

FLACSO



**FLACSO**  
Secretaría General

# Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica

Adrián Bonilla Soria  
Isabel Álvarez Echandi  
**Editores**





# **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica**

Adrián Bonilla  
Isabel Álvarez  
(Editores)



**FLACSO Secretaría General**

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

**Editores:**

Adrián Bonilla Soria

Isabel Alvarez Echandi

337.1

D441d Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo CELAC e Iberoamérica / Adrián Bonilla Soria, edit. ; Isabel Álvarez Echandi, edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013. 381 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-268-6

1.Regionalismo – Iberoamérica. 2. Regionalismo – CELAC.  
3 .Integración económica. 4. Cooperación internacional.I. Bonilla Soria, Adrián, edit. II. Álvarez Echandi, Isabel, Edit. III.Título

**Colaboradora de edición:** María Fernanda Morales,  
Asistente de investigación, FLACSO Secretaría General.

Impreso en San José, Costa Rica  
por Perspectiva Digital S.A.  
Enero 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

**ÍNDICE**  
**DESAFÍOS ESTRATÉGICOS DEL REGIONALISMO**  
**CONTEMPORÁNEO: CELAC E IBEROAMERICA**

**Presentación**  
*Adrián Bonilla* .....5

**Introducción**  
La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional  
del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe  
*Adrián Bonilla e Isabel Álvarez* .....7

**PARTE I. LA CELAC Y EL ESCENARIO POLITICO**  
**LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

**I. LAS RELACIONES ENTRE LA CELAC Y LOS DISTINTOS**  
**SISTEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONALES**

La CELAC y el multilateralismo regional  
*Roberto Yepe* .....15

Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos  
Regionalismos Latinoamericanos  
*Ernesto Vivares, Paul Torres Lombardo y Kristina Cvetich* .....21

Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes  
*Andrés Serbin* .....47

La Comunidad de Estados de América latina y el Caribe en la integración  
latinoamericana y su relación con la Unión Europea  
*Jorge Valdez* .....79

La CELAC y los países caribeños  
*Antonio Romero* .....99

**II. LA POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA Y LAS**  
**CUMBRES CELAC**

Política exterior de América Latina y las Cumbres CELAC  
*Francisco Carrión* .....113

Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados  
Latinoamericanos y Caribeños  
*Elsa Llenderrozcas* .....129

|  |     |
|--|-----|
| La Política Exterior de América Latina y las Cumbres CELAC:<br>Los verdaderos retos de la integración<br><i>Fander Falconí</i> ..... | 151 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| La Unión Europea y CELAC:<br>Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional<br><i>José A. Sanahuja</i> ..... | 165 |
|---|-----|

## PARTE II. LA AGENDA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA FRENTE A LOS TEMAS ESTRATÉGICOS

### I. LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: UNA CAMINO NECESARIO PARA EL DESARROLLO

|   |     |
|---|-----|
| Asociaciones público-privadas para la innovación<br><i>Mónica Casalet</i> ..... | 197 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| La economía y las relaciones gobierno y actores<br>privados en América Latina<br><i>J. Mario Herrera</i> ..... | 215 |
|--|-----|

### II. FRONTERAS Y SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

|   |     |
|---|-----|
| Políticas y fuerzas de seguridad alternativas ante los<br>retos de la seguridad regional<br><i>Sonia Alda</i> ..... | 243 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Seguridad en Centroamérica:<br>Urgencias, retos y respuesta institucional<br><i>Roberto Cajina</i> ..... | 283 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos<br>Desafios para a América do Sul e para a CELAC<br><i>Marco Cepik</i> ..... | 307 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| ¿Nuevo contexto para las fronteras?<br><i>Socorro Ramírez</i> ..... | 325 |
|---|-----|

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| <b>RELACIÓN DE AUTORES</b> ..... | 348 |
|----------------------------------|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <b>ANEXOS</b> .....                              | 355 |
| Declaración de Santiago- I Cumbre CELAC-UE ..... | 357 |
| Plan de Acción UE-CELAC 2013-2015 .....          | 369 |

## PRESENTACIÓN

Adrián Bonilla<sup>1</sup>

El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto para la Promoción y Seguimiento de las Cumbres que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La finalidad de este Proyecto fue el de contribuir al desarrollo y éxito de las Cumbres, en especial de las Cumbres Iberoamericanas, a través de la promoción de actividades referidas al rol de las Cumbres en América Latina y el Caribe. Para cumplir con este objetivo, la FLACSO, desde el año 2011, emprendió la tarea de diseñar, programar, organizar y desarrollar seminarios y talleres donde participaron académicos de distintos centros y universidades de la región y de España, así como actores políticos y sociales y tomadores de decisión.

Esta publicación titulada *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* recoge los trabajos presentados en el Seminario Internacional “Desafíos contemporáneos estratégicos de las Diplomacias de Cumbres” llevado a cabo en La Habana, Cuba los días 6 y 7 de junio de 2013. La obra está articulada en tres partes. La primera, analiza los principales desafíos que enfrenta la actual Diplomacia de Cumbres frente al nuevo regionalismo latinoamericano, particularmente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC. Además, en esta sección se exploran cuales son las relaciones de la CELAC con los distintos sistemas de integración regionales y se analiza la política exterior de América Latina frente a la Cumbre CELAC. La segunda sección de este libro, recobra la importancia de dos temas estratégicos para la región y para el actual contexto internacional: la asociación público-privada y la seguridad regional y fronteras. Finalmente, se incluyeron como anexos la Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC-UE, llevada a cabo en Chile en enero del presente año y el de Plan de Acción UE-CELAC 2013-2015 y.

---

1 Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO y profesor titular FLACSO Ecuador.

La Secretaría General de FLACSO, agradece el apoyo brindado por la AECID, en especial agradecer el apoyo brindado por Rafael Garranzo y a su equipo de trabajo. En especial, destacar y agradecer el apoyo brindado por FLACSO Cuba y su director Reynaldo Jiménez; así como a los(as) autores(as) que con sus trabajos contribuyeron a realizar esta valiosa publicación.

## INTRODUCCIÓN

### LA DIPLOMACIA DE CUMBRES FRENTE AL CONTEXTO INTERNACIONAL DEL NUEVO MULTILATERALISMO POLÍTICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

Adrián Bonilla<sup>2</sup> e Isabel Álvarez<sup>3</sup>

La política exterior de las Cumbres, que se ha convertido principal forma de multilateralismo del siglo XXI en América latina y el Caribe, ha cobrado gran relevancia en América Latina en las últimas décadas. Sus orígenes se vinculan con las múltiples cumbres, grupos y coaliciones intergubernamentales desarrolladas en la década de los años Ochenta del siglo XX y con la celebración de cumbres relacionadas con procesos de integración subregionales como las del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Las Cumbres comprenden, hipotéticamente, espacios valiosos para el diálogo político y la toma de decisiones por parte de los líderes políticos, posibilitando así la materialización de acuerdos estratégicos a nivel regional, en un periodo corto de tiempo. Sin embargo la proliferación de mecanismos y la superposición de sus agendas, sumadas a la multitud de encuentros, las han erosionado como instrumento político en casi todas las instancias de reunión.

El entorno actual de difícil convalecencia que sobreviene a la crisis económica y financiera, especialmente fuerte en los países del norte industrializado, ha sido determinante en la capacidad que las diferentes cumbres han desarrollado en la región y fuera de ella para plantear políticas comunes, pues cada actor se ha refugiado en sus propios intereses o valores. Aun así, temas como el impacto de dicha crisis en las agendas sociales de los gobiernos; así como los desafíos que enfrentan los países en áreas como la seguridad; o la forma de

---

2    Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO y profesor titular FLACSO Ecuador.

3    Coordinadora Regional de Cooperación Internacional y Gestión de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.



intensificar el comercio, han dominado estos espacios de intercambio político en el que América Latina y el Caribe han tratado de definir con mayor precisión su identidad y reconfigurar su posición en el escenario internacional; donde es evidente la modificación del escenario del siglo pasado que se caracteriza ahora por una relación distinta del conjunto de la región con los Estados Unidos, hegemon incontestable del siglo XX.

Los acelerados cambios en el mundo han originado la proliferación de instancias de carácter regional, las cuales se han concebido en aquellas dimensiones que van más allá del comercio, en el accionar conjunto como una herramienta para influir en la política internacional o para enfrentar los retos que provienen de las tendencias en el entorno político y económico prevaleciente, alejándose del enfoque tradicional desde finales de la década de 1940, que se caracterizaba por políticas reactivas y de adaptación antes que por intentar influir. En el caso latinoamericano, hay varios esfuerzos regionalistas contemporáneos y, actualmente, coexisten una serie de iniciativas, tanto de carácter político como económico: UNASUR, MERCOSUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC, por mencionar algunas. Cada una de estas entidades se ha estructurado según criterios geográficos o de afinidad ideológica; no obstante, el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), es especialmente importante porque engloba al conjunto de la región, y se mira a sí misma como un mecanismo de diálogo político que integra a 33 estados.

La CELAC puede ser un instrumento de construcción identitario que tiene efectos políticos más allá de sus capacidades ejecutivas reales. De la misma manera que el mecanismo Iberoamericano imagina y construye políticamente un espacio estratégico de dimensiones globales, la CELAC, es un dispositivo retórico colectivo que genera imágenes e identidades, a partir de las cuales se ordenan varios procesos de toma de decisión en América Latina y el Caribe.

El origen de la CELAC se puede ubicar con el Grupo de Río y su antecedente inmediato, el Grupo de Contadora, iniciativa que surgió en plena Guerra Fría para lograr una solución negociada a las guerras civiles de Centroamérica, sin hacer partícipes del proceso a la URSS ni a Estados Unidos. Este antecedente permite visibilizar su papel como instrumento político latinoamericano y del Caribe sin presencia de

actores externos a la región. Comprende así, un espacio deliberativo guiado por la política exterior de los países latinoamericanos, caracterizados por emitir políticas exteriores sin pretensiones hegemónicas, enraizadas en una tradición discursiva que supone lógicas de no intervención, solución pacífica de las controversias, democratización del orden internacional e imágenes muy fuertes de anti hegemonismo.

Una particularidad importante de la institucionalidad de un mecanismo como la CELAC- inclusive de un bloque como la UNASUR- es que se trata de legitimar su accionar en la medida que se impide el dominio de los países más grandes (las economías de mayor peso), lo anterior, porque las decisiones no se toman por mayoría, dificultando, también, la hegemonía de bloques específicos y fomentando el consenso en la toma de decisiones.

La CELAC es una herramienta política que pudiera, eventualmente, tener la capacidad de desarrollar políticas para la prevención de conflictos, por ejemplo, o de resolución de diferencias, en la que los países miembros puedan discutir tópicos estratégicos antes de que se lleven a otros foros como la OEA, a la cual no pretende sustituir, ya que es el nexo formal, a nivel institucional, entre América Latina y los Estados Unidos. No obstante, su génesis política y su papel como formador de identidad latinoamericana, revelan un potencial prometedor en aspectos como la solución pacífica de controversias, ejemplo de ello lo fue la crisis política boliviana; así como la crisis internacional, luego del bombardeo colombiano a territorio ecuatoriano para desmontar un campamento guerrillero, lo que produjo tensiones entre Colombia, Venezuela, Ecuador y Nicaragua, siendo los instrumentos latinoamericanos quienes procesaron, previamente, estas crisis y cuando se llegó a la OEA (instancia habitual de discusión) los temas estaban resueltos y negociados.

Así mismo, la CELAC se configura como un interlocutor de peso y con una visión más definida sobre sus objetivos ante socios estratégicos como la Unión Europea; lo cual es fundamental en un entorno de cooperación en constante cambio y donde un acercamiento, a partir de una posición coherente, es importante no sólo para impulsar el intercambio comercial; sino para compartir experiencias con el propósito de alcanzar mejores estándares de vida para las y los ciudadanos(as) de los estados miembro. Prueba de ello lo fue la I Cumbre entre CE-

LAC y la UE, misma que se llevó a cabo en enero del presente año en Chile y donde se vislumbraron nuevas alternativas de cooperación birregional orientadas a la promoción del desarrollo sostenible; así también, se aprobó el Plan de Acción UE-CELAC 2013-2015, estableciendo acciones en campos como educación, desarrollo sostenible, integración regional, migración, educación, género, inversión, etc.

Con estos antecedentes surgen una serie de interrogantes en torno al futuro de la CELAC: ¿Llegará a ser más que un mecanismo político y se transformará en una institución más formal? ¿Logrará definir una posición sólida y coherente frente a otros esquemas de integración distintos a la UE? ¿Cómo definirá su posición ante una UE en crisis? ¿Podrá definir una identidad latinoamericana y caribeña que brinde un mayor sentido de pertenencia a la región por parte de la ciudadanía?

**PARTE I.**  
**LA CELAC Y EL ESCENARIO POLITICO**  
**LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**



I. LAS RELACIONES ENTRE LA CELAC Y LOS  
DISTINTOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONALES



## LA CELAC Y EL MULTILATERALISMO REGIONAL

Roberto M. Yepe Papastamatin<sup>4</sup>

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) planteó la interrogante sobre cuál serían sus implicaciones para el resto de los procesos multilaterales de concertación política, cooperación e integración que coexisten en nuestro continente. Dentro de ella, el tema más controversial -y que en su momento motivó abundantes titulares prensa- tiene que ver con el futuro del Sistema Interamericano, en particular de la OEA.

Es una cuestión latente que en algún momento deberá tener una solución. Pienso que incluso en el deseable escenario de una América Latina y el Caribe mucho más unida que en la actualidad, posiblemente sea conveniente y necesario desarrollar mecanismos institucionales multilaterales con los Estados Unidos, como vía para amortiguar y contener sus tendencias hacia el unilateralismo y el irrespeto del Derecho Internacional, y para discutir en pie de igualdad temas de interés para ambas partes. Pero estas instituciones no deberían tener la misma esencia y principios operacionales del actual Sistema Interamericano, y probablemente tampoco convendría que mantuvieran su sede en Washington, como ocurre hoy con la OEA y su Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Sistema Interamericano, tal cual se concibe y funciona en la actualidad, es incompatible con el proceso unitario latinoamericano y caribeño.

En un segundo orden, aunque no por ello se trata de un tema menos complejo, está la cuestión de la relación de la CELAC con el conjunto de organismos y foros multilaterales propiamente latinoamericanos y caribeños preexistentes, de los que una buena parte ha estado padeciendo largas crisis existenciales o no muestran los resultados concretos esperados. En este sentido, parece inevitable y necesario que nuestra región se aboque a un proceso de racionalización y redefinición de aquellos mecanismos multilaterales que han perdido rele-

---

4 Profesor de Multilateralismo y Técnicas de Negociación en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García".



vancia. Debe tenerse en cuenta que muchos de los gobiernos latinoamericanos y caribeños enfrentan serias limitaciones en cuando a su capacidad institucional para atender adecuadamente a los múltiples foros y organismos multilaterales existentes a nivel regional, y los funcionarios de sus cancillerías y otros órganos gubernamentales suelen simultanear dicha atención.

Dentro de este conjunto de organismos habría que diferenciar a aquellos mecanismos subregionales (SICA, CARICOM, MERCOSUR, entre otros) que, con todos sus problemas, mantienen una razón de ser, y aquellos como el SELA, la ALADI y la OLADE, entre muchos otros, que tal vez deberían redefinirse como órganos técnicos de la CELAC, como parte de un proceso de construcción y desarrollo institucional que resulta ineludible si realmente se desea avanzar en el logro de los objetivos estratégicos que se ha planteado esta organización.

La UNASUR es un caso particularmente exitoso y representa una referencia del tipo de desarrollo institucional que se requiere en el marco geográfico más extenso de la CELAC, aunque inevitablemente ello transcurra mediante un proceso más lento.

Por su parte, los países del ALBA-TCP constituyen un factor impulsor de un desarrollo más profundo de la CELAC, dentro del marco de los principios de la flexibilidad, el gradualismo, el respeto a la diversidad y el pluralismo político e ideológico que la sustentan.

Con el ALBA, PETROCARIBE, la UNASUR y la CELAC puede hablarse del surgimiento y desarrollo de un nuevo multilateralismo en América Latina y el Caribe, sobre todo a partir de tres rasgos de gran trascendencia que tienen en común estos procesos: 1) el rescate del principio del pluralismo político y económico, 2) el desarrollo de un sentido de la solidaridad regional no visto desde las luchas por la independencia y 3) la puesta en evidencia de la contradicción entre el proyecto asociativo bolivariano y la concepción panamericanista, que representa el principal factor de complejidad en el actual entramado institucional multilateral de nuestra región.

El gran peligro que acecha a la CELAC es la repetición de las frustraciones que han acompañado históricamente a los diversos mecanismos regionales que la han precedido, en los que ha prevalecido la escasez de resultados prácticos para el desarrollo de nuestros pueblos; los excesos de reuniones, declaraciones, planes de acción y programas

de trabajo mayormente incumplidos, la burocratización ineficiente y el anquilosamiento institucional.

El pasado mes de mayo se produjo en la Embajada de Brasil en Buenos Aires un interesante encuentro del ex presidente Lula con intelectuales, políticos y dirigentes sociales. Allí Lula dijo, según el reporte de Martín Granovsky en el diario *Página 12*, que “sin pensamiento estratégico vamos a perder lo que construimos”. También en este encuentro, al igual que ha hecho en ocasiones anteriores, Lula se refirió a la importancia de redefinir una doctrina o teoría de la integración ajustada a los tiempos actuales y a las condiciones y necesidades de América Latina y el Caribe.

Creo que la clave del éxito de la CELAC radica en la identificación de unos pocos objetivos y proyectos estratégicos factibles en el marco geográfico tan extenso y diverso de su membrecía, y que a la vez puedan ser de gran impacto para el desarrollo sostenible de nuestros pueblos.

Recientemente el Presidente ecuatoriano Rafael Correa propuso impulsar la integración y la complementariedad mediante compras públicas de conjunto en la región, lo que permitiría reducir costos y desarrollar industrias regionales, poniendo como ejemplo las importantes erogaciones que hacen nuestros países para adquirir medicamentos o insumos agropecuarios.

Este último ejemplo me hizo recordar la desaparecida MULTIFERT, compañía multinacional constituida en el marco del SELA para enfrentar conjuntamente y en mejores condiciones negociadoras la adquisición de fertilizantes, cuestión de creciente sensibilidad estratégica y cuya tendencia hacia la carestía y la escasez impacta negativamente a todos los países latinoamericanos y caribeños. Esta iniciativa no pudo sobrevivir la ola neoliberal de los años 90 y hasta hoy nos hacen creer que se trata de proyectos inviables e innecesarios. Obviamente, cualquier decisión para retomar acciones mancomunadas de esa naturaleza chocaría de frente contra grandes intereses establecidos y actores muy poderosos que siempre buscarán perpetuar la fragmentación y la subordinación de América Latina y el Caribe, pero quizás precisamente se trata del tipo de propuestas que deben ser pensadas, discutidas e impulsadas por la CELAC, so pena de caer en la irrelevancia.

A propósito del Presidente Correa, considero que se trata de uno de los estadistas más preclaros en términos de ese pensamiento estratégico que reclamaba Lula. Espero que nuestra región pueda seguir beneficiándose de su liderazgo, incluso después que concluya su recién renovado mandato presidencial. Correa podría ser, por ejemplo, un excelente primer Secretario General de la CELAC, de cuya constitución fue uno de sus más destacados impulsores.

En la Declaración de Caracas (2011) la CELAC fue definida como el mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños, y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región. Igualmente se estableció como misión llevar a la realidad el compromiso político de defensa de la unidad y la integración, la cooperación, la complementariedad y la solidaridad.

El desarrollo de la CELAC enfrenta la tensión o el dilema subyacente de cómo lograr que la unidad entre sus miembros prevalezca sobre los diversos intereses políticos y las contradicciones ideológicas. En ese sentido, la sola constitución de este foro fue justamente considerada como un hito histórico en el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la identidad de nuestra región, un verdadero milagro político solo posible a partir de la concurrencia de una coyuntura política particularmente favorable y de líderes extraordinarios, de quienes me limito a recordar aquí a Hugo Chávez, ya en ese momento enfermo, coronando brillantemente dicho proceso constitutivo en la Cumbre de Caracas del año 2011.

Este dilema subyacente ha podido ser resuelto, hasta el momento, sobre la base de los principios del consenso, la flexibilidad y la participación voluntaria en las iniciativas, aunque habrá que evitar que estos principios se conviertan en una receta para el inmovilismo y en un impedimento para el planteamiento de objetivos osados y muy necesarios.

La CELAC ha logrado avanzar ya con bastante visibilidad en su objetivo de actuar como el ente representativo de América Latina y el Caribe en el diálogo con terceros actores tan significativos como China, India, Rusia y la Unión Europea, así como en organismos, foros y procesos multilaterales globales. Es una vertiente del trabajo de la CELAC en la que hay que perseverar, incluso aunque los Estados

Unidos no acepte reconocerle esa representatividad, entre otras razones, por la presencia de Cuba, aunque no logrará con eso evitar que la organización se manifieste de manera justa y ejemplar, como lo hizo en su reciente rechazo a la inclusión de Cuba en el listado sobre los supuestos Estados patrocinadores del terrorismo elaborado por los Estados Unidos.

Por otra parte, el proceso de la CELAC necesita trascender, cada vez más las oficinas de las Cancillerías y de otros órganos gubernamentales para involucrar al conjunto de nuestras sociedades, estimulando decididamente la participación (e incluso la creación) de actores y movimientos sociales que pueden determinar que el proceso unitario formal se exprese crecientemente en un proceso unitario real.

Como conclusión, considero que es fundamental que la CELAC priorice el logro de determinados resultados prácticos de impacto con la mayor economía de esfuerzos y recursos. Todo esto se puede decir muy fácilmente en un ejercicio académico, pero se trata, sin dudas, de un esfuerzo extremadamente complejo, que requiere de mucha ingeniería política, y en cuyo transcurso son previsibles sucesivos ciclos de avances y retrocesos, como ha ocurrido a la largo de la historia de las relaciones interamericanas. Lo importante será que prevalezca la tendencia unitaria hacia la constitución de una América Latina y el Caribe más unida, justa, poderosa y orgullosa de sí misma.



