

## ■ INTEGRACIÓN O FRAGMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES EN TORNO AL LIDERAZGO PRESIDENCIAL EN LOS VAIVENES DEL MULTILATERALISMO

POR MARIEL ZANI BEGOÑA (UBA/UNLP)

**Resumen:** América Latina parece atrapada en la dicotomía fragmentación-integración. En una región con creciente inestabilidad política que origina profundos cambios en la dirección de la política exterior, el sueño de integración anhelado por Bolívar y tantos otros parece estar lejos de concretarse, al menos en un futuro cercano. En este sentido el artículo plantea, a partir del análisis de la experiencia del regionalismo post-hegemónico, que los vaivenes del multilateralismo en la región responden al rol que asumen los liderazgos presidenciales en la política exterior. El diseño institucional de los organismos multilaterales no hace más que reforzar este fenómeno de preponderancia de los liderazgos presidenciales, colocándolos en el centro de la escena. Las fluctuaciones que atravesó el multilateralismo en la región en lo que va del siglo XXI ayudan a comprender la estrategia de inserción internacional caótica y fragmentada de los países latinoamericanos

### INTRODUCCIÓN:

América Latina parece atrapada en la dicotomía integración-fragmentación. En una región con creciente inestabilidad política que origina profundos cambios en la dirección de la política exterior, el sueño de integración anhelado por Bolívar y tantos otros parece estar lejos de concretarse, al menos en un futuro cercano.

Ha habido a lo largo de las décadas numerosos intentos por conformar instituciones que motoricen la integración. Y es que la región tiene la particularidad de combinar distintos procesos de integración: algunos paralizados (por ejemplo la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR) y otros vigentes -sin dudas uno de los más exitosos ha sido el Mercosur (Schvarzer, 2001)-, que cobrarán mayor o menor fuerza de acuerdo al deseo político del gobierno de turno puesto que, en nuestros países de naturaleza marcadamente presidencialista y con fuertes tendencias al personalismo, los presidentes han jugado y juegan un rol clave en motorizar o ralentizar procesos de integración.

En este artículo, daremos un vistazo a la historia reciente de Latinoamérica para intentar echar luz sobre las características que asume el multilateralismo en la región. Concentramos especial atención en la última oleada del proceso de regionalización que ha sido caracterizada como regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2009; Van Klaveren, 2018) o post-hegemónico (Rigozzi & Tussie, 2012) perteneciente a lo que Dabène (2012) llama la "cuarta ola" del regionalismo en Latinoamérica.

Partiremos del análisis de esta última gran oleada del regionalismo latinoamericano por considerar a este período como la etapa paradigmática de intentos de integración motorizados por liderazgos presidenciales que esconden un deseo ulterior de política exterior.

Es en este sentido que consideramos que los vaivenes que ha atravesado el multilateralismo latinoamericano responden al rol que juegan los presidentes en la política regional, fenómeno que es potenciado por un diseño institucional que favorece la lógica intergubernamental. Esta característica tan particular ocasiona, en algunos momentos históricos, situaciones de parálisis o estancamiento porque la integración, en muchas ocasiones, queda en la simple retórica o es pensada como un medio para un fin.

Asimismo, sostendremos que las fluctuaciones por las que atraviesa el multilateralismo en la región impactan directamente en la manera en la que Latinoamérica se inserta al mundo, dando como resultado una inserción internacional caótica y fragmentada.

Para desarrollar nuestro argumento en, primera instancia, realizaremos algunas aclaraciones conceptuales; posteriormente nos concentraremos en describir la fase más reciente de la regionalización latinoamericana, la que adquiere el mote de regionalismo post-liberal, destacando sobre todo a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y a la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) por considerarlos dos organismos multilaterales impulsados por liderazgos presidenciales -el de Luiz Inácio Lula da Silva y el de Hugo Chávez, respectivamente- pensados como medio para concretar un deseo ulterior de política exterior: ser el hegemón regional, por un lado, y construir contrahegemonía para balancear o minar el poder y la influencia norteamericana y expandir así el socialismo del siglo XXI en el continente, por el otro.

