sur para que sus miembros, los socios principales del Mercosur, tengan una visión común de los problemas regionales y mundiales, sobre cómo enfrentarlos y cómo pueden mejorar su participación en la construcción del nuevo orden mundial.

CONCLUSIONES

A nivel hemisférico, en un contexto de hegemonía global, existen significativas

diferencias que separan a Estados Unidos y a América Latina, tanto en temas políticos como económicos. No hay una "agenda común", porque los contenidos de ésta difieren sustancialmente entre unos y otros.

Sin embargo, a pesar de que estamos en presencia de un poder hegemónico global sin precedentes en la historia y del hecho que los Estados Unidos gracias a su reestructuración económica positiva hayan incrementado la polarización de la desigualdad entre ambas partes, Washington está comenzando a enfrentar manifestaciones de "políticas de poder", que buscan contrabalancear su peso en la región. La más evidente demostración reciente de esto lo expresa el reconocimiento que Estados Unidos debió hacer de la posición liderada por Brasil, aceptando, además, iniciar negociaciones con el Mercosur bajo el formato 4+1, hecho que se suma a las anteriores manifestaciones, como la posición adoptada por Chile y México en el Consejo de Seguridad al discutirse allí la política de la Organización ante Irak y la predisposición de algunos gobiernos sudamericanos por encontrar opciones propias para resolver crisis político- institucionales.

Estados Unidos no se ha mostrado como un actor político que una al conjunto de las Américas. Con sus políticas ha tendido más bien a fragmentar el escenario regional y hemisférico. Esta posición histórica se ha visto reiterada en el contexto del proceso de ALCA.

Teniendo presente por tanto el escenario definido por el acuerdo reciente de Miami, hay al menos 4 problemas globales de seguridad que, desde la perspectiva latinoamericana aportan riesgos para la construcción de un ALCA más ambicioso. Obviamente, este escenario de problemas para la región va mucho más allá de ALCA, pero se explica su punto de referencia por constituir actualmente el tema excluyente de la agenda latinoamericana.

1. El peligro de una democracia sin justicia social. La democracia latinoamericana es debilitada por la existencia de sistemas políticos corruptos y por la continuidad del modelo económico neoliberal.
2. Los riesgos del nuevo intervencionismo norteamericano, que está marcado por sus conductas unilaterales y el impacto de esta posición en el marco de las negociaciones multilaterales. Tanto en

las negociaciones multilaterales globales, en política y seguridad, comercio, y los temas de la "nueva agenda" (medio-ambiente, narcotráfico, migraciones), como en las negociaciones hemisféricas de comercio (ALCA) y narcotráfico, Washington ha dejado de lado la visión del internacionalismo liberal, debilitando la vinculación entre democracia, apertura económica y reformas estructurales.

3. La ausencia de proyectos conjuntos que fortalezcan la unidad hemisférica. ALCA es un proyecto norteamericano cuyos objetivos no están claros: si se trata de un proyecto hegemónico para enfrentar los avances de la Unión Europea en la región; si es un proyecto para mantener la hegemonía sobre el conjunto de la región; o si sólo apunta a destruir los proyectos de autonomía sudamericanos, como el Mercosur.

En síntesis, la política exterior latinoamericana y su inserción en la configuración del actual orden en transición enfrentan grandes desafíos. Su resolución positiva, en el mediano plazo, dependerá de la capacidad de las dirigencias nacionales de imponer una agenda concertada de políticas que le permitan un mayor margen de negociación, tanto a nivel hemisférico –*vis-à-vis* los Estados Unidos– como a nivel global, visto que la experiencia histórica señala que las opciones individuales, por la capacidad reducida de influencia y poder de los países de la región, son riesgosas e ineficientes. Sin embargo, las diferencias que se advierten entre los propios países de la región, respecto a la construcción de ALCA, el fortalecimiento de la integración en el Cono Sur, las relaciones con Estados Unidos..., están operando también en el sentido inverso.