## ENFOQUES Y CÁRCELES CONCEPTUALES EN EL ENTENDIMIENTO DE LOS NUEVOS REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS<sup>5</sup>

Ernesto Vivares,<sup>6</sup> Paul Torres Lombardo<sup>7</sup> y Kristina Cvetich<sup>8</sup>

Existen diferentes lecturas acerca del nuevo fenómeno regional en América Latina, aunque muchos de estas focalizadas en una perspectiva desde arriba y basada en la experiencia Europea y su impronta liberal institucionalista. El principio central que define y organiza esta visión es la suposición implícita de que la cesión de soberanía o poder nacional en organismos suprarregionales es la condición sine qua non para la existencia de un proyecto regionalista. Conforme a ello, la historia del regionalismo comienza con la creación de la Unión Europea en la década de 1960, y desde allí la errónea idea de medir los presentes proyectos regionales latinoamericanos en el contexto de la globalización (Dabène, 2012).

Bajo este concepto, regionalismo hace referencia a integración estatal formal, dinamizada por relaciones gubernamentales y cuyo fin central no es otro que incrementar el intercambio comercial y financiero como elementos centrales del desarrollo. En otras palabras, regionalismo es lo que los gobiernos hacen desde arriba, según su signo político, tipo de liderazgo y orientación del desarrollo, con el objeto de construir regiones formales y así dar respuesta a la globalización. A la luz de ello, algunos investigadores sostienen que las nuevas dinámicas regionales latinoamericanas deben entenderse como la confrontación de dos tipos de regionalismos: la Alianza del el Pacífico versus los proteccionistas (Malamud, 2013). Uno positivo que sigue las tendencias mundiales hacia el libre comercio vía tratados de apertura, y otro negativo o falso, basado en anacrónicas y autoritarias tendencias neo desarrollistas y neo populistas orientadas al proteccionismo económico (Malamud, 2013; *The Economist*, 18/05/2013).

---

5 Concepto inicialmente expuesto por el profesor Luis Maira en el Foro Regional “El liderazgo de Brasil en la gobernanza regional: desafíos, perspectivas u oportunidades”, 30 de Mayo del 2013, FLACSO Ecuador.

6 Profesor investigador de FLACSO Ecuador.

7 Master en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional, FLACSO, Ecuador.

8 Master en Relaciones Internacionales con mención en seguridad y derechos humanos, FLACSO, Ecuador.

Pero las ideas, conceptos y perspectivas que muchas veces seguimos o utilizamos en la investigación no siempre explican la realidad que debemos entender para gobernarla. Y en tiempos de crisis y cambio en el actual orden mundial, quizás la rutina metodológica de medir las realidades a partir de conceptos predefinidos en otros tiempos y lugares puede no constituir la mejor alternativa para entender el cambio, el regionalismo latinoamericano; o bien, el desarrollo.

El objeto de este trabajo es contribuir a la comprensión crítica y especificidad del o los nuevos regionalismos latinoamericanos a partir de la discusión de los distintos aparatos conceptuales detrás de su comprensión académica. En particular, el análisis se centra en la polémica de si está frente a dos tipos de proyectos regionalistas, orientados al mercado o al desarrollo; o si estamos frente a un proceso de reconfiguración de lo latinoamericano a partir de un eje sudamericano.

El trabajo está dividido en tres secciones: la primera está orientada al análisis de la relación analítico-conceptual entre economía política internacional del desarrollo y las distintas perspectivas sobre regionalismo, región y regionalización. La segunda, se focaliza en escazamente discutida reconfiguración regional de lo latinoamericano, en lo sudamericano como eje regional y sus desafíos analíticos en cuanto al concepto de desarrollo. La tercera sección apunta a remarcar algunos elementos de las orientaciones del orden mundial y el comportamiento de los regionalismos en América del Sur. Finalmente, el trabajo cierra con algunas conclusiones básicas.

### **Las ideas de una época pueden ser cárceles de hierro en otra**

En tiempos de cambio y crisis las ideas, conceptos y perspectivas que muchas veces seguimos o utilizamos en la investigación no siempre explican la realidad que debemos entender para gobernarla en función de valores más altos a los que aspiramos. Y en tiempos de crisis y transformación, como los actuales en el orden mundial, quizás la rutina metodológica de medir las realidades, a partir de conceptos predefinidos para dar respuestas a problemas de otras épocas, quizás no sea el mejor camino para entender el cambio, el desarrollo o el regionalismo en América Latina. Para académicos como Peter Katzenstein (2010) así como Fredrik Söderbaum y Timothy Shaw (2004) este es el desafío intelectual de hoy. En otras palabras, estar abierto a la construcción críticas ad hoc en la investigación, que sean constructivas,

pragmáticas y multidisciplinarias, focalizadas en entender la agencia y la estructura del desarrollo en contexto y, por sobre todo, eclécticas en términos de los enfoques y metodologías que las definen como vía para desprenderse del uso político de ciertos conceptos.

En 1905, Max Weber advertía en la “Ética Protestante” y el “Espíritu Capitalista”, como las ideas, ciertas categorías y conceptos iban girando en ciertos tiempos para ser usadas políticamente, siendo vaciadas del contenido que les dieron sus fundadores al buscar entender y gobernar los problemas de su época y lugar (1974). A estas ideas históricas con un fuerte sentido político en su orientación de desarrollo Weber las denominó “jaulas de hierro de larga duración”, es decir, ideas derivadas de formas racionalizantes sobre cómo la realidad funciona. Esta conceptualización aplica bastante bien a cómo se entiende, define y que se focaliza, generalmente, por los y las investigadores(as) al estudiar el regionalismo latinoamericano. Existen diferentes lecturas acerca del nuevo fenómeno regional en América Latina, aunque muchos de estas focalizadas en una perspectiva desde arriba y basadas en la experiencia Europea y su impronta liberal institucionalista. En otras palabras, en estas lecturas, generalmente, es fácil encontrar la “jaula de hierro europea” de la noción de regionalismo.

El principio central que define y organiza la “jaula de hierro” europea de lo regional es la suposición implícita de que la cesión de soberanía o poder nacional en organismos suprarregionales es la condición sine qua non para la existencia de un proyecto regionalista e integración. Conforme a esta línea de pensamiento, la historia del regionalismo comienza con la creación de la Unión Europea en la década de 1960 y desde allí errónea idea de medir los presentes proyectos regionales latinoamericana bajo globalización (Dabène, 2012). Algo poco considerado al momento del análisis académico es que este paradigma descansa en dos antecedentes poco considerados. Decir esto no es negar todas las lecciones que pueden extraerse de la importante experiencia europea, sino simplemente no utilizarlo como una medida de los alcances y la orientación de otras experiencias de regionalización y proyectos regionales.

El regionalismo europeo fue creado con el apoyo central de los Estados Unidos, para dar freno a siglos de guerras internas lideradas por el interés nacional en Europa. He allí su origen y foco orientado a la



necesidad de dismantelar la estructura de las capacidades materiales nacionales para la guerra y su relación con el interés nacional, a través de la cesión de poderes en acuerdos e instituciones supranacionales a nivel regional. La “jaula de hierro” conceptual europeísta está conformada por tres elementos centrales. El primero, es el paradigma Haasiano que equipara regionalismo con integración, y a esta última, con la idea de que ello implica cesión de soberanía (Haas, 1971: 6). El segundo barrote es la relación subordinada de lo político a lo económico. En este caso, sostienen los seguidores de esta idea, integración económica se deriva de la expansión del mercado, un concepto formulado por Bela Balassa en 1961, el año de la construcción del muro de Berlín y ocaso de la Guerra Fría. Según esto, la integración sigue etapas dominadas por metas comerciales y financieras que se observan universalmente y que toda región debe seguir, independientemente del contexto. Esto es: zona de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y unión económica con la creación de agencias supranacionales al estilo europeo (Balassa, 1961; Malamud, 2013: 2). Finalmente, se encuentra el tercer barrote del concepto la idea de “convergencia” y “homogeneidad” en y de una región. Conforme a ello, los países, voluntariamente, ceden soberanía y tienden a converger, en un área dada, en un proyecto regional común. Los regionalismos así estarían dirigidos por proyectos comunes sin diferencias estructurales en una misma región, divergencias de poder nacional; o polos nacionales dentro de una misma región. En este caso: Portugal, Alemania, Grecia, Francia o Polonia estarían todos en las iguales condiciones de poder político dentro del regionalismo europeo.

El componente que explica esta forma académica racionalizante adoptada es su pretensión de universalización o aplicabilidad a otros lugares y contextos económicos y políticos como destacan varios investigadores; sin considerar las variadas experiencias y orientaciones (Fioramonti, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2010; Jørgensen et. al., 2006). De todo lo anterior es que se deriva la idea de que la historia del regionalismo comienza con la creación de la Unión Europea en los años 1960 (Dabène, 2012), y allí el erróneo método de medir y catalogar los presentes proyectos regionales latinoamericanos en el contexto de la globalización en el marco de este “jaula de hierro” conceptual. La experiencia europea aún tiene mucho por enseñar en lo académico, pero no puede constituir un elemento universalizador, lo anterior constituye una intencionalidad política.

En tal sentido, es que el primer paso para entender el o los nuevos regionalismos latinoamericanos demanda una revisión crítica de la economía política internacional del desarrollo (EPI), que sustenta a las distintas visiones en disputa sobre el regionalismo, a partir de un conjunto de suposiciones específicas que permitan dar cuenta de su dinámica de desarrollo tomadas de otras investigaciones. La primera de ellas, es siguiendo a Cox (1981), la noción de que toda teoría es para algo y para alguien, marcando así un implícito sentido político y de desarrollo en la base de las nociones de regionalismo, regionalización, región y desarrollo que adoptamos. El segundo supuesto es que, en un mundo en crisis y en constante cambio, las regiones se han tornado un espacio intermedio que penetra, une y convierte en escenario de desarrollo la relación entre las unidades de un viejo sistema westfaliano, que lucha por su reposicionamiento y una suerte de nuevo orden mundial fragmentado y difícil de dilucidar en su orientación (Sil y Katzenstein, 2010; Hettne, 2005).

Finalmente, está el concepto de que el desafío intelectual pasa por entender cómo estas realidades han venido a ser así y no de otra forma, tanto en términos de bienestar como de conflicto; realidades que son producto de caminos y proyectos específicos de desarrollo (Payne, 2005). Lógicamente, se deriva de esto que, si el concepto de regionalismo basado en el paradigma europeo presenta importantes limitantes para entender el regionalismo en otros lugares, es necesario ver su relación con la dinámica de desarrollo en contexto, algo que demanda clarificar la relación entre EPI del desarrollo o como la realidad es producida con las diversas conceptualizaciones de regionalismo.

### **EPI del desarrollo y regionalismo**

Es importante, para este análisis, entender los diferentes roles que las perspectivas dominantes de la EPI juegan en la comprensión de globalización, regionalismo y desarrollo, a fin de captar sus limitaciones, complementariedad y desvíos. En tal sentido, desde hace algunos años, existe una substancial polémica introducida por el profesor Benjamín Cohen, acerca de cómo clasificar y caracterizar las distintas perspectivas que dominan la EPI en el mundo académico (2008). Así, tomando la distinción Coxiana entre teorías orientadas a la resolución de problemas y teorías orientadas a entender el cambio social, conflicto y desarrollo, Cohen analiza la producción dominante en lengua inglesa de EPI y plantea la existencia de dos escuelas mayores en EPI

y sus dicotomías. Esto es la EPI Americana (Norteamericana) y la Británica, solo para focalizar sus mayores focos de producción, siendo estas a su vez las expresiones de las dos mayores comunidades epistémicas internacionales en este campo (Cox, 2011). Lo cierto es que esta distinción podemos encontrar importantes investigadores formados y establecidos en Norteamérica cuya contribuciones se enrolan más en la segunda escuela (ej. Gilpin and Katzenstein) y viceversa, en todo caso la intención de Cohen es marcar la orientación política de desarrollo y metodológica de cada una, un elemento que permite identificar las áreas propias de producción.

El entendimiento de estos dos grandes cuerpos de pensamiento y sus comunidades epistémicas constituye para nosotros una puerta central por donde comenzar a reflexionar y entender el desarrollo bajo un orden global y en un tiempo histórico específico que avance en el largo camino de recuperar, nuestra producción académica regional latinoamericana. El objetivo así es ver como estas dominantes interpretaciones sobre regionalismo y desarrollo están ancladas en distintas perspectivas EPI. Un objetivo académico analítico pragmático donde no se observa un relación lineal entre estas tres dimensiones, economía política, regionalismo y desarrollo, sino una distinción que permite identificar qué áreas teórico conceptuales y metodológicas pueden abrir el campo de nuestra investigación académico regional.

La primer gran escuela de EPI del desarrollo es la Norteamericana (EPI NA) (Cohen, 2011; Cox, 2009) representada y basada en las contribuciones de (Krasner, 2000; Keohane, 2002; Nye, 2004; Frieden and Lake, 2000). Llamativamente todos académicos de alto nivel que hicieron armas en la diplomacia Norteamericana. Sus partidarios conciben a esta como la amalgama de dos disciplinas científicas, las ciencias políticas empírico positivistas y la economía entendida como ciencia independiente de las ciencias sociales.

Aquí el realismo norteamericano, el liberalismo y el neoliberalismo tradicional son sus mayores fuentes para entender una globalización concebida como una era dominada por el comercio y las finanzas internacionales. La preocupación central de la EPI NA es la compatibilidad entre el manejo de lo político y lo económico del mundo existente de desarrollo basado en la expansión histórica de la economía de mercado, pero por sobre todo, como lo económico inciden en los sistemas

políticos de base democrática liberal. Esta escuela se focaliza en la agencia del desarrollo y la conducta política, principalmente de estados, instituciones y gobiernos asumiendo que estos siempre están orientados a la maximización de los beneficios económicos, concebidos a la par como meta central del desarrollo. Regionalismo aquí es entonces acerca de lo que los estados y gobiernos hacen, las instituciones regionales que crean, concebidas como estructuras, así como los acuerdos de comercio y finanzas además de incluir últimamente el tema de la seguridad.

La preocupación central de la EPINA es la estabilidad y seguridad de los sistemas políticos que responden a la dinámica de mercado universal así como a la racionalidad institucional detrás de todo proyecto regional. Su punto de partida es la idea de que el orden mundial es un sistema y como tal, siempre tiende al equilibrio gobernado por una misma racionalidad, tal como en las ciencias físicas, buscando siempre balance. Todo sistema busca erradicar el conflicto y la inestabilidad por la intervención política en favor de la dinámica universal del mercado captada por un tipo de ciencias específicas, las económicas. El sistema internacional, así, es la suma de sus partes más que un todo en sí de carácter histórico socio geográfico. Su meta, en general, es prescribir soluciones para el correcto funcionamiento del sistema mundial, del cual el regionalismo es sólo una tendencia orientada a la convergencia y construcción de racionalidades políticas, institucionales únicas y homogéneas a nivel regional.

Generalmente, los investigadores partidarios de esta escuela son adeptos a la metodología empírico positivista dada su precisión y capacidad para responder preguntas directas y claramente delimitadas en materia de investigación. Sin embargo, sus debilidades son tres: por un lado, su confianza en que el liberalismo institucional racionalista puede explicar las dimensiones del conflicto y el poder en el desarrollo. La segunda, el limitado rango de factores y elementos que puede abarcar en sus investigaciones. La tercera, quizás la más importante, es su asunción de que lo económico y su funcionamiento -concebidos como leyes económicas universales- es una suerte de condición *ceteris paribus* no cuestionable en la investigación.

La segunda mayor escuela y comunidad epistémica es la Británica, o también denominada pluralista debido a las múltiples perspecti-

vas de las cuales se nutre (Cox, 2009; Cohen, 2011). Algunos de sus adeptos incluyen a Katzenstein (2009), Susan Strange (1986, 1988), Robert Gilpin (2001) y sobre todo Robert Cox (1981, 2009), muchos de ellos formados en lo que conocemos como la tradición neo realista, crítica, gramsciana e histórica. La escuela pluralista se caracteriza por no responder a un cuerpo organizado de teorías y conceptos, y mucho menos seguir una metodología única y ortodoxa, sino por el contrario por su apertura a distintas perspectivas y métodos. Aquí la EPI del desarrollo es entendida como un espacio de reflexión crítica orientada a los complejos procesos y estructuras sociales en contextos históricos y geográficos determinados (Cox, 2002: 76). Su preocupación central es como la realidad ha venido a ser de esta forma que encontramos y no de otra manera, así a como gobernar su cambio. Su mayor debilidad descansa en lo metodológico dado su carácter eminentemente conceptual, su mayor fortaleza en la apertura para comprender cambio, conflicto y desarrollo.

Sus premisas centrales son que para entender una parte es necesario hacerlo en relación al todo, que más que un sistema mundial que define el desarrollo, somos parte de un orden mundial cuyas estructuras cambian en cada época, que el análisis de la agencia y la estructura deben complementarse, y que el regionalismo es otra dimensión del cambio, conflicto y desarrollo (Payne, 2005). Las preguntas lógicas que se derivan de esta identificación y dicotomías entre ambas escuelas dominantes anglosajonas en EPI podríamos decir entonces que son: ¿Cómo se relacionan estas concepciones de EPI con las distintas y hasta contrapuesta visiones de que se entiende por regionalismo? ¿Qué peso tienen estas concepciones en la visión e investigación de la dinámica regional Latinoamérica?

Primero debemos decir que, con pocas excepciones tales como las contribuciones de Tussie y Truco (2009), Bonilla y Long (2010), la producción dominante en materia de regionalismo Latinoamericana ha estado dominada por visiones ancladas en las orientaciones de la EPI norteamericana, focalizada en el estudio de la conducta de los actores estatales, económicos e institucionalidad regional (Lake, 2009; Mansfield and Milner, 1997; North, 1990; Keohane, 1984; Krasner, 1976; Nye, 1965). Allí puede observarse que regionalismo es prácticamente sinónimo de integración formal gubernamental, entendida la acción gubernamental como la acción del desarrollo y donde el significado

de estructura es equivalente a instituciones, homogeneidad regional y convergencia nacional (Malamud, 2013; Malamud, 2013). Mientras que poco a la producción dirigida a la comprensión de sus configuraciones histórico geográficas, estructurales y a través de fronteras aun tomada como campo de investigación bajo una perspectiva que permita entender la dinámica entre regionalización, regionalismo, globalización y desarrollo.

Quizás las mayores contribuciones en materia de este foco de investigación académica realizadas para abrir este juego hayan sido externas a la región (Hettne, 2005; Payne, 2004; Timothy Shaw and Fredrik Söderbaum, 2004; Lombaerde, 2012). Esto no desmerece las importantes contribuciones realizadas por el regionalismo europeo, aunque si es una forma de marcar la ausencia de una agenda común a nivel regional que camine más allá del paradigma liberal institucionalista europeo o del entendimiento del regionalismo como un fenómeno de construcción definido por el desarrollo de mercado. Puede decirse que la ausencia central en las contribuciones académicas latinoamericanas en torno al tema radica en un solo punto, su vínculo analítico con que se entiende por desarrollo. En tal sentido, es importante ver que la comprensión de este en sus dimensiones contextuales es una guía que necesariamente debe recobrase en el largo camino de la recuperación de la producción académica Latinoamericana.

Sin entrar en un análisis detallado de las contribuciones y debates específicos si podemos decir que las fortalezas de este conjunto de aportes externos a la región y desde la región se concentran en un conjunto de áreas centrales con importantes beneficios para toda investigación. En tal sentido, quizás las obras más amplia y clara respecto a la vinculación entre regionalismo, desarrollo, conflicto, bienestar y globalización es el trabajo realizado por Timothy Shaw y Fredrik Söderbaum (2004). Este y otros trabajos desarrollados desde entonces, especialmente, focalizado en investigaciones comparativas son centrales para encontrar las diferencias entre nuestros regionalismos y los paradigmas dominantes (Europa, Norteamérica, Asia). Otro punto central de contribución en la EPI del regionalismo que es el entendimiento del regionalismo como construcción histórica social dando pie así la comprensión académica de las multivariadas formas de regionalismos, proyectos regionales y la vinculación en una misma región entre los mismos. Y con lo de arriba menciona la ampliación del campo de los

investigadores hacia un vasto rango de apertura en la conceptualización y uso de metodologías que esto permite, con lo cual arribamos a una conclusión: hay vida académica fuera del paradigma europeo de regionalismo, norteamericano y asiático.

Quizás el aparato conceptual más abarcador y, a su vez, abierto que se encuentra hoy en día a nivel académico es el desarrollado por Fredrik Söderbaum respecto del alcance de los conceptos de región, regionalismo y regionalización y las consecuentes líneas de investigación derivadas de este (2012). En tal sentido entendemos por región a algo más que la limitada idea de organizaciones y esquemas de integración regional vistos desde arriba. Toda región esta históricamente en continua reconfiguración, un buen ejemplo de ello es el caso Latinoamericano. Toda región es social e históricamente construida y políticamente contestada. Regionalismo es el amplio proceso cognitivo y social en la base de la integración regional, lo abarca. Esta usualmente asociado a programas formales, pero que hoy está indisolublemente ligado a la globalización y a la crisis y cambio en el orden mundial de desarrollo. Regionalismo así son proyectos políticos configurados desde adentro de la región pero también por la globalización y la crisis y cambio del orden mundial. Regionalismo así incluye ambos lo endógeno (nación-región) y lo exógeno (región-orden mundial), las ideas pero también agencia y estructuras. En tal sentido la integración regional es solo una porción de su agencia, cuyo estudio debe incluir también los actores privados así como otras fuerzas sociales, lo informal y el mundo encubierto.

De esta forma regionalismo depende de los proceso económico político en su base o regionalización, pudiendo construir estructuras socio histórico geográficas que van más allá de las fronteras del estado-nación. Siendo la naturaleza de lo político el poder, y como tal su base social, el regionalismo lógicamente puede ser formal o informal, publico pero también privado. Regionalismo no puede entenderse como sinónimo de homogeneidad, ni la misma Unión Europea lo es, de otra forma no estaría envuelta en el duro proceso que esta. Regionalismo, entonces, puede ser visto como particulares configuraciones de fuerzas sociales o político económicas, redes y distintas formas de gobernanza subregional vinculadas a configuraciones económicas formales e informales que van más allá de las fronteras y el control de estados. El petróleo, los alimentos, el crimen organizado y el record mundial de economía

informal son claros ejemplos estructurales regionalizados en este sentido en Latinoamérica.