El análisis del regionalismo post-hegemónico permitirá echar luz sobre las principales características que ha adquirido el multilateralismo en la región en los últimos años y, sobre todo, permitirá observar el rol preponderante que adquieren los liderazgos presidenciales en el proceso de integración demostrando que ésta cuando es vista como un medio para alcanzar un fin se queda en la simple retórica

#### EL LIDERAZGO PRESIDENCIAL COMO PUERTA DE ENTRADA A LATINOAMÉRICA:

El estudio del liderazgo presidencial (Mainwaring & Shugart, 2002; Leiras, 2008; Fabbrini, 2009; Neustadt, 1993) ha sido un tema que ha sido abordado incansablemente por la ciencia política mas sin embargo no se le ha prestado la debida atención en el campo de las relaciones internacionales<sup>1</sup>; algo que parece sorprendente al menos en América Latina dado el creciente peso que tiene la figura del presidente en todos los ámbitos de la vida política de las democracias del subcontinente.

Las relaciones internacionales, como disciplina, y la política exterior, como campo de estudio, no son ajenas a este fenómeno -la preponderancia de las cabezas del ejecutivo- por lo que estudiar, caracterizar y diferenciar los liderazgos de los primeros mandatarios podría ser útil como puerta de entrada para comprender cómo se relaciona la región con el resto del mundo y, a su vez, ayudaría a desentrañar las relaciones intrarregionales (Ollier, 2010).

Algunos estudiosos (Merke, Reynoso y Schenoni, 2020; Alden y Aran, 2017; Milner y Tingley, 2016) han percibido esta falencia en el estudio de la política exterior, intentando llenar este vacío conceptual; sus escritos se han concentrado, sobre todo, en el peso de las cabezas del ejecutivo en el diseño de la política exterior y su impacto en los cambios de dirección de esta. Pero aún es un territorio muy inexplorado en la disciplina, con mucho camino por recorrer.

Creemos siguiendo a Ollier (2010), que el liderazgo presidencial funciona como una de las más pertinentes aproximaciones para comprender a la región, sus democracias y cómo estas se relacionan con el mundo. La variable régimen político ha demostrado ser bastante útil para rastrear las diferencias que adquirió la acción estatal durante las dictaduras latinoamericanas y el rumbo que la política exterior siguió con el retorno de la democracia. Sin embargo, en los tiempos que corren el consenso democrático se halla muy extendido en la región y -con la clara excepción de la deriva autoritaria de Venezuela durante los últimos años, el impeachment a Dilma Rousseff y la crisis político-institucional que atraviesa Bolivia desencadenada tras la salida anticipada de Evo Morales- las jóvenes democracias latinoamericanas, si bien no han estado

<sup>1</sup> En la disciplina se ha puesto, sobre todo, el acento en el rol de la diplomacia presidencial (Malamud, 2010; ) y la diplomacia de cumbres (Ortiz, 2013; Jarque, C; Ortiz, M.S. & Quenan, C., 2009)

## BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

exentas de turbulencias, han gozado de buena salud. Esto no quiere decir que nuestras jóvenes democracias no sufran crisis institucionales de mayor o menor gravedad pero buena parte de los actores políticos parecen haber reconocido por fin la necesidad de no romper la lógica del juego democrático.

Con la extensión del consenso democrático en la región y teniendo en cuenta el carácter hiperpresidencial (Cavarozzi, 1997) y el protagonismo que tienen los primeros mandatarios de nuestras democracias, surge la idea de que el liderazgo político podría funcionar como punto de partida para estudiar la acción exterior de los países de la región.

A lo largo de toda la enunciación mantendremos las diferencias que establece el politólogo italiano Sergio Fabbrini, entre los conceptos de líder y liderazgo. El líder es *“un individuo en particular investido de un poder decisional”* (Fabbrini, 2009, 24), es decir un actor, mientras que el liderazgo se define como *“la naturaleza de la acción decisional realizada por ese individuo”* (Fabbrini, 2009, 24) es decir una relación. Esta distinción presenta dos nociones fundamentales 1) resalta la importancia de que el liderazgo se desarrolla en el marco de un tiempo histórico y un contexto institucional determinado (Fabbrini, 2009) y 2) que éste se *“activa para solucionar un determinado problema, o para poner en marcha un determinado proceso decisional”* (Fabbrini, 2009, 24).

Ollier recupera y clarifica la definición de liderazgo propuesta por Fabbrini y califica al liderazgo presidencial como *“la actividad que entraña la forma de gobernar del presidente”* (Ollier, 2010, 7). Las relaciones que el líder del ejecutivo entabla con la sociedad, con los otros poderes, con los partidos políticos y con los primeros mandatarios de otros países (Ollier, 2010), están incluidos dentro de la definición de liderazgo propuesta por estos autores y ayudan a su caracterización.