NOTAS

¹ Vid. Patrick, Stewart; Forman, Shepard (eds.), *Multilateralism & U.S. Foreign Policy. Ambivalent Engagement*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc, 2002.

² Ambrose, Stephen E.; Brinkley, Douglas G., *Rise to Globalism*. London, Penguin Books Ltd, 1997.

³ Ikenberry, John, "Multilateralism and U.S. Grand Strategy" , en Patrick, Stewart; Forman, Shepard (eds.), *Multilateralism...*, op. cit., 121-140.

⁴ Ambrose, Stephen E.; Brinkley, Douglas G., *Rise...*, op. cit., 384.

⁵ Hemos analizado extensamente la evolución del sistema mundial, desde el fin de la guerra fría en tres de nuestros libros; cfr. Bernal-Meza, Raúl, *Claves del*

nuevo orden mundial. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991; *América Latina en la economía política mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994 y *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/Nuevohacer y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2000.

⁶ No hablamos aquí del paradigma clásico de Relaciones Internacionales y mayor expresión de la "Escuela Norteamericana", sino de una perspectiva sustentada en la evidencia objetiva de los fenómenos político-sociales.

⁷ Según nuestra caracterización, que combina los aspectos políticos e ideológicos (incluyendo la visión de lo que se ha impuesto como "globalización") con las características del capitalismo mundial (concentración oligopólica, cartelización, predominancia del capital financiero sobre el productivo e industrial, etc.); cfr. Bernal-Meza, Raúl, *Sistema Mundial...*, op. cit.

⁸ Cfr. Heine, Jorge, "¿Qué pasó, Tío Sam? Los Estados Unidos y América Latina después del 11 de septiembre". *Estudios Internacionales*, 138 (julio-septiembre 2002), 89-106.

⁹ Vid. Oppenheimer, Andrés, "Claves americanas. La pobreza, el nuevo lema de Washington". *La Nación*, 16 de septiembre de 2003, 2.

¹⁰ Cfr. Cervo, Amado Luiz, "Sobo o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina". *Revista Brasileira de Política Internacional*, XLIII-2 (2000), 5-27.; "Relações internacionais do Brasil: a era Cardoso". *Revista Brasileira de Política Internacional*, XLV-1 (2002), 5-35; "Política exterior brasileña 1990- 2003", en Mesa Redonda "Cambios en las políticas exteriores de América Latina". *VII Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. América Latina frente al poder global: Crisis y Desafíos. Del Siglo XIX a nuestros días* (Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales, CEILA e Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; Buenos Aires, 22 al 24 de octubre de 2003).

¹¹ Vid. al respecto Diario *La Tercera*, Santiago de Chile, 22 de agosto de 2004: "Fracasa propuesta para incorporar a Cuba al Grupo de Río", 13.

¹² Cfr. Bernal-Meza, Raúl, "Política exterior comparada de Argentina, Brasil y Chile 1990-2003. Perspectiva comparada", en Sombra Saraiva, José Flavio (eds.), *Foreign Policy and Political Regime, brasilía*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2003, 237-276.

¹³ Para una visión amplia de las coincidencias y diferencias entre los socios del MERCOSUR, cfr. id., *Sistema mundial...*, op. cit.; id., "Os dez anos de Mercosul e a crise argentina". *Política Externa*, X-4 (março-abril.maio 2002), 7-46.

¹⁴ Vid. "ALCA: desacuerdos sobre cómo negociar". *Clarín*, 16 de diciembre de 2003, 14.

¹⁵ Una revisión de los progresos y debilidades del MERCOSUR hemos desarrollado en diversos estudios recientes; cfr. Bernal-Meza, Raúl, *Sistema Mundial...*, op. cit.; "Os dez...", op. cit. y "Latin American Integration: Regionalism or Globalisation?", in Kumar Saha, Suranjit; Parker, David (eds.), *Globalisation and Sustainable Development in Latin America. Perspectives on The New Economic Order*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2002, 153-173.