Regionalismo está definido así por las fuerzas materiales y sociales, capacidades, procesos, ideas e instituciones las cuales no determinan la regionalización sino que la configuran compleja y heterogéneamente. Una región en tal sentido, puede tener más de un proyecto regional y de hecho en toda región coexisten distintos proyectos regionalistas que pugnan por su orientación. Estos vistos desde arriba, solamente denotan superposición, pero vistos desde abajo reflejan distintas configuraciones estructurales de fuerzas sociales que cruzan fronteras vinculándose a un orden mundial. La Unión Europea no es la excepción, pero la reducción de su interpretación liberal institucionalista elimina esta importante componente de investigación.

Finalmente, se encuentra lo que se denomina regionalización, que constituye el proceso substantivo de formación de una región y como se consolida. Se refiere a la concentración de infraestructuras, bienes, servicios e inversiones en polos o a lo largo de fronteras y subregiones. El mapa energético, de materias primas y alimentos en la región es un caso central por su peso en el desarrollo de cada país y sus orientaciones en América Latina. La regionalización puede ser configurada por proyectos regionales, pero también puede consolidarse sin estos, mientras que los proyectos regionales no siempre tienen impacto en la regionalización (Boas et al, 2005; Phillips, 2004).

### **De lo “latinoamericano” a lo “sudamericano”**

Los proyectos de regionalización en América Latina no nacieron a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, sino que mucho antes y desde el regionalismo hemisférico y las distintas respuestas subregionales a este. El error en la orientación conceptual y metodológica es entender el regionalismo latinoamericano en términos de dos grandes olas, cerrado y abierto, lo cual distorsiona la comprensión analítica y crítica de la economía política regional del desarrollo latinoamericano.

En realidad, deberíamos hablar de cuatro grandes olas o grandes ciclos regionales. El primero que comienza a finales del 1 800 con el ya poderoso ascenso y liderazgo de Estados Unidos en la región en materia geopolítica, económica y política, y cuya expresión central fue



la Unión Panamericana bajo la Secretaria de Estado de los Estados Unidos. La segunda gran ola está expresada en el surgimiento del desarrollismo de corte militar oligárquico, con Brasil a la cabeza en la región, como respuesta al regionalismo populista. El tercero es el conocido regionalismo abierto. Y el cuarto su adolescente hijo rebelde, el Nuevo Regionalismo Sudamericano. Esto trae algunas lecciones importantes para cualquier investigación y pocas veces las utilizamos.

La primera es el hecho de que los proyectos regionalistas en latinoamérica han estado y continúan dterminados por un ingrediente geopolítico que no está presente en ninguna otra región del mundo, esto es la localización del hegemon mundial en América del Norte. En segundo término, es por el hecho histórico de que sus proyectos regionales han tenido, básicamente, dos tipos de orientaciones, buscando anclaje y beneficios en la esfera de influencia de Estados Unidos o tratando de producir autonomía y cooperación regional en materia de desarrollo y geopolítica. El último elemento, es que los proyectos regionalistas latinoamericanos autónomos se han desarrollado sólo en las etapas históricas en que Estados Unidos ha estado orientado y absorbido por temas internacionales fuera de la región (Vivares, 2013).

En este sentido, existe una relación significativa entre las estructuras de desarrollo existentes, los órdenes políticos nacionales en la región, estrategias de desarrollo adoptadas y el rol del hegemon en el orden internacional en cada período histórico. La economía política del desarrollo del regionalismo en latinoamérica está definida por las estructuras históricas de su desarrollo y la dinámica de sus órdenes políticos y configuración de fuerzas sociales en relación a un orden histórico internacional (Vivares, 2013).

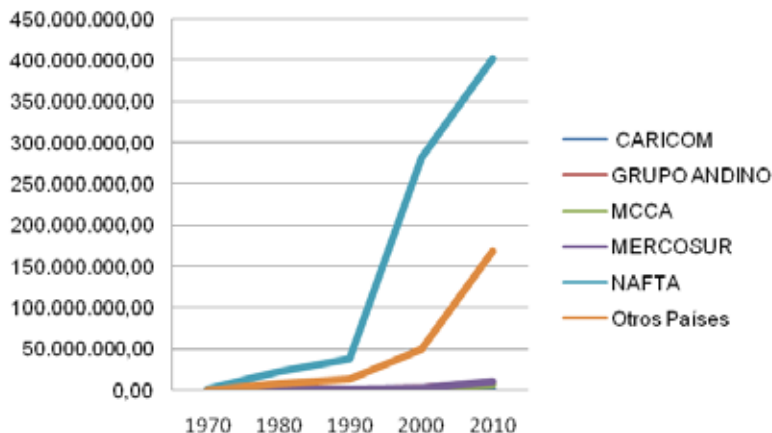
El concepto de latinoamérica como tal, según Carlos Espinosa (2013), fue acuñado en Francia durante la era Napoleónica buscando proyectar la influencia francesa, a través del Atlántico, dado que permitía la inclusión de las regiones portuguesas en América. A finales del siglo XIX y principios del XX, el concepto es fusionado en los Estados Unidos promoviendo una visión hemisférica y occidental. Latinoamérica era y fue desde entonces una subregión de América, pero de base católica, española y portuguesa. El proyecto estadounidense de regionalización hemisférica al estilo occidental se convirtió en el Panamericanismo desde los años de 1930 y 1980. La Unión de Repúblicas Americanas

o Unión Panamericana fue un foro hemisférico de integración con el fin de garantizar la hegemonía estadounidense y europea sobre la exportación de recursos naturales y alimentos, y desincentivando cualquier tipo de integración dentro de Latinoamérica (Espinosa, 2013).

Con la transformación de la Unión Panamericana a finales de la Segunda Guerra Mundial en el conocido Sistema Interamericano, el regionalismo Latinoamericano de carácter hemisférico entra en un nuevo proceso marcado por la Guerra Fría, el Desarrollismo de corte autoritario cívico militar y las respuestas populistas por alternativas al regionalismo hemisférico liderado por los Estados Unidos (Espinosa, 2013; Vivares, 2013). Finalmente, es esta convergencia entre el desarrollismo Latinoamericano con la Alianza para el Progreso, combinando nacionalismo con regionalismo, lo que definitivamente marca el despegue de Latinoamérica en términos de región generando mercados de inversión y comercio para corporaciones transnacionales estadounidenses y europeas (Thorp, 1985). ALCLA, Asociación de Libre Comercio Latinoamericana, creada en 1961 con la participación de México, fue el correlato de la industrialización de base regional en Latinoamérica. Pero en los setenta y ochenta la región nuevamente vuelve a reconfigurarse pero esta vez orientándose hacia lo que algunos hoy llaman dos tipos de configuraciones latinoamericanas (Maira, 2013).

Sólo como un indicador de muestra, para mediados de los ochenta, el promedio del comercio de México con América del Norte ya superaba los 25,000 millones de dólares, mientras que Latinoamérica en conjunto no superaba el 5% como muestra el cuadro siguiente. Hoy el comercio de México con el NAFTA alcanza los 400,000 millones de dólares y su intercambio con Latinoamérica no supera el 4% del total. La desvinculación económico política de México de Latinoamérica y su integración en la configuración de América del Norte tiene lugar entre mediados de los ochenta y noventa redefiniendo así el sentido de lo Latinoamericano. Se observa entonces que para comienzos del 2000 el regionalismo Latinoamericano había comenzado otra etapa de reconfiguración marcado por los cambios estructurales neoliberal de los noventa y su regionalismo abierto, tal como fueron los casos de MERCOSUR y CAN.

**Gráfico 1.**  
**México: Comercio con distintos sistemas de integración de América Latina y el Caribe, 2013 (en millones de dólares)**



Fuente: Bases de datos CEPAL 2013.

En 1994 el gobierno estadounidense, con el apoyo de Canadá y México, lanza el “Emprendimiento para las Américas”, un proyecto creado para crear un área hemisférica de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, en el espíritu del desarrollo liderado por mercados desregulados. Con México como parte del NAFTA y neoliberalismo como credo del desarrollo, poca duda existía acerca de que los países sudamericanos aceptarían el proyecto. Sin embargo, en el encuentro de las Américas en el 2004, organizado para inaugurar el acuerdo, un grupo de gobiernos, encabezados por Brasil, Venezuela, Argentina y Ecuador, inesperadamente se negaron al acuerdo de libre comercio. Desde entonces, el debate hoy sobre del nuevo regionalismo latinoamericano ha marcado nuevos rumbos en la discusión sobre el desarrollo y entre éste, el regionalismo y el orden mundial. Una discusión que se extiende sobre la base de los alcances del nuevo regionalismo latinoamericano y cuyas tendencias no llenan los moldes conceptuales ni normativos de los regionalismos europeo, norteamericano o del Asia Pacífico.

El debate sobre el nuevo regionalismo latinoamericano, o sus regionalismos y sus distintos procesos de integración demanda aceptar las tres mayores orientaciones de su naturaleza y orientación. En tal sentido, se puede afirmar, brevemente, que el debate gira alrededor de si estamos en presencia de dos latinoaméricas, desde Panamá hacia arriba y hacia abajo, o dos tipos de regionalismos; uno de corte neoliberal conservador y el otro neo desarrollista y populista. El primero está marcado por la configuración regional en respuesta a un cambiante orden mundial y poder hemisférico; el segundo, está definido por su orientación ideológica. Conforme a ello los debates académicos generados pueden agruparse en tres grandes líneas de discusión, independientemente de sus matices y orientaciones.

La primer perspectiva liderada por los exponentes ligados a la visión del denominado Sistema Interamericano y sus instituciones (Organización de Estados Americanos – OEA, el Banco Inter Americano de Desarrollo – BID, y la Comisión Económica para American Latina y el Caribe – CEPAL). La característica central de este primer grupo está en su concepción político económico basada en las ciencias políticas tradicionales y con eje en Norteamérica, y para quienes, lo político debe ajustarse a las reglas, experiencias exitosas de mercado y sabiduría universal de lo económico. Este grupo reúne a todas aquellas posturas que asocian regionalismo con cooperación interestatal apuntando a la integración hemisférica del sur vía liberalización comercial, coordinación macroeconómica, financiera y de seguridad. (Mesquita, Moreira and Mendoza, 2007; Kuwayama, Duran y Silva, 2005; Machinea, 2003; Devlin and Castro, 2002; Devlin and Estevadeordal, 2001). Aquí las tendencias del nuevo regionalismo Latinoamericano estarían definidas por la división entre un regionalismo basado en el libre comercio y finanzas vinculado a Washington y por otro que no encuentra su camino.

El segundo grupo de producción y exponentes reúne a aquellos quienes priorizan una visión más relacionada con los aspectos de estado, la geopolítica e institucionalidad del desarrollo regional, centrándose en el estudio de gobernanza sudamericana y la confluencia de sus mayores proyectos regionales (Malamud, 2013; Truco y Tussie, 2010; Riggirozzi, 2012; Botto, 2010). Aquí regionalismo es lo que los intereses estatales e instituciones impulsan a las naciones a producir en material comercial y externa como resultados de incentivos del siste-

ma internacional y los mercados globales (Tussie y Trucco, 2010). El modelo central, en gran parte de sus exponentes es el regionalismo Europeo y la vara de medir el regionalismo Latino la medida en que este cumple con la sesión de poder soberano nacional en poderes supranacionales (Malamud, 2013). Aquí regionalismo es lo que los estados y actores hacen con los grandes bloques regionales, definiendo desde arriba e institucionalmente configuraciones y tendencias hacia abajo asumiendo una subordinada e inseparable relación del Sur con el poder hemisférico (Mistry, 2003; Mansfield and Milner, 1997; Fawcett and Hurrell, 1995).

Capturar la naturaleza económica política del nuevo regionalismo latinoamericano o regionalismos en su relación con las orientaciones de desarrollo en pugna y lógicas de poder presenta un doble desafío analítico. Por un lado, está la importancia de revelar los principales procesos y tendencias que lo definen (Long y Bonilla, 2011; Phillips, 2005; Payne, 2005). Por otro lado está la necesidad de un acercamiento teórico conceptual que dé cuenta de sus características centrales del mismo, tales como su heterogeneidad y pluralidad, fuera de las interpretaciones dominantes fuera de la EPI norteamericana y británica. Un aspecto central que demanda capturar la lógica de poder detrás de los distintos proyectos políticos en la región para entender las opciones estratégicas en materia de desarrollo regional de la CELAC. Este último grupo está más vinculado a la visión de que estamos frente a dos regionalismos Latinoamericanos con base en el proceso Sudamericano y carácter pluralista con una importante apertura en su juego de inserción internacional hacia el Asia Pacifico.

CELAC en tanto espacio de concertación política y consulta de escala regional Latinoamericana es un paraguas que alberga distintos proyectos marcado por dos opciones generales, dos Latinoaméricas o dos modelos distintos de integración. La ventaja central de la primera orientación radica en la creciente fortaleza de modelo integracionista y de desarrollo de bases neo desarrollistas y populista orientada a la consolidación política, reducción de inequidades y solución de conflictos. Su otra ventaja es su capacidad política para operar y contener una pluralidad de corrientes de desarrollo definidas por la recuperación del estado (Bonilla y Long, 2010). En tal sentido su fortaleza descansa en la recuperación de sus estados, lo político y la soberanía nacional. Su desventajas descansan en el poder económico y financie-

ro internacional y la sospecha de lo Norteamérica y Europa sobre su heterodoxia y proteccionismo selectivo a nivel económico del núcleo de sus miembros.

En la segunda opción, sin embargo, algo distinto se observa. Por un lado vemos que su ventaja está en la fortaleza de la posición geopolítica comercial de sus miembros bajo la Alianza para el Pacífico (Malamud, 2013; *The Economist*, 18/05/2013). Más que por su tamaño comercial y financiero, el potencial de este proyecto descansa en su orientación y posición al Pacífico Sur así como su alineamiento con el desarrollo de nuevos mercados. Su desventaja, en cambio, radica en su capacidad de fractura del proceso de construcción política, defensa democrática y reducción de la inequidad de los últimos años en la región al presentarse en muchos casos como una alternativa ideológica más que de complementariedad de los modelos existentes en la región. Fuera de ello, puede esperarse que las próximas tendencias de cambio político a nivel doméstico en sus países integrantes redefinan la orientación de este proyecto más hacia la complementariedad que la puja con los regionalismos existentes.

### **Orden mundial y desarrollo, la orientación sudamericana**

La comprensión de la crisis internacional, la naturaleza del cambio del orden mundial existente y su orientación futura son temas estratégicos que enmarcan y definen opciones que adoptamos en materia de estrategia, alianzas, integración, paz, seguridad y políticas de desarrollo a nivel nacional, regional e internacional. Lo mismo sucede a gran escala con las orientaciones de los distintos proyectos regionales, estos se orientan y reorientan en respuesta a las dinámicas del cambiantes orden mundial.

En tiempos de estabilidad internacional es fácil caracterizar el mundo y sus orientaciones, pero en épocas de crisis y cambios, los límites se vuelven borrosos y las orientaciones futuras del orden mundial un desafío al pensamiento. El orden mundial actual de desarrollo lleva la impronta de todo lo acontecido desde el final de la Guerra Fría y en particular por la guerra contra el terror a nivel internacional iniciado posterior a los atentados del 11 de septiembre del 2001 (Hettne, 2005), las recurrentes crisis financieras internacionales del neoliberalismo y el ascenso de un sur cada vez más global (PNUD, 2013).

En general, existe acuerdo entre importantes investigadores acerca de que los factores estructurales determinantes de la presente crisis y cambio en el orden mundial de desarrollo se relacionan con siete procesos internacionales:

1. La pérdida de poder hegemónico de los Estados Unidos;
2. La crisis del modelo neoliberal institucionalista de la Unión Europea;
3. El resurgimiento histórico del Asia Pacífico Sur;
4. El ascenso de los denominados BRICS;
5. La creciente importancia de las regiones e interdependencia Sur – Sur;
6. El incremento de las intervenciones unilaterales militares denominadas intervenciones humanitarias;
7. El agotamiento de las instituciones de Bretton Woods.

Como resultado de ello existen tres tipos de interpretaciones bastante difundidas a nivel académico y diplomático que disputan el diagnóstico acerca de a dónde va el orden internacional en crisis y cambio. Para unos se está frente al ascenso de un mundo multipolar, un G20 más regiones, cuyo desafío pasa por la redefinición del multilateralismo (Beck, 1996; Cox, 1997). Otros aducen que avanzamos hacia una creciente interdependencia y complementariedad entre dos hegemonías, Estados Unidos y China, de lo cual se espera alinearse en un resurgimiento de los estados y el mundo Westphaliano (Kissinger, 2012; Xuetong, 2008; Hass, 2008). Y finalmente, quienes consideran que avanzamos hacia un mundo con un nuevo y potencial conflicto internacional basado en la “Chimerica” o el eje Estados Unidos-China, del cual surgirá el nuevo hegemón internacional por conflicto y la hegemonía que alineara al resto (Ferguson, 2009).

Sin desconocer la autoridad de estas interpretaciones, también es cierto que el abanico del posible orden de desarrollo puede ser más amplio. Analizar con mayor detenimiento estas alternativas puede iluminar más las orientaciones de la política de integración, la viabilidad de los distintos proyectos regionales y la relación entre el regionalismo latinoamericano y el orden mundial. En este sentido es central contar con un modelo de análisis que vaya más allá del foco realista en las relaciones entre estados. Una alternativa para abordar esto es hacerlo desde una perspectiva multinivel del desarrollo para entender

qué dinámicas pueden darse entre las estructuras político económicas del desarrollo nacional y regional en relación con el impacto de la crisis y cambio del orden mundial actual. Para entender ello es necesario caracterizar, desde el punto de vista de los poderes en pugna, los mayores proyectos que hoy confrontan la reestructuración del orden mundial.

Existe consenso entre investigadores de la economía política internacional acerca de que la crisis y el cambio en el actual orden mundial está cruzado por dos tipos de proyectos que buscan reestructurar el orden mundial de desarrollo (Hettne, 2005). El primero, tal como lo analiza Boron (2012), se deriva del declive de Estados Unidos y el agotamiento del poder en el Atlántico Norte en términos de reacción unilateral en materia de seguridad para reasegurar su hegemonía mundial, dominado por la idea realista de la seguridad preventiva en defensa (Boron, 2012). El segundo está marcado por la creciente importancia de las regiones en el orden mundial, pero que es liderado por la diplomacia de las principales potencias europeas occidentales. Este busca expandir su modelo basado en la idea de que regionalismo es equivalente a la sesión de poder de los estados nacionales en entidades supranacionales.

Lo cierto es que ambos proyectos van más allá de la vieja idea de balance de poder, apuntando a reestructurar el orden mundial de desarrollo de acuerdo con sus valores e intereses geopolíticos estratégicos, lo que demanda una interpretación más ajustada. En relación a lo anterior, el primer proyecto descansa en la noción de poder duro de un estado nación, el otro en el inter regionalismo e instituciones liberales, y ambos proyectos descansan sobre los mismos principios de la globalización neoliberal, aunque apuntando a su reestructuración con distintas orientaciones. Según algunos investigadores las posibles resultantes derivadas del encuentro o no de estas configuraciones se pueden enmarcar básicamente en tres mayores tipos ideales de órdenes históricos de desarrollo (Hettne, 2005; Payne, 2008; Cox, 1997; Fawcett and Hurrell, 1995).

En un primer término se podría presenciar el surgimiento de varias formas de gobernanza internacional que pueden variar entre:

1. Nuevo multilateralismo: poder de la sociedad civil y nuevos estados (Cosmopolitanismo liberal, multilateralista y plural);



2. Nuevo multilateralismo de base transatlántica y Pacífico sur;
3. Formas variadas de gobernanza mundial;
4. Continuidad de la autoridad estatal;
5. Gobernado por la ONU, reformulada, más fuerte;
6. Dominando por un núcleo de poderes estatales dominantes viejos y nuevos (G-20). Multipolarismo.

En segundo término existe la posibilidad de que emerja un orden post Westphaliano de base estatal.

1. Mezcla de estados soberanos poderosos que integren en viejos y nuevos regionalismos siguiendo la estructura de la Unión Europea;
2. Medievalismo red de grandes ciudades capitales mundiales;
3. Multilateralismo de base regionalista.

Finalmente, está la posibilidad de que emerja una suerte de estructura articulada de regiones, donde una de sus alternativas internas podría ser una estructura plurilateralista (estructura multilateral de regionalismos). O una estructura de hegemonías y multilateralismos regionales.

## **Conclusión**

Este trabajo ha buscado contribuir a la comprensión crítica y especificidad del o los nuevos regionalismos latinoamericanos a partir de la discusión de los distintos enfoques y aparatos conceptuales detrás de su interpretación. En particular, el análisis se focaliza en los elementos subyacentes a la polémica de si estamos frente a dos tipos de proyectos regionalistas, orientados al mercado o al desarrollo; o si estamos frente a un proceso de reconfiguración de lo latinoamericano a partir de un eje sudamericano.

Desde un punto de vista pesimista se puede decir que los cambios internacionales se orientan hacia la emergencia de un mundo post-Westphaliano basado en el restablecimiento de los estados poderosos, anclados al proyecto de tipo neoconservador y neoliberal institucionalista basado en el unilateralismo estadounidense y el de las potencias europeas. Por otro lado, se presenta un escenario internacional

orientado hacia un mundo multilateralista de base regionalista en tensión con naciones desarrolladas. Cualquiera que sea el desenlace final, lo cierto es que en un mundo en crisis y transición las regiones y los estados parecen estar compitiendo como principio organizador de un nuevo orden (Bøas et al, 2004; Hettne, 2005). Sumado a ello, en el caso de los regionalismos latinoamericanos esta tendencia presenta un elemento adicional. Esto es la fuerte complementariedad entre los proyectos regionalistas y el fortalecimiento del poder estatal en áreas claves como la economía, energía, seguridad, comercio y finanzas, basados en el fortalecimiento del mercado interno y la generación de cadenas de valor. En tal sentido, la región más que dividirse entre dos proyectos regionalistas de distinta orientación ideológica, lentamente se consolida en dos latinoamericanas, una heterogénea, pluralista y complementaria con un eje en el sur; la otra inserta en la economía política norteamericana.