El liderazgo presidencial se motoriza entonces dentro de un contexto político-institucional y un tiempo histórico que lo condiciona y limita. Para los propósitos de este artículo, y teniendo en cuenta el desempeño de los presidentes en los organismos multilaterales, nos encontramos con que el diseño institucional de UNASUR y ALBA refuerzan la preponderancia de los líderes del ejecutivo, particularidad que será abordada en un apartado posterior.

En ALBA y UNASUR, así como en buena parte de los organismos multilaterales regionales, predomina la baja institucionalización y la lógica intergubernamental (Sanahuja, 2009) lo que le otorga una centralidad indiscutible al liderazgo presidencial en la integración regional<sup>2</sup>. Así, el diseño institucional fortalece y refuerza el predominio de las figuras de los presidentes en la política regional y, como veremos a continuación, este aspecto será clave a la hora de entender la inserción internacional caótica y fragmentada de los países de Latinoamérica. El diseño institucional, así, tiende a reforzar este fenómeno y por ello, cuando los gobiernos son del mismo color político la integración parece alcanzar renovados ímpetus o, por el contrario, esta se desmorona con los cambios al interior de las administraciones nacionales.

## LA CUMBRE DE MAR DEL PLATA: ¿NACE UN “SENSE OF PURPOSE” REGIONAL?

<sup>2</sup> Por integración, entendemos, siguiendo a Van Klaveren (2018) un fenómeno asemejable al regionalismo o la regionalización. Si bien ninguno de los organismos multilaterales regionales alcanza el nivel de integración de la Unión Europea, en América Latina existen una considerable *“interacción entre unidades políticas (subnacional, nacional o transnacional) provistas por actores que comparten ideas comunes, establecen objetivos y definen métodos para alcanzarlos y de esa manera contribuyen a construir una región”* (Dabène, 2009, 215)

El regionalismo latinoamericano ha conocido etapas o períodos bien marcados con características propias que lo definen (Van Klaveren, 2018) pero, a su vez, su historia ha estado signada por momentos de auge, estabilidad y posterior declinación; y el regionalismo post-hegemónico no es la excepción.

Durante el segundo lustro del nuevo milenio, la estrategia de integración regional conocida bajo el nombre de regionalismo abierto (Sanahuja, 2009), que reflejaba el espíritu de época de los años 90 con políticas marcadamente aperturistas encolumnadas detrás de lo plasmado por el consenso de Washington, comienza a perder fuerza en pos de una redefinición del proceso de integración, el modelo de desarrollo y el rol que el estado debía cumplir en ellos.

El año 2005 marca un hito paradigmático en el estudio del regionalismo latinoamericano. Nos referimos, claro está, a la celebración en la ciudad de Mar del Plata de la IV Cumbre de las Américas. Allí, los presidentes de la región reunidos le dijeron No al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y todo parecía augurar que emergía una nueva manera de pensar Latinoamérica y el lugar que ésta ocuparía en el mundo. Los países, que habían sido duramente golpeados por la adopción de políticas neoliberales, planteaban una nueva “alternativa para las Américas”, como se llamó el documento presentado en la I Cumbre de los Pueblos en 1998 en Santiago de Chile.

Esta negativa de los primeros mandatarios de la región a formar parte del Área de Libre Comercio de las Américas, coincide con lo que Miryam Colacrai (2006) señala como la autopercepción existente de algunos países de la región, principalmente Argentina, Brasil y Venezuela, de “poseer capacidades relativas para enfrentar la hegemonía estadounidense” (citado en Briceño y Simonoff, 2017, 42). Esta percepción, reforzada por la bonanza económica que atravesaban buena parte de los países de la región fruto del boom de las commodities, caló tan hondo que algunas estudiosas como Riggirozzi y Tussie (2012) hablaron de un nuevo “sense of purpose” en Latinoamérica que dió origen a una redefinición del rol del estado, un nuevo modelo de desarrollo económico y una nueva percepción del lugar que la región debía ocupar en el concierto internacional (Riggirozzi y Tussie, 2012).

Sin embargo, la integración regional que parecía en aquel momento consolidarse, no se ha sostenido en el tiempo. Algunos señalan que esto fue así porque los países de la región no lograron dar el salto de calidad que el modelo de desarrollo demandaba y el contexto internacional empujaba (Miranda, 2015); otros, como Sanahuja (2012), ponen el foco en el complejo juego que se establece entre las visiones clásicas de la soberanía estatal y la reticencia de los estados a cederla, el nacionalismo y las limitaciones de un diseño institucional en el que predomina la lógica intergubernamental.

Sin embargo, existe otro factor que, a nuestro entender, ayuda a comprender los avances y retrocesos, los vaivenes en el multilateralismo y su ciclo de “stop and go” (Dabene, 2012). Y esto tiene que ver con el papel preponderante que asumen los liderazgos presidenciales en el diseño de la política exterior y, en consecuencia, en el rol que ocupan en la integración regional. La opción intergubernamental preferida por los diseños institucionales del regionalismo post hegemónico no hace más que potenciar este fenómeno

#### LA “CUARTA OLA” DE REGIONALIZACIÓN LATINOAMERICANA: LOS CASOS DE UNASUR Y ALBA

El diseño institucional regional es caótico y variopinto y el multilateralismo y los intentos de integración atraviesan períodos de auge, estabilidad y declinación que son fruto de la preponderancia de los liderazgos presidenciales en la escena internacional de las democracias de la región. Para ilustrar esta idea analizaremos los casos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA).

## BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Ambas iniciativas de integración, si bien con algunas diferencias, tenían como meta que América Latina hablara con una sola voz en el concierto internacional. Así, se priorizó la concertación política como manera de fortalecer el poder de negociación colectivo de la región; al tiempo que se planteaba como una alternativa al regionalismo expresado por la Organización de Estados Americanos (OEA); ya que se excluía a Estados Unidos y a Canadá. Otro aspecto importante que caracteriza a ambas iniciativas es el rol secundario que ocupó el comercio, que había sido central en la etapa de consolidación del regionalismo abierto, priorizando la concertación política como motor de la integración. (Van Klaveren, 2018).

Esto está expresado en el diseño institucional de ambos organismos en donde se prioriza la búsqueda de consensos y la concertación política a través de la lógica intergubernamental por sobre el diseño de una arquitectura institucional de carácter rígido y formal. Esta opción funcionó bien cuando a los gobiernos de la región los unía un mismo color y espíritu político pero terminó conspirando contra las propias instituciones cuando se agotó el llamado “giro a la izquierda” de Latinoamérica.

Sanahuja (2009), además, llama la atención sobre la “politización de las agendas” y las dificultades para generar consensos como dos de las características claves de esta etapa a la que el autor no considera como tal sino más bien como un momento de transición. De hecho, Sanahuja, asegura que ninguna de las dos iniciativas puede ser considerada como integración en el sentido más estricto del término sino como una “determinada lectura del regionalismo” (Sanahuja, 2009) puesto, además de lo mencionado, esta estrategia convive con otras estrategias de inserción internacional -como las hub and spoke y los acuerdos norte-sur-. Autoras como Riggiozzi y Tussie (2012) también llaman la atención sobre el modelo híbrido de la cuarta ola de regionalización señalando una América Latina más politizada y segura, sospechosa del liderazgo norteamericano pero al mismo tiempo con una gran necesidad de apertura comercial.

Además, y esto no es un dato menor, no hay que olvidar que, ambos intentos de integración estuvieron motorizados por dos liderazgos presidenciales muy fuertes, persiguiendo un deseo ulterior de política exterior.

En el caso del ALBA, éste tuvo a Hugo Chávez como su principal impulsor en el año 2001. Finalmente, se cristalizaría en La Habana en el año 2004 cuando el presidente venezolano y Fidel Castro celebraron su fundación. Este proyecto fue mucho más radical que UNASUR y se plantó realmente como una manera de contrabalancear la hegemonía norteamericana puesto que buscaba exportar a la región el socialismo del siglo XXI y, en ese sentido, venía a responder un deseo ulterior de política exterior del presidente venezolano. No sólo proponía un modelo de desarrollo alternativo sino que rechazaba tajantemente al imperialismo norteamericano, al capitalismo y a las empresas multinacionales como motores del desarrollo. Eran los principios de solidaridad y complementariedad los que guiarían el proyecto integrador del socialismo del siglo XXI. Los petrodólares y los profesionales cubanos funcionaban así como el principal atractivo para atraer a los países de la región.