## BIBLIOGRAFÍA

- BECK, Ulrich (1996) *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- BØÅS, Morten and McNeill, David (eds.) (2004). *Global Institutions and Development: Framing the World*, New York: Routledge.
- BONILLA, Adrián y Long, Guillaume (2010) *Un nuevo regionalismo sudamericano. Íconos: revista de Ciencias Sociales n.38*. Quito, Ecuador. P.23-28.
- BORON, Atilio (2012) *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires, Luxemburgo.
- BOTTO, Mercedes (2010). *El G-20 y la gobernanza global*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Friedrich-Ebert-Stiftung. n.229. p.26
- COHEN, Benjamin (2011) *Toward a new consensus: from denial to acceptance*. In Nicola Phillips and Catherine Weaver (eds.) *International Political Economy: debating the past, present and the future*. London; Routledge. Pp. 231-239.
- \_\_\_\_\_ Benjamin (2008) *International Political Economy: an intellectual history*. Princeton: Princeton University Press.
- COX, Robert (2011) *The “British school” in the global context*. In Nicola Phillips and Catherine Weaver (eds.) *International Political Economy: debating the past, present and the future*. London; Routledge. Pp.119-132.
- \_\_\_\_\_ Robert. (2009) *The ‘British School’ in the Global Context*. *New Political Economy*, 14(3), pp. 315-328.
- \_\_\_\_\_ Robert (2002) *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on Power, Morals and Civilization*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_ Robert (1981) *Social forces, states and world orders: beyond International Relations Theory*. *Millennium*, Vol. 10, no 2, pp. 127-155.
- DABENE, Olivier (2012) *Explaining Latin America’s Fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind*. Paper presented at the Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 25 May, San Francisco

- DEVLIN and Castro, L. (2002). 'Regional banks and regionalism: A new frontier for development financing'. En N. Birdsall y L. Rojas-Suarez, *Financing Development: The Power of Regionalism*, Washington, DC: Center for Global Development: 41-82.
- DEVLIN and Estevadeordal. (2001). *What is New in the New Regionalism in the Americas? INTAL – ITD – STA*. Buenos Aires. 48 p.
- DEUTSCH, K.; Burrell, S. and Kann, R. (1958) *Political Community in the North Atlantic*.  
Princeton: Princeton University Press.
- ESPINOSA, Carlos (2013) *The origins of UNASUR: a multicausal account of South American Regionalism*. En Ernesto Vivares (ed.) *Exploring the New South American Regionalism*. New York: Ashgate.
- FAWCET, and Hurrell, Andrew (1995). *Regionalism in World Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- FERGUSON, Niall (2009) *The ascent of money. A financial history of the world*. London: Penguin Group.
- FIORAMONTI, Lorenzo (ed.) (2012) *Regionalism in a Changing World – Comparative Perspectives in the New Global Order*. London: Routledge.
- FRIEDEN, Jeffrey and Lake, David (eds.) (2000) *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, 4th ed., Boston: New York: St. Martin's Press
- GILPIN, Robert (2001) *Global Political Economy: understanding the international political economy*. Princeton: Princeton University Press
- HASS, Richard (2008). "La era de la no Polaridad: Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos". *Foreign Affairs*. número (3) volumen 87, pág 44 - 56.
- HAAS, Ernst (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and International Organization*. Stanford: Stanford University Press
- HETTNE, Bjorn (2005). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London. Pluto Press.

- HURRELL, A. (1995) 'Regionalism in Theoretical Perspective', in L. Fawcett and A. Hurrell (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, pp. 9-73.
- JØRGENSEN, Knud; Pollak, Mark and Rosamond, Ben (2006) *Handbook of European Union Politics*. London: Sage.
- KATZENSTEIN, Peter (2010) *Civilizations in World Politics: Plural and Pluralist Perspectives*. New York: Routledge.
- KEOHANE, Robert (2002) *Power and Interdependence in a Partially Globalized World*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_ Robert (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KISSINGER, Henry (2012) *On China*. US: Penguin.
- KRASNER, Stephen (1976) 'State Power and the International Trade Structure'. *World Politics*, 28, 317-347.
- \_\_\_\_\_ Stephen (2000) *State Power and the Structure of International Trade*. In Frieden J. and Lake D., *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, 4th ed., Boston: 19-36
- KUWAYAMA, Duran y Silva (2005). *Bilateralism and Regionalism: re – establishing the primacy of multilateralism a Latin America and Caribbean*. Chile: CEPAL
- LAKE, David (2009) 'Open Economy Politics: A Critical Review'. *International Organization*, 4, 219-244.
- LOMBAERDE, Philippe; Baert, Francis and Felício, Tania (2012) *The United Nations and the Regions: the Third World Report on Regional Integration*. London: Springer.
- MANSFIELD, Edward and Helen Milner (1999) "The New Wave of Regionalism", *International Organization*, Vol.53, N°3, summer: pp.589-627.

- MALAMUD, Andrés (2013) *Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences*. EUI Working Papers RSCAS 20.
- MALAMUD, Carlos (2008) *América Latina en el espejo de la globalización*. Nueva Sociedad, No 214, pp. 67-74.
- MAIRA, Luis (2013) *Dos Latinoaméricas*. Ponencia presentada al Foro Regional “El liderazgo de Brasil en la gobernanza regional: desafíos, perspectivas u oportunidades, 30 de Mayo, FLACSO Ecuador.
- MESQUITA, Moreira, M. y Mendoza, E. (2007). “Regional integration, what is in it for CARICOM?”, INTAL–ITD Working Paper, N° 29, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- MISTRY, P. (1995) *Multilateral Development Banks*, FONDAD.
- NORTH, Douglas (1990) *Institutions and Their Consequences for Economic Performance*. In K. Cook and M. Levi (eds.) *The Limits of Rationality*. Chicago: Chicago University Press, pp.383-401.
- NYE, Joseph (1965) *Pan-African and the East African Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PAYNE, Antony (2005) *The Global Politics of Unequal Development*, London: Palgrave.
- \_\_\_\_\_ Antony (2004) *The New Regional Politics of Development*, New York: Palgrave.
- PHILLIPS, Nicola (2004) *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America*. London: Routledge.
- RIGGIROZZI, PIA AND TUSSIE, DIANA (2012) *THE RISE OF POST-HEGEMONIC REGIONALISM THE Case of Latin America*. United Nations University Series on Regionalism. UNU/CRIS Series on comparative regionalism
- SIL, Rudra and Katzenstein, Peter (2010) *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the study of World Politics (Political Analysis)*. London: Palgrave.

- SÖDERBAUM, Fredrik (2003). 'Introduction: Theories of new regionalism', in Fredrik Söderbaum and Timothy Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 1-21.
- \_\_\_\_\_ Fredrik (2012) *Conceptualizing region, regionalism and regionalization*- Unpublished
- SÖDERBAUM, Fredrik and Timothy S. (2003). *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- STRANGE, Susan (1986) *Casino Capitalism*. New York: Manchester University Press.
- \_\_\_\_\_ Susan (1988) *States and Markets*. New York: Continuum.
- THORP, Rosemary (1985) Introduction. In Abel, C. and Lewis, C. (eds.) *Latin America, Economic Imperialism and the State: the Political Economy of the Eternal Connection from Independence to the Present*. London: Institute for Latin American Studies. Pp. 397-404.
- TUSSIE, Diana y Trucco, Pablo (2009) *La economía política del regionalismo sudamericano*. Buenos Aires: FLACSO.
- ECONOMIST, The (2013) *Latin American geoeconomics: A continental divide*. May 18th. Accedido 15 Julio 2013, <http://www.economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and/print>
- VIVARES, Ernesto (2013). *Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: The Case of Argentina*. London: Routledge.
- WEBER, Max (1974) *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. London: Unwin University Books.
- XUETONG, Y. (2008) *Sino-U.S. Comparisons of Soft Power*”, *Contemporary International Relations* , Vol. 18 No.2, Mar/Apr.

# LOS NUEVOS REGIONALISMOS Y LA CELAC: LOS RETOS PENDIENTES

Andrés Serbin<sup>9</sup>

## Introducción

En la reciente década, la cartografía geopolítica de América Latina ha sufrido significativas mutaciones. Por un lado, en el marco del progresivo desvanecimiento del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el desinterés por la región por parte de EEUU que se inicia después de S-11 se articuló con una creciente focalización de la agenda de la política exterior estadounidense en otras regiones del mundo. Por otra parte, la elección de un amplio espectro de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en una gran parte de los países de la región, no ha logrado impulsar la construcción de una arquitectura institucional de la integración regional ni ha creado las condiciones para involucrar activamente a la ciudadanía en este proceso, si bien ha dado lugar a la emergencia de nuevas formas de regionalismo con características distintivas., pese al propicio crecimiento económico de la región en la última década.

En este marco, en la actualidad, si bien el ALCA ha dejado de representar un horizonte aspiracional para la mayoría de los países latinoamericano y caribeños, los acuerdos bilaterales de libre comercio entre EEUU y algunos países de la región (Perú, Colombia, Panamá), junto con la firma del CAFTA-DR, han reflejado un interés sostenido por parte de algunos países por avanzar en acuerdos con los EEUU, particularmente en las sub-regiones más cercanas a este país y en la línea de los países del Pacífico,<sup>10</sup> a la par de la emergencia reciente de un nuevo acuerdo de libre comercio entre México, Colombia, Perú y Chile – la Alianza del Pacífico, a la que aspiran incorporarse algunos países centroamericanos y andinos. A su vez, estos acuerdos, en el caso de los países andinos, han contribuido al debilitamiento y fragmentación de la Comunidad Andina de Naciones - CAN (con la retirada de Venezuela) y a una re-configuración de MERCOSUR (con la incorpo-

---

9 Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

10 Cfr. al respecto Valladao, Alfredo (2007) “La nueva línea de Tordesillas. La actual gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica”, en Serbin, Andrés; Pavel Isa-Contreras y Lázaro Peña (eds.) Anuario de la Integración Regional de América latina y el Gran Caribe, Araquara/Buenos Aires: CRIES, pp. 135-147.



ración reciente de la República Bolivariana de Venezuela y la aspiración de Bolivia y Ecuador de incorporarse). Esta última organización, sin embargo, no logra resolver sus evidentes déficits institucionales ni contribuye a avanzar en una arquitectura regional más desarrollada y comprometida, ni en una construcción institucional más sólida de la antigua Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), re-bautizada como Unión de Naciones del Sur (UNASUR)(Serbin, 2007<sup>a</sup>).

El creciente rol protagónico de Venezuela en la región en el transcurso de la última década, apoyado por sus ingresos petroleros, no sólo ha contribuido a esta re-configuración,<sup>11</sup> sino que también ha impulsado un nuevo paradigma de integración en torno a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).<sup>12</sup> El ALBA ha sumado a los gobiernos más estrechamente aliados, en su momento, a Chávez – Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Haití, Dominica, junto con algunos países del Caribe insular. Por otra parte, Brasil pese a su creciente rol de actor global, no logra asumir efectivamente un liderazgo regional más allá de sus intereses comerciales y económicos, desarrollando una política regional regida por el poder blando, por la prudencia y por un perfil cauto, y por sus aspiraciones globales,<sup>13</sup> signada, sin embargo, por sus intereses económicos.<sup>14</sup> Pese a ello, ha tenido un papel significativo tanto en la configuración de un espacio sudamericano en torno a la UNASUR como, más recientemente, en la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC), en el marco de nuevas formas de concertación política y de articulación regional.

- 
- 11 Cfr. Serbin, Andrés (2011) Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
  - 12 Cfr. Altmann, Josette (2007) Dossier ALBA: Alternativa Bolivariana para América Latina, San José de Costa Rica, FLACSO, y Serbin, Andrés (2011) (coord.). De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana, en prensa Barcelona-Buenos Aires: CRIES – Icaria – GPPAC.
  - 13 Cfr. entre otros, Gratius, Susanne (2007) Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?, Working Paper No. 37, abril de 2007, Madrid: FRIDE; Soares de Lima, Maria Regina (2009) “La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 25-32; y Hurrell, Andrew (2009) “Brasil y la tormenta que se avecina”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 41-54.
  - 14 Cfr. Valls Pereira, Lía (2009) “Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 67-78; Sennes, Ricardo y Ricardo Mendes (2009) “Inserción económica brasileña en América del Sur”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 79-86, y Serbin, Andrés (2010b) Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos, Buenos Aires: CRIES/Nueva Sociedad, Documento CRIES No. 15.

En este contexto, por un lado, la región se ha sumido por momentos en una dinámica de polarización entre la tradicional hegemonía estadounidense, significativamente debilitada y que bajo la administración del Presidente Obama no ha evidenciado, hasta el momento, cambios sustanciales en su política hacia la región,<sup>15</sup> y lo que algunos analistas no dudan en señalar como una nueva hegemonía<sup>16</sup> venezolana, basada en los altos precios internacionales del petróleo y en los recursos energéticos y financieros de este país, junto con una agresiva cruzada ideológica por el presidente Chávez en su momento.<sup>17</sup> La muerte del presidente Chávez y las posteriores turbulencias políticas en este país abren, sin embargo, una serie de interrogantes sobre la continuidad de estas situación,<sup>18</sup> particularmente después del encuentro del Ministro de Relaciones Exteriores Venezuela Elías Jaúa con el Secretario del Departamento de Estado de los EEUU en la más reciente Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala en junio de 2013. A su vez, las tensiones regionales se expresan en la competencia, no siempre solapada, como lo hemos señalado en otros trabajos, entre los liderazgos emergentes de Venezuela y de Brasil en el ámbito sudamericano, con planteamientos, estrategias y objetivos diferenciados (Serbín, 2007<sup>9</sup>) y entre Brasil y México en el espacio latinoamericano, particularmente a partir de la succión del nuevo gobierno del PRI en este último país. Sin embargo, a nivel hemisférico, se hace evidente, que mientras los EEUU pierden influencia en América del Sur, Brasil emerge como el referente regional sudamericano por excelencia, pese a sus reticencias a asumir este rol. En este sentido, como señala un documento reciente “Brasil ha perseguido sus intereses y aspiraciones internacionales situándose aparte de los EE.UU. Ha subrayado, de manera regular, sus diferencias con Washington - incluso cuando han estado en juego intereses de fondo

---

15 Cfr. el número especial de Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 31, enero-junio 2010, bajo el título Obama y América Latina: ¿hacia una nueva relación?, Buenos Aires: CRIES/IEPALA/Ed. Icaria, y mas recientemente Tulchin, Joseph (2011) “A New U.S. Policy Toward Latin America?”, Perspectives on the Americas, Miami: Center for Hemispheric Policy, University of Miami, March 18 2011.

16 Ya en la década del setenta era frecuente escuchar en los países del Caribe de habla inglesa sobre el rol “subimperialista” de Venezuela en la región, en base a sus recursos petroleros. Ver Lanza, Eloy (1978) El sub-imperialismo venezolano, Caracas: Centauro.

17 Aspiraciones hegemónicas que, sin embargo, en la actualidad están fuertemente condicionadas por la situación política y económica interna de Venezuela, y por los altibajos en los precios del petróleo. Cfr. Serbin, Andrés (2011) Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina, Buenos Aires: editorial Siglo XXI.

18 Cfr. Serbin, Andrés (2013) “Chávez y América Latina: entre el mito perdurable y un legado incierto”, en Foreign Policy. Edición Mexicana, vol. 2, No. 9, abril-mayo 2013, pp. 48-51.

de Estados Unidos. (...) De momento, sin embargo, ninguno parece estar dispuesto a hacer mucho para cambiar la relación –por lo que es probable que ésta se mantenga esencialmente amable y cordial, aunque con cooperación limitada, mucho desacuerdo, y algunos choques desagradables” (Sanahuja, 2013: 38).

En suma, más allá del naufragio del proyecto del ALCA, persisten los acuerdos bilaterales de algunos países latinoamericanos y caribeños con EEUU y emerge la Alianza del Pacífico; el MERCOSUR (y particularmente Brasil) insiste en promover, desde principios de este siglo, una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con diversos grados de adhesión de los países sudamericanos en el marco de su transformación en la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y el aporte de algunos recursos de instituciones financieras internacionales (particularmente el BID y la CAF); y el bolivarianismo radical de Chávez ha impulsado el desarrollo de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Estos tres paradigmas de integración, desde énfasis y perspectivas diferentes, contribuyen a una mayor fragmentación hemisférica. De hecho, crean serios obstáculos para los avances de una integración regional consolidada institucionalmente que incremente significativamente los flujos comerciales intra-regionales más allá de los ámbitos subregionales; que asuma una dimensión social relevante en el contexto de marcadas disparidades y exclusiones sociales de la región, y que mantenga rasgos democráticos, mas allá de la retórica de cumbres y foros y de los discursos con limitada voluntad política y seguimiento efectivo.<sup>19</sup> Finalmente, tensiones y potenciales conflictos entre algunos países de la región, sumados a la persistencia, si bien algo atemperada, de disputas fronterizas,<sup>20</sup> contribuyen a complejizar este panorama. Pero fundamentalmente, frente al impacto de la globalización, abre serios interrogantes acerca de la capacidad de la región en su conjunto de impulsar un proyecto político estratégico

19 Cfr. Serbin, Andrés (2010b) “Los desafíos del multilateralismo en las Américas”, en Martínez, Laneydi; Haroldo Ramazzini y Mariana Vásquez (eds.) Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2010, Buenos Aires: CRIES, pp. 7-38; (2010c) “De despertares y anarquías”, en Foreign Affairs Latinoamérica (México D.F.), vol 10, No. 3, pp. 6-11, y (2010d) “Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism: A Latin American Idiosyncrasy?”, in Latin American Multilateralism: New Directions, Compilation of Articles, Ottawa: FOCAL, September 2010, pp. 8-12.

20 Cfr. Domínguez, Jorge (comp.) (2003) Conflictos territoriales y democracia en América Latina; Buenos Aires: Editorial siglo XXI/FLACSO/Universidad de Belgrano, y más recientemente Mares, David (2013) “Constructing Real Peace and Security in Latin America: Minimizing the “Moral Hazard” Character of Security Institutions”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires); No. 36/37, julio-diciembre 2013, año 17, pp. 189-219.

consensuado que permita enfrentar los nuevos retos de una agenda global.

En este marco, en esencia, la región tiende a una mayor fragmentación, desgarrada por múltiples fuerzas centrífugas,<sup>21</sup> mientras que, paradójicamente, a la par, se renuevan los esfuerzos de concertación regional a través de nuevas vías y mecanismos, como la misma UNASUR o como lo evidencia la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC) en 2011, que agrupa a todos los países de la región pero, al igual que UNASUR y el ALBA, excluye a los EEUU y Canadá.

En este contexto, sin embargo, la dificultosa consolidación de la institucionalidad democrática de los últimos veinte años, ha dado también lugar a una amplia gama de discursos sobre la necesidad de superar, a través de una más activa participación de la ciudadanía, el marcado déficit democrático de los procesos de integración en la región<sup>22</sup>.

Este planteamiento no se disocia ni del acceso al poder de diversos gobiernos con orientación de izquierda y de centro-izquierda, ni de las crecientes demandas de la ciudadanía. Demandas que apuntan tanto a la profundización y consolidación de las estructuras institucionales de los sistemas democráticos, como a la implementación de políticas adecuadas para superar las profundas desigualdades sociales, económicas y étnicas que caracterizan a la región, en función de profundizar tanto los derechos políticos y civiles, como los derechos económicos, sociales y culturales.

El desarrollo de una sociedad civil que incrementa sus demandas ante el Estado, y de una ciudadanía que exige transparencia, información y rendición de cuentas, choca con la tradicional tendencia de la cultura política de los países de la región de centrar todas las decisiones en el ámbito ejecutivo, cuando no en el específicamente presidencial, particularmente en lo que se refiere a los asuntos externos y a la política exterior.

---

21 Cfr. Lagos, Ricardo (comp.) (2008) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA.

22 Cfr. Podestá, Bruno; Manuel Gonzalez Galán y Francine Jácome (coords) (2000) *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid: CIDEAL/CEFIR/INVESP; Serbin, Andrés (1997) "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración", en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 147, enero-febrero, y Jácome, Francine y Andrés Serbin (comp.) (1998) *Sociedad civil e integración en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad – INVESP – CRIES.

En este marco, más preocupante aún es el hecho de que las iniciativas de integración, de evidente carácter inter-gubernamental, dejan poco espacio a la construcción de un proyecto de integración regional desde abajo, con un amplio apoyo de la ciudadanía organizada y con una dimensión social relevante. Ello a pesar de que la experiencia europea ha puesto en evidencia que ningún proceso de integración regional puede pasar por alto el involucramiento activo de la ciudadanía y la superación de los “déficits democráticos” que caracterizan a procesos regionales estructurados e impulsados desde las elites o desde la voluntad política del presidente o del gobierno de turno.

En función de este cuadro general de las tendencias prevaecientes en la región, el presente capítulo aborda tanto un análisis de la dinámica actual del regionalismo en América Latina y el Caribe, como de la emergencia de nuevas expresiones e iniciativas inter-gubernamentales para impulsar diversas modalidades de regionalismo de características diferentes al desarrollado en el marco de la prevalencia del “consenso de Washington” en la década del noventa, de sus rasgos más descollantes y de cómo inciden sobre la dinámica de la recientemente creada CEALC.

En esencia, en el marco del hilo conductor del presente artículo, si bien asumimos que las iniciativas regionales articuladas en torno a las experiencias de la UNASUR y del ALBA (y eventualmente de la CEALC) configuran una nueva fase del regionalismo de características transformadores, ya sea categorizada como regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2010<sup>a</sup>) post-comercial o post-hegemónico (Rigirozzi, 2010<sup>a</sup>) y concebida como “visible manifestations of the re-politization of the region, creating foundations for new politics in which citizens, social movements, political parties, and government leaders interact and construct new understandings of regional community” (Rigirozzi, 2010<sup>a</sup>), en este capítulo abrimos una serie de interrogantes sobre este proceso y su devenir futuro.