UNASUR, por su parte, fue el proyecto que cristalizó el deseo de Brasil -y de Itamaraty- de convertirse en el hegemón regional. Mucho se ha escrito sobre la particular situación de Brasil en el concierto regional de naciones, las dificultades que tiene el país para ser concebido por sus pares como hegemón regional y su particular caracterización como “*un líder sin seguidores*” (Malamud, 2011). La desconfianza de la Argentina y Colombia, por ejemplo, se ha hecho patente en varias oportunidades. Y sus acciones hablan más que el deseo de hermandad de los pueblos latinoamericanos cuando optaron, por ejemplo, por no acompañar a Brasil en su anhelo de conseguir un asiento como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; situación que le permitiría a Brasil asumir otro rol como líder de la región a los ojos de los grandes poderes.

El avance institucionalizador de Brasil comenzó en el año 2000 con la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, continuaría con la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004 y

## BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

cristalizaría, como dijimos, en la fundación de la Unión de Naciones Suramericanas en 2008. Así, Brasil funcionó como el principal eje de la integración en la región al imponer su agenda y desempeñar roles hegemónicos aunque sin ser hegemón (Miranda, 2015).

La novedad del proyecto brasileño respondía a la creación de una nueva identidad subregional: Sudamérica, con características y problemas comunes y muy diferente a la América Latina Caribeña y del Norte.

Ambos proyectos fueron impulsados directamente por liderazgos presidenciales. En el caso de ALBA fueron Hugo Chávez y Fidel Castro los principales promotores de la iniciativa. El caso brasileño responde a un proceso un tanto más complejo en donde la diplomacia de cumbres jugó un rol central y respondió a los deseos de Itamaraty de elevar a Brasil al centro del panorama regional pero la figura de Luiz Inácio Lula da Silva fue fundamental para consolidar el proyecto de la élite diplomática brasileña.

La centralidad que tienen los presidentes en los organismos multilaterales, empero, no sólo responde a la naturaleza “hiperpresidencialista” de nuestras democracias y al rol activo que desempeñaron en su impulso sino también a un diseño institucional que favorece la lógica intergubernamental como manera de concertación política. Así, el multilateralismo atraviesa períodos que fluctúan entre el auge, la estabilidad y la posterior declaración que harán oscilar a la región entre estrategias de fragmentación e integración.

En UNASUR, por ejemplo, se consagra la regla de unanimidad lo que dificulta enormemente la búsqueda de consensos y requiere un papel activo de los presidentes en lograr la concertación. Esto se evidencia en la conformación del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno. Además, la organización se rige por los principios de no injerencia en los asuntos internos y una visión más clásica de la soberanía.

La región en bloque se ha mostrado reticente a ceder soberanía y no se ha preocupado por crear un derecho latinoamericano aplicable y con carácter imperativo a todos los países de la región. Se ha priorizado la toma de decisiones por consenso; al tiempo que se ha privado a la integración latinoamericana de mecanismos de legitimación, control y decisión adecuados, lo que erosiona la credibilidad y eficacia de las instituciones (Sanahuja, 2009). En su lugar, ha favorecido el predominio de las lógicas gubernamentales y la concertación política entre los líderes, concertación que se torna muy difícil cuando, con las elecciones cambian los gobiernos latinoamericanos y la región abandona lo que se ha llamado “el giro a la izquierda” con la pérdida del poder de estos sectores.

Sin embargo, como bien señala Sanahuja (2009), la frágil arquitectura institucional regional no es la causa de su fracaso sino que desnuda la naturaleza personalista de la cultura política latinoamericana donde prima la defensa de los intereses nacionales y donde la integración es utilizada como un medio para un fin.

Si el liderazgo presidencial de turno considera que la integración “es útil” para alcanzar objetivos ulteriores de política exterior - ya sea contrabalancear la hegemonía norteamericana para consolidar el socialismo del siglo XXI o convertirse en hegemón regional-, el péndulo se inclinará más hacia ese lado del espectro pero si, por el contrario, la integración conspira contra los deseos de los líderes y soplan fuerte los vientos de los intereses nacionales -vientos que pueden menguar pero que siempre están vigentes- observaremos períodos con una región más fragmentada y un declive del multilateralismo.