Entre éstas se cuentan preguntas acerca de los rasgos distintivos de la articulación entre los actores mencionados en torno a una agenda regional, en función de postular que la interacción entre ciudadanos y movimientos sociales, por una parte, y gobiernos y partidos políticos por otro, en el marco de las nuevas variantes de organización de la integración regional adolecen, en la coyuntura actual, de serias fallencias. Estas se dan en términos de la ausencia del establecimiento

de mecanismos institucionalizados de interlocución y de una efectiva participación de la ciudadanía, agravando el déficit democrático existente en los ámbitos multilaterales tanto a nivel regional como a nivel global., que se expresan tanto en las nuevas formas de regionalismo emergente como en la misma CELAC, en el marco de un fuerte énfasis en la soberanía nacional entendida como soberanía del Estado y como parte de un discurso nacionalista.

Asimismo, una serie de interrogantes adicionales se abren en torno a la heterogeneidad y fragmentación de la región, cuya reconfiguración política da pie a la re-estructuración de nuevas regiones y subregiones en el marco de un pluralismo político y una diversidad cultural y social que cuestiona las bases necesarias para la construcción de una necesaria concertación política tanto hacia lo interno como, especialmente, frente a los desafíos externos que se le imponen a la región y al nuevo organismo regional emergente – la CELAC.

### **Los nuevos regionalismos y sus desafíos: soberanía nacional y déficit democrático**

Más allá de las divergencias conceptuales, estratégicas e ideológicas y de los liderazgos en pugna que se reflejan en las propuestas del ALBA y de UNASUR (a los que se suma actualmente la Alianza del Pacífico), es evidente que el regionalismo en América Latina está atravesando una etapa de transición que sin embargo, permite identificar algunas tendencias y rasgos comunes.

Esta nueva etapa responde a un nuevo patrón de integración, particularmente en el ámbito sudamericano, que sucede, por lo menos, a dos patrones previos claramente diferenciados. Como lo señalan recientemente dos analistas brasileños, luego de la incapacidad del patrón nacional-desarrollista impulsado en las décadas del 60 al 80 y focalizado en el desarrollo de las capacidades productivas nacionales y de un mercado nacional, de trascender las fronteras y de generar una integración productiva regional, y del fracaso del patrón liberal, bajo el impacto de los efectos de la globalización, en las décadas del ochenta al noventa, de impulsar una integración a través de la liberalización comercial que, sin embargo, lograra superar las desigualdades tanto internas como externas que generó, emerge el patrón actual, no necesariamente anti-liberal, y más bien caracterizado por ser post-liberal, basado en una visión del desarrollismo integrado regionalmente.

Este patrón está basado en el crecimiento económico a altas tasas, asociado al desarrollo y al impulso de políticas sociales y apunta a la integración de políticas públicas y a la gestión pública de la acumulación. Sin embargo, pese a que ha acumulado una experiencia en lidiar con las crisis financieras y la estabilidad macroeconómica, encuentra dificultades en enfrentarse con las crisis de crecimiento económico, particularmente las relacionadas con el estancamiento y el decrecimiento económico<sup>23</sup>.

En este marco, en primer lugar, a diferencia de la década precedente, el nuevo patrón impone una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración por temas más eminentemente políticos, que expresa un “retorno de la política” en las relaciones exteriores y en la política de desarrollo. En segundo lugar, este proceso no está disociado de un marcado “retorno del Estado” tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo, con un rol protagónico destacado de los gobiernos y un progresivo relegamiento de actores no-estatales como el sector privado y la sociedad civil en general, en tanto el grueso de los acuerdos es de carácter inter-gubernamental. Este “retorno del Estado” viene asimismo asociado, eventualmente y en el marco de una contradicción evidente con la promoción de la integración regional, con visiones acendradamente nacionalistas que retoman una visión tradicional de la soberanía nacional<sup>24</sup>. En tercer lugar, asimismo en relación con los dos cambios anteriores y, en particular, con la necesaria legitimación interna de los gobiernos electos democráticamente, junto con una agenda social impulsada desde arriba, hay un “retorno a la agenda del desarrollo”, en franco distanciamiento del “Consenso de Washington” y de sus fórmulas, y en función de un impulso neo-desarrollista.

A estos tres “retornos” fundamentales de esta etapa luego de la fase del regionalismo abierto de la década precedente, hay que sumar la prioridad otorgada a una serie de temas nuevos en la agenda regional, que incluyen, por un lado, una preocupación por la creación de instituciones y políticas comunes, la cooperación en ámbitos no comerciales y un mayor énfasis en las dimensiones sociales y en las asimetrías

---

23 Cfr. Silva Barros, Pedro y Andrés Calixtre (2013) “Una integración sudamericana bajo la perspectiva brasileña: del Mercosur a la Unasur”, en *LíneaSur* (Quito), No. 4., enero-abril 2013, pp. 172-187.

24 Cfr. Serbin, Andrés (2011) *Regionalismo y soberanía nacional: los nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES-Nueva Sociedad, Documento CRIES No. 15

existentes y, por otro, la focalización en los temas de infraestructura regional, energía, medio ambiente, finanzas y seguridad, tal como había sido asumido oportunamente en el documento fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)<sup>25</sup>. A este cuadro cabría agregar una creciente atención a la cooperación Sur-Sur, tanto como parte del andamiaje regional como, particularmente en los casos de Brasil y Venezuela, de una serie de iniciativas en el marco de los países del Sur Global en función de una estrategia de vinculación extra-regional y de proyección global.<sup>26</sup>

En este contexto, es que hay que ubicar, en primer lugar, la importancia que vuelve a asumir el principio de soberanía nacional, al legitimar el rol del Estado como principal promotor de las iniciativas de integración, en el marco de acuerdos inter-gubernamentales que, sin condicionar su autonomía o independencia, apuntan claramente a la construcción de una comunidad política a nivel regional a través del diálogo político y de la concertación, pese a las divergencias y tensiones que puedan existir en su seno.

25 Ver al respecto, Riggiozzi, Pía (2010) “Crisis, resilience and transformation: regionalismo beyond Europe”, paper presentado en el seminario El regionalismo en América del Sur: ¿globalización desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?, Buenos Aires, FLACSO, 29 de junio; Sanahuja, José Antonio (2010) “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: Fundación CIDOB; Sanahuja, José Antonio (2010b) “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.): op. cit.

26 Es revelador al respecto, el listado de temas abordados por los Estados Miembros de la CELAC en su proceso de formación, sobre la base de la convergencia entre el Grupo Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), en la declaración final de la Cumbre de la Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, que incluye como temas prioritarios la cooperación entre los mecanismos regionales y sub regionales de integración; el tratamiento de asuntos económicos vinculados a la crisis financiera internacional y al comercio; los temas de energía, integración en infraestructura física (incluyendo el intercambio entre el proyecto Mesoamérica y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR, que incorpora la IIRSA), ciencia y tecnología, desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y de la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos, y cultura), migración, desarrollo sostenible, cambio climático, desastres naturales, derechos humanos (que incluye en el punto 72 el compromiso con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los instrumentos jurídicos internacionales tanto de derechos humanos como de derecho internacional humanitario), asuntos de seguridad (que adicionalmente a los temas de desarme, confianza mutua, solución pacífica de los conflictos, promoción de una zona de paz y lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, señala explícitamente en su punto 79 que “La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo” – el subrayado es nuestro), y como tema final destaca la cooperación Sur-Sur y la necesidad de impulsarla.



La construcción de consensos inter-gubernamentales como instrumento privilegiado para la toma de decisiones en el ámbito regional, en este marco altamente politizado, se convierte frecuentemente, sin embargo, en un impedimento para profundizar, a través del diálogo y de la concertación, en la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional, y con alguna cesión de soberanía en aras de una normatividad supranacional.<sup>27</sup> En segundo lugar, es necesario no perder de vista, que la mayoría de los recientemente creados espacios y esquemas de integración inaugurados en América Latina se caracterizan por su carácter reactivo y/o defensivo en su exclusión de los Estados Unidos, en función del histórico fantasma de la amenaza de una influencia abrumadora o de una injerencia del tradicional hegemón hemisférico<sup>28</sup>. De hecho, para bien o para mal, los Estados Unidos siguen constituyendo un referente fundamental en estos procesos y siguen incidiendo sobre su configuración, así fuere en otro rol<sup>29</sup>, dando continuidad y renovado vigor al principio de soberanía nacional. Y, en tercer lugar, que la recuperación de este principio no sólo se asocia con un renovado nacionalismo, sino también con una serie de características distintivas y particulares de esta nueva etapa de los procesos de integración en América Latina.

En la nueva fase de regionalismo impulsada en los últimos años en la región, superando la etapa neo-liberal y, en algunos casos, postulando un enfoque anti-hegemónico, es paradójico que el impulso sea generado predominantemente por gobiernos progresistas, en el marco de la consolidación de la democracia y del estado de derecho; de la defensa de los derechos humanos, de la inclusión y de la construcción de ciudadanía, a través de los tres retornos señalados – el retorno al Estado; el retorno a la política, y el retorno al desarrollo como rasgos

---

27 Cfr. Serbin, Andrés (2010a) “De despertares y anarquías: avatares de la concertación regional”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), vol. 10, No. 3, y, en versión más extensa, Serbin, Andrés (2010b) “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, en Martínez, Laneydi; Haroldo Ramanzini y Mariana Vásquez (comps.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* No. 8, Buenos Aires: CRIES-CEHSEU-CEGRE-UNESP, pp. 7-38.

28 Como señalan Cooper y Heine “...anxiety about US coercive power –whether it is acting alone or through proxies – remain implanted in the collective mentality of the region”, en Cooper, Andrew and Jorge Heine (2009) “Introduction – The effect of national and global forces on the Américas: Tsunami, tornado or just a mild breeze?”, en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo: united Nations University, p. 303.

29 Cfr. Serbin, Andrés (2010) “Obama y América Latina y el Caribe: a más de un año después”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 31, enero-julio.

descollantes. Sin embargo, la percepción estatal del rol de la ciudadanía organizada, si no es en términos de alianzas políticas, de su cooptación en el marco de sistemas clientelares, o de su contratación para la ejecución de proyectos sociales (o las tres combinadas), no se expresa en la creación y desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil, más allá de la retórica y del maquillaje de los “mecanismos de consulta” sin monitoreo o seguimiento de los acuerdos establecidos, tanto a nivel nacional como a nivel regional, con probables excepciones a nivel local, comunitario y municipal.

El retorno a un rol más activo del Estado, no sólo implica en la práctica la revitalización de su capacidad de formular e implementar políticas sociales, eventualmente dejando de delegar parcialmente en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) su implementación, sino también un retorno a visiones y percepciones estado-céntricas en lo relativo al rol de la sociedad civil. En este sentido, su movilización y activación, así sea fragmentaria y en función de una “democracia inmediata” al margen de la democracia electoral, pueden percibirse como si fuera portadora, por venir “desde abajo”, de un sentido constructivamente democrático (Cheresky, 2010: 16), pero cuya capacidad de consolidarse en mecanismos institucionalizados dentro del marco democrático y legal, no se produce. De hecho, la matriz estado-céntrica de la configuración de la sociedad civil en la región, vuelve a adquirir vigor en esta configuración, y condiciona el desarrollo de la ciudadanía en construcción. Más allá de las dificultades de reconocer un papel para la ciudadanía organizada a nivel nacional, en la práctica, estas visiones y percepciones refuerzan la defensa de la soberanía y el interés nacional desde los respectivos gobiernos, dónde la participación de actores políticos no-partidarios es vista, para decir lo menos, con sospecha, cuando no es rechazada de plano, a la vez de tender a incrementar el déficit democrático en el marco de los organismos regionales y subregionales, como lo evidencia la reciente evolución de éstos. En este sentido, la expansión de los espacios públicos deliberativos que puede impulsar una ciudadanía mas informada, “fluctuante aunque no necesariamente participativa” (Cheresky, 2010: 14), no se corresponde con la ausencia de recursos y espacios institucionales, tanto a nivel nacional como en el ámbito regional.

Por otra parte, la re-politización de las agendas regionales en esta nueva fase de regionalismo, la restringe a los actores políticos tradi-

cionales – gobiernos y partidos políticos - pero rechaza la inclusión de los actores no-partidarios de la sociedad civil, excluyendo o ignorando a las redes regionales que, en su momento, encabezaron o promovieron agendas claramente anti-hegemónicas, eventualmente con un alto contenido anti-sistémico. Esta afirmación es obviamente matizable, en función de la aparición de nuevos actores como los movimientos indígenas o los movimientos ambientalistas (Foster, 2010: 1-6) que, como lo ilustra la Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático y la Madre Tierra realizada en Cochabamba en diciembre de 2010, logran generar interlocuciones efectivas en ámbitos multilaterales regionales. Sin embargo, la crítica a los organismos inter-gubernamentales y a los gobiernos de los países emergentes que, en este contexto, expresan las OSC, pierden de vista la articulación entre el nuevo rol asignado al Estado y la nueva preeminencia que adquieren la soberanía y el interés nacional en la formulación de políticas y estrategias a nivel regional.

Asimismo, paradójicamente, el desarrollo económico y social ha sido retomado por el Estado, con frecuencia a costa del desempeño previo de las redes y OSC, cuyo rol en este campo era más activo en las décadas del ochenta y el noventa. Como señala un informe reciente - “De distintas maneras y con enfoques diferentes, en los años recientes el Estado recupera la inversión y la presencia en el campo social; de la postura neoliberal que enajenaba al Estado de sus responsabilidades sociales se ha pasado a una práctica política en dónde el Estado recupera centralidad como actor de lo social”.<sup>31</sup> A lo que cabe agregar, que esta centralidad reactiva la definición de las agendas sociales “desde arriba” y sin participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional, como en el regional. Paradójicamente, los programas sociales que se desarrollan en este marco, por un lado, restauran y refuerzan

---

30 Al respecto ver: <http://cmpcc.org>

31 Como señala el mismo informe: “Esto replantea el rol de las OSC: no es lo mismo actuar en un contexto de Estado ausente y en retirada, a uno dónde el estado es el centro mismo de la inversión social. Se trata más bien de ejercer un amplio y diverso conjunto de roles que ayudan, complementan, vigilan o exigen al estado a cumplir su deber: como palancas organizadas de la sociedad para reclamar derechos, para exigir calidad y cobertura adecuadas de los servicios, participar en el diseño de políticas públicas que orientan adecuadamente los recursos públicos, diseñar y experimentar innovaciones para la resolución de problemas, etc. (...) En este sentido está claro que las OSC reivindican su papel como actoras y socias del desarrollo. Se considera que se empobrece su capacidad y sus talentos cuando son consideradas sólo como operadoras de políticas y proyectos que otros elaboran”, ALOP (2010) Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates, México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/Coordinadora Civil/Unitas, p. 12.

el clientelismo, y, por otro, apuntan a los mismos sectores que se han organizado en movimientos en las últimas décadas, aliviando la pobreza, pero dificultando su crecimiento autónomo (Zibechi, 2009: 254).

En este contexto, hay que ubicar la transición que afecta asimismo los espacios de participación ciudadana en las agendas regionales y en el desarrollo de la nueva etapa de regionalismo. De una manera similar a lo sucedido en el marco de la ONU bajo el impacto de la crisis del multilateralismo con la progresiva reducción de conferencias mundiales que ofrecían un espacio de encuentro, interacción e incidencia a las OSC de carácter transnacional, la gradual reducción de convocatorias a Cumbres Sociales en paralelo o en articulación con las Cumbres inter-gubernamentales, es un síntoma evidente del desplazamiento de las OSC de un rol activo en el proceso de regionalismo. Entre la década del noventa y la primera década de este siglo, las Cumbres sociales fueron el instrumento privilegiado para generar espacios de interlocución entre gobiernos, organismos intergubernamentales emergentes y redes y organizaciones de la sociedad civil, en torno a diversos temas de las agendas regionales. Sin embargo, la creciente ausencia de convocatorias en apoyo a la movilización de las redes y movimientos sociales, previamente canalizado, en particular en el caso del ALCA y en las primeras etapas de conformación del CSN y del ALBA, a través de las diversas Cumbres sociales, se articula, como veremos, con la ausencia de iniciativas en la creación de espacios institucionalizados de participación en la UNASUR y en el ALBA, a diferencia de lo sucedido en MERCOSUR<sup>32</sup>. Como consecuencia, la construcción de consensos sociales a nivel regional, en torno a la construcción e institucionalización de nuevos espacios regionales, no sólo se ve dificultada sino que detenta un carácter verticalista que no responde ni a los procesos de redemocratización y de consolidación democrática de las sociedades de la región, ni a las demandas y expectativas de muchos de sus ciudadanos, profundizando el déficit democrático en los organismos inter-gubernamentales.

Más allá de las dificultades políticas de construir un consenso y, eventualmente, un nuevo imaginario en torno a la creación de un “espacio sudamericano”, “grancaribeño” o “latinoamericano”, limitado a las eli-

---

32 Cfr. Briceño León, José (2012) “New left governments, civil society and constructing a social dimension in Mercosur”, in Cannon, Barry and Peadar Kirby (eds.) *Civil Society and the State in Left –Led Latin America*, London: Zed Books, pp. 173-186.

tes políticas y tecnocráticas de la región, uno de los principales obstáculos para avanzar en la efectiva construcción de este espacio, radica en el legado ideológico de dos elementos cruciales: por un lado, una cultura política de las elites que delega y concentra la toma de decisiones en sus manos, generando un evidente déficit democrático sólo parcialmente legitimado por los procesos electorales<sup>33</sup>, y una marcada exclusión política asociada frecuentemente con una desconfianza de estas elites frente a la ciudadanía y a sus demandas de participación y, por otro, el legado de un “regionalismo abierto” de inspiración neoliberal, claramente identificado con el “consenso de Washington”.

El primer elemento se evidencia tanto en la frecuencia en que se concentran las decisiones sobre temas de política exterior y de integración y cooperación internacional en el poder ejecutivo (cuando no directamente en el presidente), sin pasar por las instancias legislativas y por las comisiones parlamentarias respectivas o por mecanismos plebiscitarios mas amplios y respondiendo, con similar frecuencia, a la presión e influencia de poderosos grupos de intereses empresariales y políticos, como en la reacción que genera en aquellos sectores que, excluidos del proceso, logran acceso, sin embargo, a la información necesaria para actuar en torno a ellos. Quizás la ilustración mas cabal de lo primero es el carácter restringido de muchas de las negociaciones comerciales, a las que crecientemente sólo acceden sectores de la tecnocracia y de los grupos de interés económico vinculados a los respectivos gobiernos, y la del segundo, las reacciones que a lo largo y a lo ancho de la región ha generado la negociación del ALCA, fuertemente rechazada por sectores campesinos, numerosos sindicatos, y organizaciones y redes sociales de muy amplio espectro y orientación ideológica, aglutinadas en el movimiento anti-ALCA, y marcadamente asociado con posiciones anti-neoliberales y anti-globalización<sup>34</sup>. En este último caso, en especial, como lo señalan una serie de estudios, sólo la movilización y la consulta con amplios sectores de la ciudadanía promovidas por algunas redes regionales y hemisféricas, logró

---

33 Pero no plebiscitarios. Ver al respecto, entre otros, Cheresky, Isidoro (comp.) (2010) Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI, Buenos Aires: Manantial/CLACSO/IDRC.

34 Cfr. Serbin, Andrés (2001) “Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente”, en Nueva Sociedad (Caracas) , No. 176, noviembre-diciembre, y Serbin, Andrés (2003) “Desafíos y obstáculos políticos al ALCA”, en Nueva Sociedad (Caracas), No. 186, julio-agosto.

alcanzar un impacto significativo tanto a nivel de la opinión pública como de algunos gobiernos<sup>35</sup>.

El segundo elemento tiene que ver con una concepción que primó durante la aceleración de los procesos de integración regional en la década del noventa, fuertemente condicionada por las reformas estructurales inspiradas en el “consenso de Washington” y la concepción de que la apertura y liberalización comercial, la desregulación y la privatización de empresas estatales iba a contribuir a un mayor desarrollo y, especialmente, a un mayor crecimiento económico. Básicamente entendido como una respuesta y una reacción a los procesos de globalización, el “regionalismo abierto” de la década del noventa readequó las concepciones originales de la integración regional en el marco de la gobernanza global liberal, en un contexto de cuestionamiento de la autonomía y de los alcances del Estado y de las políticas de bienestar social y con un fuerte énfasis en el rol regulador del mercado global. En este contexto, las decisiones sobre los avances en acuerdos de libre comercio y en torno a nuevos esquemas de integración subregional se concentraron significativamente en sectores tecnocráticos, con frecuencia en función de intereses corporativos, con poca o nula participación de la ciudadanía y engendraron, en consecuencia, fuertes reacciones sociales en diversos países de la región.

A finales de la década del noventa, sin embargo, se hizo evidente que las consecuencias de las políticas asociadas con las reformas estructurales y el “regionalismo abierto”, mas allá de logros en el crecimiento económico, aparejaban una serie de secuelas perversas en el plano social y tendían a complejizar y a agudizar los tradicionales problemas de desigualdad social, exclusión y pobreza en la región, favoreciendo principalmente a algunos grupos empresariales y a las empresas transnacionales. Los organismos financieros internacionales fueron los primeros en reaccionar en este sentido ante la evidencia de diversos indicadores que mostraban una creciente exclusión social y abismales niveles de desigualdad. Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzaron a señalar la

---

35 Cfr. *ibidem* y Saguier, Marcelo (2007) “The Hemispheric Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The Challenges and the Opportunities of Transnational Coalitions against Neo-liberalism”, en *Globalizations*, vol 4, No 2, June 2007, pp. 251-265; y Saguier, Marcelo (2008) “Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), No. 28, año 13, julio-diciembre 2008, pp. 81-112.

necesidad de asociar a las reformas impulsadas para la época, políticas de desarrollo inclusivas que apuntaran a remediar la desigual distribución de la riqueza en la región, incidiendo tanto sobre una revisión del papel del Estado en las políticas sociales, como en la necesidad de enfatizar el rol de los actores sociales en el desarrollo, incluyendo la inclusión activa de las redes y organizaciones de la sociedad civil (OSC),<sup>36</sup> la transparencia en las acciones gubernamentales y la plena vigencia del Estado de Derecho, a través de la implementación de reformas políticas que consolidaran la estructura institucional del Estado. Muchos de los gobiernos electos, en el marco de un amplio espectro progresista, asumieron asimismo la necesidad de re-definir el rol del Estado en relación con estos objetivos, asignándole un rol crecientemente protagónico<sup>37</sup>.