Al mismo tiempo, uno de los problemas no menores de las instituciones multilaterales regionales es que se proponen metas de integración muy ambiciosas que no se conciben con la práctica y, en muchos casos, se convierten en objetivos francamente irrealizables en el corto y mediano plazo. Esto impacta negativamente en la integración regional puesto que genera imprevisibilidad e incertidumbre, al tiempo que un escepticismo de otros bloques regionales o actores del sistema internacional, que no ven en estos procesos un esfuerzo por la integración sostenido en el tiempo. (Sanahuja, 2009)

La lógica intergubernamental preferida por los diseños de UNASUR y ALBA no hacen más que reforzar la centralidad del liderazgo presidencial y conspiran en contra del organismo cuando cambian los tiempos políticos de la región, cuando se rompe la concertación política y se agota el ciclo de los gobiernos progresistas en la región esto coincide con una parálisis del organismo.

Así el regionalismo post-hegemónico tenía una fuerte impronta personalista lo que lo convertía en una bomba de tiempo que terminó de dinamitar la frágil arquitectura regional. Con la desaparición de los líderes impulsores de los organismos -ya sea en el plano físico o en la vida política al interior de sus países con la pérdida de las elecciones- los proyectos quedaron vacíos de contenido (Busso, 2016). Con instituciones con una fuerte preponderancia de la lógica intergubernamental, unas metas muy exigentes, imposibles de concretarse en el corto o mediano plazo, los proyectos que respondían a los intereses de los líderes que los crearon se quedaron sin fundamento y sin razón de ser.

#### LATINOAMÉRICA UNIDA: ENTRE LA FRAGMENTACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

Si bien estas fueron las características que adquirió el regionalismo a partir del primer lustro del siglo XXI, estas expresiones no abarcan la totalidad de instituciones multilaterales del subcontinente. Dentro del panorama latinoamericano convive un gran mosaico de ellas, algunas paralizadas, otras agonizantes y unas pocas pujantes, lo que dificulta una estrategia coordinada de inserción internacional y complejiza las relaciones entre los países.

Así, la inserción internacional de los países de la región dista de ser coherente, sistemática y unificada puesto que predominan y conviven diferentes modelos de inserción que, como dijimos, son reactivados o dejados de lado según el gobierno de turno, donde se mezclan las cuestiones ideológicas con el diseño de la política exterior.

Es en este complejo contexto que coexisten en la región -con mayor o menor predominio por momentos pero siempre presentes- tres estrategias de inserción internacional que América Latina ha adoptado a lo largo de las últimas dos décadas (Kacowicz, 2008)

Según el autor estos tres modelos de inserción son el resultado de otros procesos de mayor envergadura que definen a la política mundial como son la regionalización, el nacionalismo y la globalización. Así, la manera en la que América Latina decide relacionarse con el mundo está fuertemente condicionada por la sinergia entre los mencionados fenómenos; lo que lleva al autor a identificar tres estrategias de inserción internacional "*apertura al mundo (mediante la globalización), integración regional (mediante la regionalización) y fragmentación (mediante la regionalización externa y los vínculos transregionales)*" (Kacowicz, 2008, 113)

Es indudable que, durante la primera década del siglo XXI, los así llamados gobiernos progresistas han coincidido con una motorización de la integración regional. Gracias a la coincidencia ideológica de buena parte de los países de la región, las condiciones favorables del contexto internacional, el liderazgo activo de Brasil y Venezuela, Latinoamérica comenzó a percibir la "necesidad" de estrechar lazos y profundizar los procesos de integración vigentes e incluso construir otros nuevos.

Sin embargo, la mayoría de las veces, y pese al color político afín entre los gobiernos de la región, los intereses nacionales y las ideas tradicionales de soberanía han primado por sobre la prédica de "Latinoamérica unida" (Kacowicz, 2008)

Pese a algunos valores y prácticas comunes, los países de la región "*no comparten una política económica y de seguridad ni cuentan con una única estrategia clara en materia de relaciones internacionales*" (Kacowicz, 2008, 122). Y cuando, durante un breve período de tiempo han logrado hacer coincidir sus agendas

## BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

debido a la afinidad ideológica que había entre buena parte de los primeros mandatarios de la región, ésta se desintegró y retrocedió debido a que los gobiernos progresistas fueron perdiendo el poder en sus respectivos países.

Aquí las crisis políticas internas y las sucesivas crisis económicas impactan como en ningún otro sitio en el diseño de la política exterior y la manera en la que la región se inserta al mundo, debido principalmente al carácter profundamente dependiente de las economías de la región a los precios internacionales de las materias primas (Kacowicz, 2008)

De esta manera, la región se ve sometida a constantes avances y retrocesos en cuanto a la integración. Estos vaivenes se profundizan debido a la fragilidad institucional de los propios organismos creados y a la centralidad que tienen los liderazgos presidenciales en las relaciones intrarregionales.

### REFLEXIONES FINALES:

Gracias al estudio del regionalismo post hegemónico hemos ilustrado cómo los presidentes ocupan un lugar central en el concierto regional de naciones.

Los períodos de auge, estabilidad y declinación que ha atravesado el multilateralismo latinoamericano responden al rol que juegan los presidentes en la política regional, fenómeno que es potenciado por un diseño institucional que favorece y refuerza la lógica intergubernamental y una caótica arquitectura multilateral repleta de objetivos muy ambiciosos, difícilmente realizables en el mediano o largo plazo. En momentos en donde los gobiernos de la región pertenecen al mismo color político, la integración parece cobrar impulso, pero, por el contrario, esta se desmorona con los cambios al interior de las administraciones nacionales. Esta característica tan particular ocasiona, en algunos momentos históricos, situaciones de parálisis o estancamiento porque la integración, en muchas ocasiones, queda en la simple retórica o es pensada como un medio para un fin.

Cuando la integración regional es vista como un medio para alcanzar un fin ulterior de política exterior -ya sea perseguido por un líder o una élite gobernante- ésta terminará atada al destino de los líderes que la impulsaron en un primer lugar. Con la desaparición -ya sea física o política- de la escena regional de los liderazgos presidenciales que impulsaron o concretaron estas iniciativas, los proyectos terminan quedando trunco y la integración se convierte en letra muerta.

Las fluctuaciones por las que atraviesa el multilateralismo en la región impactan directamente en la manera en la que Latinoamérica se inserta al mundo, dando como resultado una inserción internacional caótica y fragmentada.

La centralidad de los liderazgos presidenciales en la política regional y una arquitectura institucional frágil hacen que el péndulo oscile por momentos mas cerca de la integración si así lo desean los presidentes -cuando no están ocupados resolviendo crisis internas- y más cerca de la fragmentación, en otros; al tiempo que continúan soplando fuerte los vientos de los intereses nacionales, la desconfianza y las crisis económicas y políticas.

### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Alden, Chris y Amnon Aran. (2017). Foreign Policy Analysis. London: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315442488>

## BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios internacionales*, vol. 49, no 186, p. 39-89.
- Busso, A. (2016). UNASUR en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras. *Oasis* Nº 24, 45-67.
- Colacrai, M. (2006). La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, 381-397.
- Cavarozzi, M. (1997). Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina contemporánea. *Un Estado para la democracia, Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Miguel Ángel Porrúa*.
- Dabène, O. (2012). Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. *Regional integration of a third kind. Trabajo presentado en LASA, San Francisco*.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Springer.
- Jarque, C; Ortiz, M.S. y Quenan, C. (Eds.) (2009) "América Latina y la diplomacia de cumbres". Secretaría General Iberoamericana.
- Kacowicz, A. (2008). América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación. *Nueva sociedad*, 214, 112-123.
- Leiras, S. (2008): "Liderazgo político: estilo (neo) populista, estrategia (neo)decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático". *Revista Ecuador Debate*.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin american politics and society*, 53(3), 1-24.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones internacionales*.
- Mainwaring, S, & Shugart, M. (Eds.). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, AR: Paidós.
- Milner, H. y Tingley, D. (2016). *Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400873821>
- Neustadt, Richard (1993). *El poder presidencial y los presidentes modernos: políticas de liderazgo de Roosevelt a Reagan*. GRUPO EDITOR LATINOAMERICANO,.
- Ortiz, M.S. (Comp.) (2013) *La Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. FLACSO.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Integración Latinoamericana*, 11(109), 40-62.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In *The rise of post-hegemonic regionalism* (pp. 1-16). Springer, Dordrecht.
- Schvarzer, J. (2001). El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar. *Jerónimo Sierra (comp.), Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal, CLACSO, Buenos Aires*, 21-43.

## BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, (9), 19-71.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del " regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. *L. Martínez, L. Peña, M. Vázquez (Coords.), Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe*, (7), 2008-2009.
- Serbin, A. (2009). Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de UNASUR ante la prevención de crisis regionales. *Anuario Ceipaz*, (3), 231-246.
-