Esta revisión incidió también sobre la emergencia de nuevas concepciones de integración regional, planteadas como modelos socialmente inclusivos y equitativos de regionalismo, que incluyeran a una ciudadanía comprometida en estos procesos, en un progresivo tránsito del enfoque neoliberal a nuevas concepciones desarrollistas fundadas en un más activo papel del Estado.

Sin embargo, como acertadamente señala Grugel (Grugel, 2002) esta creciente referencia a la inclusión y al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social en los procesos de integración regional, básicamente por parte de los gobiernos y de las agencias intergubernamentales, sin dar lugar, con contadas excepciones, a una real participación y a un empoderamiento ciudadano efectivo. En este sentido, la dimensión social emergente en las nuevas concepciones del regionalismo puso el acento en la introducción de mecanismos de redistribución social; de regulaciones regionales en lo social y en lo laboral; de políticas sectoriales regionales en salud, educación, etc. (Deacon, 2001) promovidas por un Estado, como hemos visto, más activo y sensibilizado frente a los problemas sociales, pero sólo colate-

---

36 Cfr., por ejemplo, Equipo de Sociedad Civil (2007) *Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial/Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

37 Cfr. al respecto Arnson, Cynthia et al. (2007) *The “New Left” and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, y Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds.) (2010) *Latin America’s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Boulder-London: Lynne Rienner Publ.

ralmente contribuyó a impulsar y a profundizar mecanismos de empoderamiento social que efectivamente posibilitaran que la ciudadanía pudiera demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como un derecho y no como un privilegio, y que pudiera participar de una forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a promover bienes públicos regionales (Estevadeordal, s.f).

De hecho, la introducción de una agenda social, con su inherente preocupación por equilibrar las situaciones de exclusión, no ha conllevado, en la actualidad, al desarrollo de una nueva visión acerca de la construcción de una ciudadanía regional, de carácter social y supranacional, y a una redefinición del rol para la misma en los procesos de construcción y de definición de la arquitectura de la integración regional. Ejemplos al respecto abundan en la CAN, dónde la proliferación de acuerdos y resoluciones para promover una agenda social, chocaron con la ausencia de una vigorosa participación y de un compromiso ciudadano con el proceso de integración, y de mecanismos institucionales para implementarla, o en MERCOSUR, dónde inicialmente el Foro Económico y Social creado por decisión intergubernamental e impulsado desde principios de este siglo restringió inicialmente, en muchos casos, la participación ciudadana a una agenda pre-establecida y a una visión corporativa y tripartita focalizada en la interacción entre gobierno, empresarios y sindicatos, con frecuente exclusión de otras organizaciones y redes ciudadanas.<sup>38</sup> Sin embargo es de tener en cuenta que mecanismos de otro tipo implicarían la construcción de consensos diferentes a los alcanzados actualmente y conllevarían la formulación de nuevos contratos sociales, en un ámbito regional, lo cual, a su vez, implicaría cesiones de soberanía a las cuales los gobiernos muestran poca o ninguna proclividad.

No obstante, la nueva coyuntura abierta por el arribo de gobiernos progresistas al gobierno demanda no sólo de la construcción de estos consensos, sino también de una mayor participación ciudadana en el ámbito de la construcción de la integración regional y del desarrollo de una ciudadanía social, clave en su consolidación y desarrollo.

Paradójicamente, el énfasis actual de algunos gobiernos de la región en la necesidad de promover y aprobar, junto con la ya existente Carta Democrática Interamericana, una Carta Social para las Américas,

---

38 Ver Podestá, Galán y Jácome (2002).



en el marco de la OEA,<sup>39</sup> o las diferentes iniciativas y planteamientos en torno a la implementación de Cartas Sociales en el marco de los organismos regionales y sub-regionales de integración, particularmente en la CAN y UNASUR, parece reiterar, por un lado, la imposición de una agenda social que no contempla una efectiva participación de la ciudadanía (más como una imposición desde arriba que como consecuencia de una construcción desde abajo) y, por otro, tiende a llevar al plano regional la habitual tensión existente entre libertad y justicia, o entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales, planteados como contradicción y no necesariamente como complemento. De hecho, la formulación de cartas sociales por parte de los gobiernos, en el marco de las diversas instancias intergubernamentales, y sin consulta y participación de las OSC, se presta más a ser interpretada como la elaboración de cartas de intención o de buenos propósitos de carácter unilateral y vertical que el resultado de efectivos ejercicios de participación ciudadana, así guíen acciones concretas en el plano social.<sup>40</sup>

En todo caso, con la introducción de la dimensión social en el debate sobre la integración regional y las concepciones de regionalismo, persiste en esta nueva fase, sin embargo, una manifiesta visión de que la regionalización debe ser impulsada “desde arriba”, manteniendo a la ciudadanía como objeto de la misma (así fuere un objeto privilegiado, particularmente en el marco de retóricas neo-populistas) y no como un sujeto activo de la integración regional.

39 Por iniciativa de la delegación venezolana, durante el XXXIV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA en el año 2004 se encomendó que el Consejo Permanente y la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CEPCIDI) elaborase un proyecto de Carta Social de las Américas y un Plan de Acción que deberían ofrecer a los ciudadanos de la región “oportunidades para beneficiarse del desarrollo sostenible con equidad e inclusión social”. En un informe del CEPCIDI del 2 de septiembre de 2010, se informa que se había avanzado en la conclusión de la sección Dispositiva de la Carta Social, una propuesta de Preámbulo y una propuesta de lineamientos para la acción y puesta en práctica de la Carta, con la intención de lograr la aprobación de la misma antes de finalizar el año 2010, en “Informe Final del Presidente del Grupo de Trabajo conjunto del Consejo Permanente y la CEPCIDI sobre el Proyecto de Carta Social de las Américas”, CP OEA/Ser G, CP/doc.4510/10, 9 de septiembre 2010. A la fecha de redacción de este capítulo esta iniciativa no se había materializado.

40 La definición de Carta Social en los diversas páginas web vinculadas al gobierno bolivariano y al ALBA, dan por aprobada ésta en el 2007, señalando que su propósito “es establecer un carácter vinculante para los estados miembros de la OEA, respecto a los Derechos Humanos Sociales, Económicos y Culturales, como normas que deberán regir la orientación de las políticas públicas que permiten avanzar hacia el fortalecimiento de los derechos colectivos, la preservación de la interculturalidad, el rescate de los valores propios de nuestros Pueblos y el desarrollo de estrategias de desarrollo sustentable para lograr la paz social”. Cfr. [www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=&t=22495](http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=&t=22495) y [www.aporrea.org/medios/a16303.html](http://www.aporrea.org/medios/a16303.html)

No obstante, esta visión comienza a aceptar, en base a la propia movi-  
lización de las redes y organizaciones de la sociedad civil de la región,  
la importancia de la dimensión social de la integración regional, mas  
allá de los acuerdos comerciales y de la voluntad política que, tarde  
o temprano, puede afectar “la adopción de una estrategia calculada,  
deliberada y discrecional por parte de las élites políticas, asociada con  
una disposición de cesión parcial de soberanía” (Mols, 1993).

Frente a los temas que exceden la agenda nacional y que requieren  
de acciones colectivas frente a retos transnacionales es evidente que  
en el marco de las nuevas formas de regionalismo, los Estados han  
tendido, por su carácter predominantemente estado-céntrico e inter-  
gubernamental, a mostrarse reticentes a la hora de ceder soberanía,  
así sea en forma parcial, enfatizando el interés nacional, cuando no el  
discurso crudamente nacionalista y tendiendo a rechazar toda norma-  
tividad de carácter supranacional. Sin embargo, los impactos y presio-  
nes de la globalización exigen cada vez más, formas articuladas e ins-  
titucionalizadas de coordinación colectiva para enfrentar los nuevos  
desafíos transnacionales.

Eventualmente, estos rasgos propios de los regionalismos en curso,  
particularmente en América del Sur, han sido recogidos en el marco  
del proceso de construcción de la misma CELAC y, aunque aún se  
enmarcan en formas de concertación y cooperación política pueden  
constituir las bases potenciales para el desarrollo de modalidades  
más avanzadas de integración regional si las concepciones acerca de  
la soberanía nacional se encauzan en formas colectivas de lidiar con  
los nuevos retos transnacionales aceptando progresivamente ciertos  
grados de cesión de la misma. Aunque las experiencias de Mercosur  
y, en particular de la CAN no constituyen buenos antecedentes en  
este sentido – particularmente en el caso de la CAN donde las normas  
supranacionales han sido aprobadas pero generalmente ignoradas –  
no es de descartar que la integración económica demande una mayor  
flexibilidad de los Estados en este tema. Queda abierta, sin embar-  
go, la interrogante sobre los mecanismos de participación ciudadana  
en la formulación tanto de una agenda regional como de un proyecto  
político estratégico a largo plazo, que la UNASUR parece intentar  
abordar a través de la creación, en noviembre de 2012 de un Foro de  
Participación Ciudadana cuyas características están aún por definir.

## La CELAC: ¿Unidad en la diversidad?

Por otra parte, más allá de la dilución del proyecto del ALCA<sup>41</sup> y de los retos analizados anteriormente, compiten en esta nueva fase varias versiones de regionalismo postliberal en América Latina, con ingredientes distintos.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y decantada, pero no por ello más eficiente e institucionalizada, avanzan la CSN/UNASUR sobre la base de la convergencia MERCOSUR/CAN, con la adhesión de otros países como Chile, Guyana y Surinam. Por otro, bajo la forma de un incipiente pero innovador y ambicioso esbozo, se despliega el ALBA, aupada por concepciones ideológicas más definidas, una avanzada cooperación Sur-Sur y una abierta posición anti-estadounidense. Paradójicamente, algunos miembros del ALBA son, asimismo, miembros de CSN/UNASUR y de MERCOSUR y de la CAN, ya sea como miembros plenos o asociados. La aspiración a que el ALBA se constituya en el “núcleo duro” de UNASUR no parece prosperar más allá de las fronteras ideológicas ya establecidas<sup>42</sup>, pero la experiencias innovadoras que introduce afectan la agenda sudamericana, especialmente en el plano social, energético y financiero.<sup>43</sup> No obstante, y hasta tanto se produzcan nuevos cambios políticos en la región, los restantes miembros de UNASUR no se apresuran a sumarse al ALBA, y el “núcleo duro” de la integración sudamericana, pese a sus deficiencias y limitaciones institucionales, parece más bien encarnarse en torno a MERCOSUR (Peña, 2007) particularmente con las recientes solicitudes de incorporación de Bolivia y Ecuador.

De hecho, la pugna por el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes de MERCOSUR y del ALBA, en torno a factores que articulan diferentes temas (desde la producción industrial y la inserción en el mercado internacional, a los temas energéticos, financieros y de

---

41 Que persiste bajo otras formas en los acuerdos bilaterales de comercio entre EEUU y algunos países de la región, y en el tratado CAFTA-DR a pesar de que se haya declarado su defunción en América del Sur.

42 Con ingrediente adicional: la creciente focalización del presidente Chávez en la construcción del “socialismo del siglo XXI” en su país, en detrimento de sus iniciativas regionales. En Paz Rada, Eduardo (2011) “Peligros para la integración latinoamericana”, en Foro Mundial de Alternativas, [http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article\\_id=24042](http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article_id=24042)

43 A pesar de algunas evidentes superposiciones, como el Banco del Sur acordado en 2007, a pesar de algunas reticencias de Brasil, y el Banco del ALBA, establecido durante la VI Cumbre del ALBA en Caracas, en enero de 2008. Ver para más detalles Serbin (2010a) y Serbin (2010b).

infraestructura y de cooperación Sur-Sur); destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración, alguna capacidad efectiva de incidencia sobre el desarrollo de políticas frente a los bienes públicos regionales. En este marco, en la dimensión económica y comercial, existen serios interrogantes en torno a la caracterización de UNASUR/MERCOSUR como un proceso claramente post-liberal, en tanto se mantienen los acuerdos comerciales que configuran su base sobre la convergencia de la CAN y UNASUR, y se desarrollan mega-proyectos orientados a favorecer el intercambio comercial regional y extra-regional como el IIRSA. La exclusión de los EEUU de la UNASUR tampoco constituye un indicador de que se haya avanzado en un regionalismo post-hegemónico, en tanto Brasil mantiene una relación equilibrada con Washington, en el marco de una mayor autonomía de la región y la eventual reafirmación de la presencia estadounidense en América Latina no queda descartado, particularmente en términos de los acuerdos de seguridad establecidos con varios países de la región que no sólo incluyen a aliados como Colombia, sino también a Brasil. Por otra parte, aunque el proyecto del ALCA se haya desvanecido, varios estados miembros del esquema, mantienen o buscan concluir acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

Si bien en términos políticos hay un evidente distanciamiento de las recetas del “consenso de Washington”, en particular en función de un rol más pronunciado del Estado y del impulso dado a una agenda social, el proceso de reconfiguración del entramado regional en el marco de la UNASUR y de la CEALC, no permite sacar conclusiones apresuradas sobre un regionalismo post-hegemónico, aunque sí sobre el desarrollo de un regionalismo post-liberal en términos de la re-politización de las relaciones, del rol protagónico del Estado y el retorno a una agenda neo-desarrollista, como tendencias predominantes en esta fase, en el marco de la exclusión de los EEUU.

El ALBA, si logra una institucionalidad mas estructurada y una sostenibilidad que no dependa de los precios internacionales del petróleo y de los avatares de la política doméstica en Venezuela, califica, en cambio, para una caracterización asociada con un regionalismo que aspira a ser post-hegemónico y que se presenta como post-liberal, tanto en función no sólo de la exclusión de los EEUU del esquema, sino también del cuestionamiento a sus políticas en la región (apenas co-

yunturalmente atemperadas con la llegada de Obama a la presidencia), mientras que junto a los rasgos destacados para el caso de UNASUR en relación a los tres “retornos”, se evidencia, por otra parte, el desarrollo de formas de cooperación y de comercio diferenciadas de los llamados esquemas “comercialistas”, y basados en otros principios y valores, en el marco del TCP.

Sin embargo, las eventuales tensiones entre dos modelos diferenciados en el seno de la UNASUR – MERCOSUR, por un lado, y el ALBA, por otro, se han visto afectadas por una serie de circunstancias recientes. Por un lado, la aspiración inicial del presidente Chávez de que el ALBA se convirtiera en el “núcleo duro” de UNASUR y reconfigurara este esquema según la matriz ideológica y conceptual bolivariana se fue diluyendo con el progresivo viraje de la política exterior de Venezuela “hacia el Sur” y su aspiración, finalmente concretada, de ingresar al MERCOSUR, en el marco de un incremento significativo de su intercambio comercial con los países de este esquema, del impeachment del presidente Lugo en Paraguay que eliminó el último obstáculo institucional para su ingreso y de su previa salida de la CAN y del G-3 que afectó el comercio con su principal socio andino – Colombia. A su vez, la muerte del presidente Chávez y las turbulencias de su sucesión en Venezuela en el marco de una profunda crisis económica y política, abren serios interrogantes sobre la sostenibilidad futura del esquema. Por otra parte, la emergencia, en el propio seno de la UNASUR de un modelo que se ubica en las antípodas conceptuales del ALBA – la Alianza para el Pacífico (González, 2013:8) basada fundamentalmente en acuerdos de libre comercio y en el respecto a una serie de valores vinculados al estado de derecho y a la democracia, impone tanto a UNASUR como a la naciente CELAC un grado de pluralismo cuyo grado de absorción por estos organismos estas aún por verse.

Pero la necesidad de sostener el pluralismo como un elemento distintivo tanto de la UNASUR pero en particular de la CELAC, se hace más evidente con la incorporación de los países del Caribe no hispánico. Mientras que en la UNASUR, Guyana y Surinam representan una minoría – por demás poco conocida y generalmente ignorada por el resto de la América del Sur unida por la utilización del español y el portugués, y por la predominancia de la fe católica en contextos donde el elemento étnico es valorizado y categorizado de manera diferente,

en la CELAC participan los 15 miembros de la Comunidad del Caribe, 13 de los cuales son angloparlantes (con excepción de Surinam y Haití), que, a diferencia de los países de América Latina, por el Tratado Constitutivo de Chaguaramas, mantienen una política exterior coordinada y generalmente votan en bloque en los foros internacionales, y que se distinguen del resto de la región no sólo por razones lingüísticas y políticas (algunos, pese a ser estado independientes, todavía tienen por soberana a la reina de Inglaterra), sino también por su composición étnica. Si a este cuadro añadimos el hecho, como los hemos analizado en estudios anteriores<sup>44</sup>, de que las percepciones entre el Caribe y América Latina generalmente se caracterizaron por una serie de elementos distorsivos productos de su historia y de estos elementos distintos, y de que las economías caribeñas, altamente dependientes de los monocultivos y del turismo han tenido un desempeño reciente mucho menos positivo que el del resto de América Latina, con una proporción de la población comparativamente poco representativa en relación al resto de la región, vemos que el cuadro del pluralismo en el marco de la CELAC se complejiza no solo en términos de patrones de regionalismo y de integración, sino también de componentes étnicos, lingüísticos y culturales, con una serie de secuelas políticas.

En este marco, más allá de los desafíos endógenos de los procesos regionales en América Latina y el Caribe vinculados con el arraigo y los alcances de la soberanía nacional y las limitaciones impuestas por el déficit democrático presente en la formulación e implementación de la agenda regional, aparecen una serie de desafíos asociados con la capacidad de construir consensos en torno a los necesarios avances hacia la integración regional en un marco plural y fragmentado. En este sentido, parece más probable que estos avances se den en primera instancia en el marco de la UNASUR mientras que la CELAC se consolida como un efectivo mecanismo de concertación política, particularmente en la relación de la región con otros interlocutores a nivel internacional como lo ha evidenciado la Cumbre UE-CELAC o las visitas de la troika a la India, Rusia y China.

---

44 Cfr. Serbin, Andrés y Anthony Bryan (comps.) *¿Vecinos indiferentes? El Caribe de habla inglesa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad/INVEP, 1990; y Serbin, Andrés (1998) *Sunset over the Islands. The Caribbean in an Age of Global and Regional Challenges*, London: MacMillan.

## **Conclusiones: los desafíos pendientes**

Como lo señala un reciente informe, América Latina y el Caribe se caracterizan en la actualidad por su pluralismo y por heterogeneidad política y por ser un espacio en el que conviven proyectos políticos, sociales y económicos muy diferentes, sobre un telón de fondo de estabilidad y credibilidad democráticas; el fortalecimiento de la identidad latinoamericana - con la creación de mecanismos de concertación política regional al margen de los EEUU y del espacio iberoamericano; la progresiva diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas y el surgimiento de Brasil como potencia global, ejerciendo un liderazgo suave sobre la región - y la percepción general de que América Latina se ha constituido en un actor global, fiable y necesario, lo que se ha materializado en el progresivo establecimiento de relaciones estables y de cooperación igualitaria con todos los actores globales. A ello ha contribuido, en los últimos tiempos, el más limitado efecto de la crisis económica en la región, y el hecho de que haya sido la primera crisis totalmente exógena que ha encontrado a la mayoría de los países latinoamericanos con los “deberes hechos”, y en condiciones de ser parte de la solución (Sanahuja, 2013: 48).

Pese a esta nueva situación, y de la existencia de una nueva agenda multilateral en construcción, no se ha desarrollado, hasta el momento, una acción coordinada ni una estrategia común de la región en el ámbito internacional, particularmente en relación a los temas de una agenda global, ni ha existido un esfuerzo colectivo sostenido en este sentido. Hasta ahora, el multilateralismo en la región ha tenido un carácter predominantemente introspectivo, con una focalización en los temas y bienes públicos regionales, más que una orientación proactiva hacia el sistema global. Sin embargo, pese a la proliferación de Cumbres y la abundancia de nuevos mecanismos regionales, también existen serias dudas respecto a su capacidad para contribuir, a corto plazo, a una efectiva gobernanza regional, pues prevalece la tendencia de enfrentar reactivamente las crisis regionales o los conflictos y tensiones inter-estatales.

Como señala el mismo informe (Sanahuja, 2013: 48) la CELAC es el primer intento de concertación y diálogo permanente de los 33 países de la región de América Latina y el Caribe, que nace con la voluntad de reforzar las capacidades de reacción coordinada a los desafíos

de un mundo en cambio en todos los ámbitos. Ofrece la posibilidad de articular los intereses y valores del conjunto de América Latina y proyectarlos en el escenario internacional, superando las múltiples fracturas que hoy dividen a América Latina —y que impiden alcanzar un enfoque común hacia los EEUU, la UE, o el resto del mundo—. Su acción, fundada en el principio de la complementariedad, tiene como propósito evitar la superposición y duplicación de acciones con otras entidades regionales y subregionales —OEA, Mercosur, UNASUR—. El desarrollo de la CELAC es un proceso gradual y plural, basado en el respeto a la defensa de la soberanía y al desarrollo del principio de solidaridad, reafirmando el “necesario equilibrio entre unidad y diversidad”. En un corto espacio de tiempo ha logrado un reconocimiento internacional, y ha establecido una interlocución con actores globales como China, India, o Rusia -quizá la muestra más destacable del intento de convergencia y concertación entre sus miembros-.

Por los roles que juega en el sistema regional de concertación, y su proyección al sistema internacional —en sus relaciones externas y en su concertación en temas de la agenda global como el multilateralismo eficaz, drogas, paz y seguridad, lucha contra el hambre y la pobreza, reforma de las Naciones Unidas— la CELAC puede realizar, de consolidarse la voluntad de concertación manifestada por sus países miembros, una aportación esencial a la gobernanza regional y global con repercusiones en la propia región, en el hemisferio, y en el sistema global, particularmente en el Sistema de Naciones Unidas.

La experiencia reciente muestra que, si bien el desarrollo de los nuevos regionalismos ha contribuido a reforzar la capacidad de avanzar en la concertación de posiciones frente a terceros interlocutores particularmente en el marco de la CELAC, no ha sucedido lo mismo en relación a los diversos temas de la agenda global tratados en los diferentes foros multilaterales, como lo ilustra tanto la falta de coordinación entre los tres miembros latinoamericanos del G-20 como la reciente competencia en el marco de la OMC.

Queda por verse, por lo tanto, si esta concertación alcanza para generar convergencias proactivas en torno a los temas de la agenda global, tanto financieros como medio ambientales y humanitarios que deberán tratarse en los foros multilaterales y que exigirán un particular esfuerzo para transformar el enriquecedor pluralismo de la región en



los planos político, económico y cultural en posiciones comunes frente a temas de particular relevancia transnacional y de especial sensibilidad en términos de soberanía nacional y participación ciudadana, en una región dónde el pluralismo y el llamado a la unida en la diversidad tiende a encubrir la fragmentación.

## BIBLIOGRAFIA

- ALOP (2010) Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates, México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/Coordinadora Civil/Unitas, p. 12.
- ALTMANN, Josette (2007) Dossier ALBA: Alternativa Bolivariana para América Latina, San José de Costa Rica, FLACSO, y Serbin, Andrés (2011) (coord.). De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana, en prensa Barcelona-Buenos Aires: CRIES – Icaria – GPPAC.
- ARNSON, Cynthia et al. (2007) The “New Left” and Democratic Governance in Latin America, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, y Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds.) (2010) Latin America’s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change, Boulder-London: Lynne Rienner Publ.
- BRICEÑO León, José (2012) “New left governments, civil society and constructing a social dimension in Mercosur”, in Cannon, Barry and Peadar Kirby (eds.) Civil Society and the State in Left-Led Latin America, London: Zed Books, pp. 173-186.
- CHERESKY, Isidoro (comp.) (2010) Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI, Buenos Aires: Manantial/CLACSO/IDRC.
- COOPER, Andrew and Jorge Heine (eds.) Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization, Tokyo: United Nations University, p. 303.
- DEACON, Bob (2001) The Social Dimension of Regionalism, Helsinki: GASPP.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (comp..) (2003) Conflictos territoriales y democracia en América Latina; Buenos Aires: Editorial siglo XXI/FLACSO/Universidad de Belgrano.
- EQUIPO DE SOCIEDAD CIVIL (2007) Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Mundial/Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

- ESTEVADEORDAL, Antoni; Brian Frantz and Tam Robert Nguyen (eds.) *Regional Public Goods. From Theory to Practice*, Washington: Inter-American Development Bank/Asian Development Bank.
- FOSTER, John (2010) “Obama, Canada and civil society South and North”, en *Canada Watch* (Ottawa), Fall 2010, pp. 1-6.
- GONZÁLEZ, Miguel (2013) “La Alianza del Pacífico se afianza como nuevo motor latinoamericano”, en *El País* (Madrid), 24 de mayo de 2013, p. 8.
- GRATIUS, Susanne (2007) *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Working Paper No. 37, abril de 2007, Madrid: FRIDE; Soares de Lima, Maria Regina (2009) “La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 25-32; y Hurrell, Andrew (2009) “Brasil y la tormenta que se avecina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 41-54.
- GRUGEL, Jean (2002) “El retorno del Estado al activismo transnacional”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No 16, julio-diciembre.
- JÁCOME, Francine y Andrés Serbin (comp.) (1998) *Sociedad civil e integración en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad – INVESP – CRIES.
- LAGOS, Ricardo (comp.) (2008) *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA.
- LANZA, Eloy (1978) *El sub-imperialismo venezolano*, Caracas: Centauro.
- MARES, David (2013) “Constructing Real Peace and Security in Latin America: Minimizing the “Moral Hazard” Character of Security Institutions”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires); No. 36/37, julio-diciembre 2013, año 17, pp. 189-219.
- MOLS, Manfred (1993) “The Integration Agenda: A Framework for Comparison”, en Smith, Peter (ed.) *The Challenges of Integration. Europe and the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers.

- PAZ Rada, Eduardo (2011) “Peligros para la integración latinoamericana”, en Foro Mundial de Alternativas, [http://www.forumde-salternatives.org/ES/readarticle.php?article\\_id=24042](http://www.forumde-salternatives.org/ES/readarticle.php?article_id=24042)
- PENSAMIENTO PROPIO (Buenos Aires), No. 31, enero-junio 2010, bajo el título Obama y América Latina: ¿hacia una nueva relación?, Buenos Aires: CRIES/IEPALA/Ed. Icaria.
- PEÑA, Félix (2007) “La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano: ¿una cuestión en procura de un liderazgo político colectivo?”, Newsletter mensual, agosto 2007, <http://www.felixpena.com.ar>
- PODESTÁ, Bruno; Manuel Gonzalez Galán y Francine Jácome (coords) (2000) Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional, Madrid: CIDEAL/CEFIR/IN-VESP; Serbin, Andrés (1997) “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración”, en Nueva Sociedad (Caracas), No. 147, enero-febrero.
- RIGGIROZZI, Pía (2010) “Crisis, resilience and transformation: regionalismo beyond Europe”, paper presentado en el seminario El regionalismo en América del Sur: ¿globalización desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?, Buenos Aires, FLACSO, 29 de junio.
- RIGGIROZZI, Pía (2010<sup>a</sup>) Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis, Buenos Aires. FLACSO, abril 2010.
- SAGUIER, Marcelo (2007) “The Hemispheric Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The Challenges and the Opportunities of Transnational Coalitions against Neo-liberalism”, en Globalizations, vol 4, No 2, June 2007, pp. 251-265.
- SAGUIER, Marcelo (2008) “Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires: CRIES), No. 28, año 13, julio-diciembre 2008, pp. 81-112.
- SANAHUJA, José Antonio (2010a) “La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanhauja (eds.) Una región en construc-

ción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: Fundación CIDOB

- \_\_\_\_\_, José Antonio (2010b) “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional”, en del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.): op. cit.
- SANAHUJA, José Antonio et al. (2013) Hacia una nueva gobernanza mundial, Alcalá de Henares: Ielat-CAF, p. 38.
- SENNES, Ricardo y Ricardo Mendes (2009) “Inserción económica brasileña en América del Sur”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 79-86.
- SERBIN, Andrés (1998) *Sunset over the Islands. The Caribbean in an Age of Global and Regional Challenges*, London: MacMillan.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2001) “Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2003) “Desafíos y obstáculos políticos al ALCA”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 186, julio-agosto;
- \_\_\_\_\_, Andrés (2007<sup>a</sup>) “Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?”, en Serbin, Andrés; Pavel Isa-Contreras y Lázaro Peña (eds.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007*, Araquara/Buenos Aires: CRIES, pp. 7-36.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2010) “Obama y América Latina y el Caribe: a más de un año después”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 31, enero-julio.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2010a) “De despertares y anarquías: avatares de la concertación regional”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), vol. 10, No. 3.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2010b) “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, en Martínez, Laneydi; Haroldo Ramanzini y Mariana Vásquez (comps.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* No. 8, Buenos Aires: CRIES-CEHSEU-CEGRE-UNESP, pp. 7-38.

- \_\_\_\_\_, Andrés (2010c) “De despertares y anarquías”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol 10, No. 3, pp. 6-11.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2010d) “Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism: A Latin American Idiosyncrasy?”, in *Latin American Multilateralism: New Directions, Compilation of Articles*, Ottawa: FOCAL, September 2010, pp. 8-12.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2011) *Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2011) *Regionalismo y soberanía nacional: los nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES-Nueva Sociedad, Documento CRIES No. 15.
- \_\_\_\_\_, Andrés (2013) “Chávez y América Latina: entre el mito perdurable y un legado incierto”, en *Foreign Policy. Edición Mexicana*, vol. 2, No. 9, abril-mayo 2013, pp. 48-51.
- SERBIN, Andrés y Anthony Bryan (comps.) *¿Vecinos indiferentes? El Caribe de habla inglesa y América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad/INVESP, 1990.
- SERBIN, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (coords.) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES, 2012.
- SILVA Barros, Pedro y Andrés Calixtre (2013) “Una integración sudamericana bajo la perspectiva brasileña: del Mercosur a la Unasur”, en *LíneaSur* (Quito), No. 4., enero-abril 2013, pp. 172-187.
- TULCHIN, Joseph (2011) “A New U.S. Policy Toward Latin America?”, *Perspectives on the Americas*, Miami: Center for Hemispheric Policy, University of Miami, March 18 2011.
- VALLADAO, Alfredo (2007) “La nueva línea de Tordesillas. La actual gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica”, en Serbin, Andrés; Pavel Isa-Contreras y Lázaro Peña (eds.) *Anuario de la Integración Regional de América latina y el Gran Caribe*, Araquara/Buenos Aires: CRIES, pp. 135-147.

VALLS Pereira, Lía (2009) “Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 67-78.

ZIBECHI, Raúl (2009) “Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación”, en *Viento Sur* (Montevideo), No. 100, enero 2009, p. 254.

# LA COMUNIDAD DE ESTADOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA INTEGRACION LATINOAMERICANA Y SU RELACION CON LA UNIÓN EUROPEA

Jorge Valdez <sup>45</sup>

## Introducción

El nacimiento de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe, CELAC, produjo comprensible expectativa entre variados círculos y medios tanto dentro como fuera de la región que esta engloba. Se trata de un nuevo intento de avance hacia la materialización de aspiraciones históricas latinoamericanas que, por una u otra razón de no poca importancia, no han llegado hasta ahora al resultado esperado y que, a pesar de las evidencias del pluralismo prevaleciente en la realidad, se espera ahora puedan encontrar el cauce que conduzca a un destino diferente.

Hasta ahora el comportamiento intergubernamental de sus integrantes parecería impregnado por la prudencia, habiéndose optado avanzar a ritmo lento que asegure el llegar a algún destino, por encima de las usuales visibilidades que suelen otorgarse a estos acontecimientos. Suficiente percatarse que solamente el proceso que condujo a la creación de la CELAC fue prolongado, particularmente si se tiene presente que el pre-existente Grupo de Río ya englobaba a sus miembros, aunque es cierto que sin el novedoso horizonte hacia el que fijar rumbo que introduce la acertada calificación de “Comunidad”.

De cualquier forma, no han faltado quienes en abierto entusiasmo por la realización alcanzada ofrecen una amplia gama de interpretaciones sobre lo que consideran sus alcances. Estas comprenden para algunos hasta una eventual ruptura o desmembramiento del Sistema Interamericano, mientras para otros la región se prepara para actuar articuladamente en una multipolaridad emergente. También están aquellos que conscientes del pasado y sus frustraciones aventuran dudas agudizadas por la proliferación de procesos y mecanismos regionales de tendencias tan diversas en su origen como en su marcha, composición y propósitos.

---

45 Director Ejecutivo de la Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe, (Fundación EULAC).



En todo caso, el proyecto que encierra la CELAC puede convertirse en hecho inédito, aunque ello dista de estar asegurado. No obstante, las dudas existen, esperanzas por el papel que pueda desempeñar en la necesaria construcción de una región que hacia un mediano plazo pueda converger progresivamente en los grandes temas globales y en una agenda sustantiva que fortalezca condiciones para la gobernanza regional y mundial y para el ejercicio de la democracia y los derechos de ciudadanía en el marco de una prosperidad sostenible.

Sin embargo, mal haríamos al pretender en este temprano estadio resultados al margen de lo que historia y realidad enseñan en cuanto a posibilidades. Por ello, resulta necesario evitar y disuadir expectativas cuyo imposible cumplimiento producirá el consiguiente desencanto y, con ello, la erosión del proyecto emprendido. Por el contrario, se requiere dotar a cada paso de viabilidad y de propósito dentro del amplio objetivo de promover la convergencia regional y la integración sobre bases que atiendan en cada caso los grandes intereses nacionales.

Es por esa razón que adquiere relativa importancia mirar el escenario de la integración latinoamericana desde la historia para comprobar cuáles han sido los factores que han impedido que sucesivos proyectos se consoliden. Solamente así podrá identificarse esos factores críticos cuya debida atención hará posible alcanzar una marcha sostenida e identificar criterios -y eventualmente acciones- para una agenda de convergencia regional.

El presente trabajo busca acercar a esa mirada histórica de manera sucinta y limitada al contexto latinoamericano -no al caribeño que ofrece una dinámica y complejidad diferente aunque no del todo ajena- a la vez que aproximarse a una propuesta de horizonte hacia el que conducir la vinculación de CELAC como interlocutor regional con otros actores, en especial hacia la Unión Europea, región a la que identifica de manera específica y singular en sus documentos constitutivos.

A pesar de las experiencias acumuladas, el ímpetu del entusiasmo ocasionalmente puesto de manifiesto con las nuevas dinámicas integradoras en América Latina es comprensible. Después de todo, el “desiderátum” de la integración ha estado presente en las manifestaciones de intelectuales y líderes políticos latinoamericanos a lo largo de la historia de las repúblicas e, inclusive, en algunas de las constitu-

ciones políticas nacionales que aluden en forma directa a la vocación o al mandato integrador del Estado respectivo. Todo ello se enraíza en las ideas promovidas por el “sueño de los libertadores” y el pensamiento de precursores de una emancipación que, sin embargo, significó en muchos casos la ruptura de las unidades político-geográficas pre-existentes fraccionando territorios en repúblicas independientes que definieron como primera tarea construir una identidad que en oportunidades requirió afirmarse enfatizando su propia alteridad (Bakula, 2002, Tomo I: 33-34).

Por tanto, una premisa significativa que debe reconocerse en el análisis es que la dinámica de la integración en América Latina responde a un acendrado sentimiento de identidad colectiva, de “comunidad”, -que para la mayor parte de sus integrantes encuentra sus raíces en la lengua, y en una idiosincrasia colectiva asociada a la presencia histórica de sucesivos factores exógenos, como España y los Estados Unidos, respectivamente- y que se aplica sobre una realidad en la que durante un período no muy lejano de su historia, han sido las dinámicas nacionales las que han impreso algunas veces tendencias centrífugas y, por tanto, en un sentido opuesto a la integración.

Más aún, es perceptible la casi permanente brecha que ha existido entre el discurso y la voluntad de integración con la capacidad de renunciar a políticas estrictamente nacionales en aras de forjar políticas comunitarias en las que el sacrificio, o la entrega del corto plazo, son compensados por ganancias colectivas en el mediano y largo plazo de mayor alcance. Las contadas excepciones que han intentado apartarse de ese raciocinio han sido usualmente resultado de la necesidad de hacer frente a factores exógenos y, por lo tanto, insuficientes para prevalecer sobre las presiones que el corto plazo ejerce sobre cada país.

Además, debe tenerse presente que el discurso integrador latinoamericano ha reflejado, con algunas fallidas excepciones en el Siglo XIX, la intención de reunir económicamente extensos territorios de relativamente poca dinámica de intercambios entre sí; los que además se encuentran segmentados por desafíos geográficos colosales, a la vez que por efectivas barreras ambientales como son los casos, por solamente citar dos ejemplos del bosque amazónico o del Darién. Además, lleva implícita la necesidad de sobreponerse a un legado colonial constituido por un sistema de infraestructuras diseñado para extraer rentas desde la periferia e impedir la comunicación entre provincias,

lo cual sustrae de cualquier esfuerzo de la base material que proporcionan los intercambios para sustentar esta clase de procesos.

El proceso de integración latinoamericano, entendido desde esa perspectiva, ha atravesado momentos diferenciales en su historia (Giordano y Devlin, 2011) buscando responder a sucesivos desafíos o contextos que, una vez sobrepasados, no han significado la desaparición del proceso institucional que originaron. De esta manera, se ha creado una suerte de yuxtaposición de procesos que hacen una trama difícil de asimilar para quienes ven a la región desde fuera y, en algunos casos, desde dentro de ella también.

Tanto la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALAC, como la Comunidad Andina, CAN, o el Mercado Común Centroamericano, MCCA, eran procesos que buscaban preservar el modelo de sustitución de importaciones que en sus inicios había alentado la depresión de los años 30 y el proteccionismo prevaleciente como causa y consecuencia de ella (Hobsbawm, 1994: 94). Para finales de los años cincuenta los modelos nacionales de sustitución de importaciones habían mostrado su insuficiencia de escala por lo reducido de cada mercado. Esa constatación permitió concluir que mediante economías de escala logradas por la integración de mercados sería posible preservar los mecanismos de protección de los mismos y, con ello, las políticas de industrialización que, con relativamente pobres resultados, se venían costosamente implementando. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, fue la respuesta operativa inicial para ello, demostrando en relativamente poco tiempo sus propias limitaciones.

La Comunidad Andina, CAN, una evolución del original Acuerdo de Cartagena (1969), constituyó expresión de la insatisfacción de países medianos frente a las asimetrías en ALALC. Sentían una falta de equidad en beneficios respecto de los que obtenían los países más grandes de la región. La CAN fue también el diseño integrador más avanzado y ambicioso en sus orígenes, anticipando un mercado común, programación industrial conjunta y un trato común al inversor extranjero; es decir, una integración de políticas comerciales, industriales y normativa que ningún otro proceso había llegado a comprometer. Desarrolló, progresivamente, una institucionalidad bastante amplia y compleja -incluyendo un Parlamento cuyos miembros son elegidos por elecciones directas y un tribunal. Obviamente, tal institucionalidad sobrepasaba largamente los avances reales en el proceso

de integración que no ha conseguido trascender de la creación de una zona de libre comercio y del diseño e implementación de algunas medidas de cooperación política en sectores específicos.

Para finales de la década de los setenta el deterioro del proceso andino era visible y los años siguientes, con la crisis de la deuda lo afectaron significativamente al deteriorar el incipiente comercio intra-regional que se había desarrollado. Es recién en la década de 1990, con un nuevo empuje liberalizador, que se acentúan los intercambios entre sus miembros, especialmente de productos no primarios de cierto valor agregado usualmente procedentes de estructuras productivas de relativamente poca participación en el producto nacional pero de muy alta significación en materia de empleo, en especial por pequeñas y medianas empresas. Parte importante de esas corrientes subsisten hoy y es por ello que, no obstante, la crisis del proceso y las dificultades para profundizarlo e ir hacia un mercado común, ninguno de los países miembros parecería interesado en la desaparición de la CAN, aunque sí en un sinceramiento de su desproporcionada estructura institucional.

Pero la experiencia más antigua (1960) y originalmente exitosa de integración subregional fue la centroamericana con el MCCA, el que en sus seis primeros años había prácticamente liberalizado todo el comercio entre sus miembros y poco después había llevado el intercambio entre ellos hasta el 28% del comercio de toda la región. Sin embargo, las tensiones políticas en los años setenta lo afectarían significativamente. Con la paz y el crecimiento de años recientes, el proceso centroamericano ha puesto en evidencia, además, su capacidad de alcanzar consensos intrarregionales que le han hecho posible como región y a pesar de la diversidad de enfoques y sensibilidades existentes, cerrar exitosamente negociaciones comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea, escenario hasta ahora imposible para los demás mecanismos de integración de América Latina.

Más adelante, hacia finales de la década de 1980, Argentina y Brasil iniciaron una serie de acuerdos sectoriales en el marco de ALADI, los que para 1991 condujeron a la creación de MERCOSUR, una iniciativa cuyo impulso se atribuye en gran medida a Brasil, que mostraba interés por preservar el espacio regional para una integración sin cabida para potencias extra-regionales.

Desde una perspectiva de centros o círculos concéntricos, el Mercosur debía ser, desde la perspectiva de sus promotores el eje articulador de la integración sudamericana. Surge así una nueva noción referida a “Sudamérica” como un espacio específico y diferenciado de lo que hasta ese momento había sido el conjunto de América Latina. Ello suponía alinear a América del Sur en torno de una visión común de integración hemisférica, como lo entendió el Brasil desde la década de la década de 1990, haciendo de este aspecto un componente central y notorio en su estrategia de inserción internacional (Sorj y Fausto, 2011).

Es importante recordar que para ese entonces en los Estados Unidos, el gobierno de George Bush había lanzado la llamada “Iniciativa de las Américas”, una expresión de propósitos sin contenidos expuestos, pero que despertó interés en buena parte de los países de la región que encontraban una manifestación de renovado interés en la post Guerra Fría. Más adelante, durante el Gobierno Clinton, la propia noción evolucionó hacia lo que se conoció como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA. La Argentina de entonces, (1990) no ocultaba su aspiración por una mayor vinculación con los Estados Unidos, como ya lo había hecho por esa época México, al negociar el NAFTA. En ese sentido, para el Brasil el MERCOSUR, además de ofrecer un atractivo comercial, representaba también una mejor manera de asegurar su entorno inmediato libre de las complejas competencias extra-regionales que hubiera determinado un acuerdo de la Argentina con los Estados Unidos. En otras palabras, contrariamente de la visión mexicana, en la perspectiva de Brasil se buscaba preservar un grado mayor de autonomía en relación a los Estados Unidos, manteniendo una protección de la industria y asegurando el acceso a los mercados del entorno más cercano bajo un enfoque que irradiaba desde la relación Brasil - Argentina y luego desde el MERCOSUR.

Pero este diseño, sin embargo, requería no constreñir espacios para políticas nacionales, en especial industriales o comerciales. La integración en MERCOSUR, por lo tanto, integraba mercados, pero carecía de los mecanismos suficientes que contribuyeran a asegurar equilibrios y que hicieran el modelo suficientemente atractivo a otras economías sudamericanas frente a la desproporcionada capacidad relativa de los socios de mayor tamaño. Todo ello se hizo evidente tan temprano como en 1995, cuando ante la potencial tendencia de relo-

calización de inversiones de la industria automotriz hacia Argentina, el Brasil consiguió un régimen especial para asegurar que la expansión del sector automotriz se concentrara en Brasil y no en Argentina, dejando el sector automotriz fuera del modelo de liberalización comercial.

Más adelante, en enero de 1999, la devaluación del Real y posteriormente el final del régimen de convertibilidad en Argentina, se encargarían de suprimir cualquier posibilidad de armonización de los regímenes macroeconómicos o la profundización de la Unión Aduanera que se había logrado hasta entonces. También quedaba en evidencia los estrechos límites para una política de regionalismo abierto en el MERCOSUR (Sorj y Fausto, 2011).

Estas razones también explican las dificultades -y limitaciones- para establecer un proyecto de gobernanza regional en el área económica. Los frustrados esfuerzos de convergencia entre MERCOSUR y la CAN, emprendidos desde mediados de la década de los noventa, no han conducido a resultados. En momentos determinados, los términos planteados desde MERCOSUR parecían asemejar a propuestas de fusión bajo MERCOSUR y no a la convergencia de dos procesos con profundidades distintas, grados de institucionalidad muy diferentes y, principalmente, con componentes específicos que contribuyeran a relativizar el menor tamaño relativo de algunos países, especialmente, en el caso de la CAN.

Ciertamente, como mercado, como inversor, o como receptor de inversiones, MERCOSUR es extremadamente atractivo para un vecindario que le toca vivir un período relativamente prolongado de crecimiento y que requiere transformar su prosperidad, fundamentalmente extractiva, en una base productiva diversificada. La experiencia, sin embargo, evidencia las limitaciones para promover un proyecto políticamente coordinado de integración económica que atienda esos factores.

Por otra parte, en el contexto más reciente, la explosión de la demanda mundial de productos primarios impulsada desde el Asia, ha reducido la importancia relativa del comercio intrarregional, restando ímpetu a las dinámicas de integración económica regional. (Motta Veiga, Polonia Ríos 2011)

Con ello, solamente queda en la práctica suponer que los flujos de comercio e inversión intrarregional seguirán creciendo bajo el impulso

de los procesos de internacionalización de capitales nacionales y por las dinámicas de la globalización, a su vez resultado de la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades por parte de los agentes económicos.

Habiéndose agotado el proceso de negociación de la ALCA y con las evidencias de la relativa disfuncionalidad comercial del MERCOSUR, se produjo la creación de la Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR), empeño en cuya realización el Brasil jugó un importante papel. Dado el contexto regional existente para entonces, no fue una tarea de poca significación, especialmente si se tiene presente que para entonces determinados países promovían una ruptura con el pasado y sus instituciones. Por ello no deja de resultar reveladora la alusión del propio tratado constitutivo de UNASUR cuando señala *“que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos”*.

Tal referencia dejó claramente establecido que UNASUR no significa la ruptura con la institucionalidad preexistente y se aleja de la pretensión manifestada por algunos gobiernos de la región que inducían a pensar en ese camino, dando por el contrario cabida a intereses que buscan preservar sus propios procesos de integración e inclusive esquemas de escala mayor, como es el Sistema Interamericano.

Pero en todo caso UNASUR, por su naturaleza, es un foro político y no un proyecto de integración económica, a pesar que le hayan sido transferidas a su Consejo de Infraestructura las responsabilidades de la Iniciativa para la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA, el proyecto más significativo para impulsar y sostener la integración física sudamericana. Por ello no deja de ser causa de alerta la aparente pérdida de vigor y dinamismo en una iniciativa de tanta potencialidad como significado.

La naturaleza política de UNASUR la ratifica la definición del carácter y atribuciones del Consejo de Defensa Sudamericano. Existían en la región propuestas para la creación de una fuerza militar sudamericana unificada. Sin embargo, el Consejo nació con las competencias de una instancia facilitadora de la cooperación e intercambio de informaciones en el campo militar, sin restricciones a la independencia

de las respectivas fuerzas armadas nacionales y dejando de lado las propuestas de un comando unificado. Se trata en, consecuencia, de un avance importante pero que sigue marcando la naturaleza fundamentalmente política del UNASUR.

En este marco regional no parecieran existir condiciones, al menos en el corto y mediano plazo, para que la heterogeneidad de la región pueda converger en un proceso de integración económica en el marco de UNASUR. Chile, Perú y Colombia están cada vez más integrados al Asia del Pacífico. Los dos primeros países pertenecen a la APEC y Colombia está camino a ser miembro pleno. Los tres países participan en la negociación de la Asociación Transpacífica (TPP), iniciativa que se convirtió en prioridad de los Estados Unidos en su “viraje” hacia un eje transpacífico y, más recientemente, han conformado, junto con México, la denominada Alianza del Pacífico, a la que próximamente se uniría Costa Rica y que contempla libre tránsito de bienes, servicios y personas, así como la integración de mercados bursátiles y otros aspectos con miras a un mejor aprovechamiento la condición costera de estos países frente al Asia.

Pero también se encuentran los países cuyos modelos de desarrollo expresan desde discursos de variado matiz la elección de una inserción externa liderada por los Estados nacionales y sus empresas. Con los mencionados matices diferenciales, éstos entienden que someter una serie de disciplinas a marcos normativos derivados de un Tratado supone una renuncia de soberanía que restringe la discrecionalidad del Estado soberano.

Pero un factor que no debe soslayarse en el análisis lo constituye el hecho que, inclusive, para aquellos que parecieran opuestos a una apertura comercial amplia, existen alternativas que se encuentran más allá del ámbito propiamente regional. Tanto comercial como financieramente, la región encuentra en los mercados internacionales tradicionales, al igual que en las economías emergentes oportunidades inéditas. Con ello, no son solamente los flujos comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea, los que siguen siendo activos en una región con una estructura productiva aún sustentada en recursos básicos, sino que es también la China y otros mercados del Asia los que han pasado a ser importantes y cada vez mayores destinos y proveedores, además de fuentes de financiamiento que no suelen requerir



del tipo de condicionalidades que con frecuencia se encuentran en los mercados tradicionales.

Con ello, emerge un nuevo fenómeno por el cual el principal competidor de proveedores regionales en mercados de América Latina y el Caribe no son frecuentemente ni los Estados Unidos ni la Unión Europea sino más bien los países asiáticos y principalmente China.

### **La CELAC: Desafío y oportunidad**

Es en ese marco que nace la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe, CELAC, una manera de reconstituir el esquema de la “gran región” latinoamericana que las dinámicas reseñadas habían segmentado. La CELAC no solamente trae consigo un marco multilateral para el importante reencuentro de México y su indisoluble identidad con su pertenencia latinoamericana, la importante incorporación de Cuba al marco regional, sino además el encuentro -indispensable- con un Caribe anglófono, francófono y neerlandés cuyo futuro se encuentra en grado significativo unido a profundidad y calidad de su articulación con América Latina.

Naturalmente, en el contexto regional descrito en los párrafos precedentes alimentar expectativas de una CELAC que en el corto plazo pueda sobreponerse en los temas económicos a la diversidad de visiones concernientes a la inserción internacional de sus miembros, aunque deseable, sería poco realista. Por ello la funcionalidad de la CELAC para la región radica en su capacidad para identificar temas susceptibles de consenso y de desarrollar, por ese camino y en forma progresiva una visión genuinamente regional -por tanto representativa de los grandes intereses de todos sus miembros- indispensable para interactuar constructivamente con terceros en la promoción del interés regional y de hacer a la región parte significativa en la definición y construcción de mecanismos de gobernanza global.

Además, por la naturaleza de la pluralidad de visiones, esos consensos solo, excepcionalmente, podrán estar referidos a políticas macro, que son precisamente aquellas sobre las que usualmente estuvo asociada la consulta y coordinación regional. Esas excepciones seguramente tendrán que ver con aquellas circunstancias que aludan a principios de larga vigencia y fiel observancia en la región, que suelen alimentar comportamientos prácticos que hasta ahora han antepuesto patrones

defensivos ante la ausencia de consensos que hagan posible comportamientos de orientación proactiva.

De esta manera, se hace necesario salir al encuentro de las circunstancias identificando temas y sectores en los que, no obstante su apariencia de menor envergadura, se pueda conseguir avances reales para la unidad regional y para el bienestar de la ciudadanía de la región, como podrían ser políticas de protección social vinculadas al empleo, la fiscalidad, el desarrollo local y sus exigencias de políticas concertadas, infraestructuras para la cohesión social y la competitividad regional, coordinación en la lucha contra el crimen organizado, entre otras. Este listado no pretende ser exhaustivo y menos aun inmutable. La conformación del mismo, como corresponde, deberá evolucionar conforme lo hagan las circunstancias globales y las percepciones de convergencia del interés regional, pero siempre teniendo presente los límites de lo realizable por encima de apremios políticos nacionales usualmente circunstanciales.

Naturalmente, la CELAC es la llamada a ser, a partir del consenso regional, la plataforma para la vinculación y diálogo con otras regiones y, muy especialmente, con la Unión Europea, como lo anticipa su propio instrumento constitutivo al singularizar su función de interlocutor en el diálogo de América Latina y Caribe con esa región.

Esto resulta particularmente cierto si se tiene presente la manera como América Latina y el Caribe se vinculan con otras regiones del Mundo, en especial con el Asia Pacífico como nuevo actor significativo en la escena internacional y, dentro de esa región, en particular con la China. A este respecto, una de las características más destacadas en la relación con China es el carácter incremental con el que ésta se ha ido desarrollando, especialmente, desde el año 2000. Pero no es solamente hoy el comercio lo que la caracteriza sino también los importantes niveles de inversión y financiamiento que en los últimos años ha colocado este país en América Latina y el Caribe.

Por ello resulta de especial interés e importancia llegar a comprender la magnitud y alcances de los profundos desafíos que China presenta a América Latina y el Caribe, tanto por su calidad y concepción del desarrollo -en buena medida singular- y su contraposición con las visiones que existen en ésta última región, incluyendo el papel del sector público; como en el plano cuantitativo que establece el diferenciado

rendimiento socio-económico de ambas regiones en las últimas décadas y que sugieren una interrogante crucial acerca de cuánto tiempo más puede América Latina y el Caribe continuar con esta base de relacionamiento sin que ello obligue a revisar sus categorías conceptuales y políticas.

Además, China no solamente es causante o beneficiaria de un significativo déficit comercial con la región en su conjunto, -y también con la mayor parte de cada uno de los países- sino que es también un exportador de productos tecnológicos medianamente avanzados, mientras que las exportaciones de América Latina y el Caribe a la China tienen cada vez un menor contenido tecnológico.

Los efectos sociales que estos patrones de intercambio tienen en otras dimensiones son los que, en última instancia, merecen la mayor atención, toda vez que esta concentración de importaciones y exportaciones con China, está llamada a tener repercusiones significativas en un mayor nivel de desigualdad en América Latina y el Caribe (Dussel Peters, 2013).

En ese sentido, cabe preguntarse si más allá del corto plazo y de la incuestionable oportunidad que ofrece la vinculación de América Latina y Caribe con China, esta puede llegar a alcanzar una dimensión y velocidad que sea, en algún momento, funcional al ideario de la unidad regional sobre las bases de ejercicio de la democracia y los derechos de ciudadanía en un marco de prosperidad sostenible y mayor cohesión social y territorial. Después de todo, la emergencia, consolidación y avance de China como potencia global apunta hacia el diseño y emergencia de un mundo “post-occidental” con incidencias profundas sobre valores y perspectivas de cómo se construye un mundo distinto (Rojas Aravena, 2012).

### **CELAC – Unión Europea:**

#### **La construcción de una visión global compartida**

La singularización de la Unión Europea en la constitución de la CELAC no es accidental. La UE es la única región con la que América Latina y el Caribe tiene establecida una asociación estratégica desde 1999. En ese marco ha venido sosteniendo, desde entonces, encuentros regulares al más alto nivel y existe el empeño hoy de ambas regiones por trabajar para que ese proceso se arraigue de manera más significativa en las respectivas sociedades a uno y otro lado del Atlántico.

Es necesario reconocer, sin embargo, que desde que esa asociación fuera establecida son muchos los cambios registrados, tanto en el contexto global como en cada una de las dos regiones. A nivel global, se registra hoy los que la OCDE ha tipificado como “shifting wealth” al referirse a la emergencia de nuevas economías en la escena mundial, -la China la más notoria pero también es importante en ese contexto la de Brasil que forma parte de una de las dos regiones- y el desplazamiento del tradicional eje estratégico del Atlántico hacia un eje en el Pacífico, entre otros muchos factores.

A ello se suma, además, el ascenso de América Latina como región y la crisis en la zona del Euro. En el primer caso, destaca además la heterogeneidad dentro de la región, la que alude al pluralismo de enfoques que prevalecen entre los países y también a la diversidad en el desempeño económico de los mismos. En el caso europeo a la llamada crisis de la Zona Euro se suman los efectos que ésta tiene en el modelo social y la necesidad de ajustes en aspectos centrales del mismo, a la vez que la mayor notoriedad de voces europeas que cuestionan el propio proceso de integración.

En general, son muchos más los cambios que registra el contexto. Lo señalado da una idea de la magnitud de los cambios que se están registrando y la necesidad de actualizar la plataforma sobre la que debiera desplazarse la relación birregional.

Pero, también, la lógica dentro de la que se plasmó en 1999 esta asociación birregional también ha cambiado. Cuando la asociación estratégica ALC-UE fue establecida, el objetivo se insertaba en la política de la Unión Europea conocida como interregionalismo, que desde 1994 buscaba aprovechar los avances en la integración europea para proyectarse y vincularse con el resto del mundo, entre otros<sup>46</sup>, a través de aproximaciones de región a región que pudiesen crear analogías de gobernanza semejantes a las aplicadas por la UE. Subyacente estaba la percepción europea de una América Latina homogénea y con cierto

---

46 Como resultado del Tratado de Maastricht, la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE se articuló en planos diferenciados que incluían asociaciones estratégicas bilaterales, destinadas a los actores más importantes, la política de acceso, para los países que estuviesen camino a incorporarse a la UE y que son sujetos de un tratamiento especial de convergencia; la política de vecindad para aquellos que estuviesen geográficamente situados en su vecindad sin que esté definido o identificado que puedan ser algún día miembros de la UE; y, el interregionalismo, aplicado mediante la asociación estratégica ALC-UE, el proceso ASEM con el Asia y el proceso con los países ACP (Cotonou, EPAs, etc.)

grado de coordinación, por lo tanto, capaz de actuar concertadamente en el ámbito multilateral.

Por otra parte, del lado de América Latina, los años previos y las políticas de regionalismo abierto habían demostrado la necesidad de diversificar vinculaciones, lo que no solamente reportaba beneficios económicos, sino que atenuaba también vulnerabilidades derivadas de su elevada exposición a los Estados Unidos. Los mensajes europeos, además, acompañaban muy directas alusiones a democracias ciudadanas con políticas de equilibrio entre el comportamiento del mercado y la demanda social, todo ello en un marco en el que la cooperación se ofrecía como uno de los pilares centrales de esa vinculación que pasaba, a partir de la I Cumbre (1999) a ser una “asociación estratégica”. De esta manera, consciente o inconsciente, se fue arraigando en algunos sectores la percepción de que Europa asumía mediante su cooperación una responsabilidad en el desarrollo social latinoamericano, seguramente sin que la propia UE fuera consciente del fenómeno que se estaba precipitando. Pero no solamente la UE giraba en aquel entonces hacia regionalismos como vehículo de proyección externa. Los Estados Unidos, habían hecho lo propio con el llamado a la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de Norte América y anunciaban un giro importante de su estrategia tradicionalmente bilateral al promover un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, abandonando su tradicional renuencia a salir del contexto bilateral que había sido característica de su vinculación con los países de América Latina.

Después de todo, eran los días de optimismo de la post Guerra Fría. América Latina salía de la década perdida del desarrollo dentro un escenario de prometedores procesos de pacificación, de consolidación democrática en la región y con políticas post-Brady que habían permitido remontar la pesada carga del servicio de la deuda externa y la orientaban hacia la recuperación económica con políticas que miraban hacia el mercado y que se hacían perceptibles, entre otros, a través del llamado regionalismo abierto.

Adicionalmente, la pacificación y la consolidación democrática trajeron consigo un escenario de más amplia autonomía tanto para América Latina y el Caribe, como para la UE. Ello a su vez ofrecía la posibilidad de encontrar en la UE un factor de diversificación y equilibrio para una región en la que tradicionalmente los Estados Unidos eran

factor hegemónico incontestado. Junto con ello, la UE era potencial socio para una agenda de gobernanza global en la que ambas regiones podían actuar concertadamente y tener algún impacto en la misma, en especial, en lo que se suponía –al menos hasta el 11 de setiembre de 2001- sería un mundo multipolar.

La aplicación del interregionalismo por la UE, en el caso específico de América Latina, suponía también que la asociación estratégica encontraría expresión cabal en materia comercial mediante la progresiva materialización de acuerdos de asociación, tanto bilaterales como con cada uno de los esquemas subregionales, empezando por México y Chile, dos países que ya habían alcanzado acuerdos comerciales con los Estados Unidos; y, seguidamente con el MERCOSUR. En cuanto a Centroamérica y la CAN, en un principio la UE contemplaba mantener el régimen de preferencias del SGP-drogas combinado con la asistencia al desarrollo, dando lugar así a una política europea de “dos velocidades” como acertadamente ha sido calificada en diversos trabajos por José Antonio Sanahuja.

La persistencia de la CAN en demanda de la negociación de un acuerdo, sumado a las incompatibilidades del SGP-drogas con las normas de la OMC47 condujo a que en el año 2006 esta política abriera paso a la negociación de acuerdos de asociación tanto con la CAN como con Centroamérica.

Ese proceso, formalmente registrado desde la Cumbre de Viena en el 2006, conduciría en última instancia a una pragmática revisión del inter-regionalismo de la UE, al aceptarse -ante la imposibilidad de un Acuerdo con la CAN un acuerdo comercial con Colombia y Perú.

Con Centroamérica, no obstante la pluralidad de perspectivas de inserción internacional existentes en el ámbito centroamericano, se logró alcanzar un Acuerdo en lo que constituyó el primer precedente de un Acuerdo de esta naturaleza de la UE con otra región.

Con el Caribe, por otro lado, se avanzó hacia la negociación del denominado Acuerdo de Asociación Económica (EPA), formato propuesto por la UE a los países que son parte del grupo de países ACP que se benefician del régimen establecido en los acuerdos de Cotonou. Desde esa perspectiva, los componentes comerciales de la asociación estra-

---

47 Esto daría lugar al surgimiento del SGP+, a través del que las preferencias concedidas en el anterior SGP-drogas quedaron relativizadas al extenderse a otros países y grupos.

tégica interregional continúan estando incompletos. Por una parte, la trama de acuerdos subregionales no se ha completado al faltar culminar la negociación UE - MERCOSUR —el socio comercial más importante de la UE en ALC- y dos países de la CAN, Bolivia y Ecuador, no tienen aun un Acuerdo con la UE.

Por otra parte, respecto del propósito de actuar coordinadamente para avanzar hacia una gobernanza global, es evidente que ello supondría disponer de una visión global compartida por ambas regiones, un aspecto notoriamente ausente en los años transcurridos desde 1999 y que recoja los intereses de ambas regiones y haga posible aproximaciones estratégicas respecto de los grandes temas de la gobernanza global. Pero ello también supone la existencia de un dialogo político significativo que alimente y vigorice esa visión.

En principio se supone que el dialogo de región a región existe y que se materializa en las Cumbres. Estas, sin embargo, han puesto en evidencia la complejidad de alcanzar una dialogo significativo en formatos tan extensos y en periodos tan breves como suelen ser los disponibles para una dialogo entre Jefes de Estado y de Gobierno, por lo que el formato suele, más bien, favorecer el discurso formal que el intercambio fluido y estructurado y, principalmente, el arraigo de una visión que proyecte esa asociación hacia un horizonte suficiente para su sostenibilidad en el largo plazo.

Frente a esta circunstancia la UE mantiene, paralelamente, otros diálogos con países y grupos de países de ALC y que resultan en alguna medida supliendo las carencias presentes en el formato de región a región. Algunos de ellos, al ser en formatos grupales en la misma medida que lo regional, han demostrado su escasa contribución al desarrollo de una visión, al servir para que se expresen preocupaciones o situaciones nacionales en la relación con la UE, usualmente referidas a problemas circunstanciales; y, en pocos casos, son ocasiones propicias para abordar temas de la agenda global y de la necesidad de identificar sinergias, produciendo un sentimiento de frustración que no es privativo de una u otra región.

En ese sentido, merece destacarse los diálogos bilaterales que mantiene la UE con los países que reconoce como socios estratégicos. Brasil y México. En tanto se trata de interlocutores nacionales las posibilidades de desarrollar una agenda más profunda y significativa se

incrementa respecto de las posibilidades que ofrece el amplio marco regional. En ese escenario, evidentemente, no hay alternativa para la Unión Europea como no sea la de privilegiar estos diálogos en la medida que con ellos encuentra un nivel de interlocución que resulta cuando menos distante para el marco birregional. Con ello, se afirma la tendencia a una bilateralidad selectiva que hace más compleja aún la labor de posicionamiento de la CELAC que tendrá no solamente que instrumentar el diálogo entre regiones, sino de hacerlo a pesar de tendencias que no lo favorecen.

Desde el lado positivo, hay también aspectos que merecen destacarse. Por una parte, la confluencia de la crisis de la zona del Euro con el crecimiento acumulado y la solidez macroeconómica de América Latina, han atenuado las históricas asimetrías entre ambas regiones. Ello debiera dar paso a un diálogo más “horizontal” y menos dependiente de la cooperación unilateral, como ya viene ocurriendo bilateralmente en algunos casos. Pero para que esta situación se traslade al contexto birregional, se hace necesario que la CELAC pueda llegar a catalizar una verdadera agenda regional para la asociación que se oriente al futuro y no se nutra de dinámicas del pasado que suelen conducir hacia la confrontación. También resulta necesario que desde la UE se haga visible la importancia que pudiera llegar a tener tal asociación en el largo plazo y se desarrolle una sensibilidad hacia los grandes intereses que expresa ALC en temas de la agenda global.

Sobre esos supuestos, podrá irse forjando, progresivamente, esa visión global compartida llamada a ser el sustrato natural de cualquier asociación estratégica entre dos regiones a las que debiera interesar, ante todo, la preservación de los valores que significa ese mundo occidental en el que ambas se reconocen y al que pertenecen.

En segundo lugar, tanto la UE como los países de la CELAC confrontan hoy el desafío de mejorar su competitividad global, la cual se encuentra amenazada por la importante capacidad asiática de producir a costos inusualmente bajos posibilitados por una economía que escapa a las reglas que impone la teoría. Tal desafío requiere para unos el acceso al conocimiento y la tecnología que le haga posible diversificar su estructura productiva y mejorar significativamente su productividad. Para otros, requiere también de acceso a recursos y a una demografía que le compense sus actuales tendencias. Para am-



bos, surge el común desafío y la oportunidad de generar empleo en especial para poblaciones jóvenes y de preservar modelos de producción que compatibilicen el funcionamiento del mercado con las exigencias de la inclusión social. Sin embargo, las presiones de la crisis y las necesidades de confrontar el corto plazo, aun no permiten se generalice la convicción por la que, más allá de las posibilidades para la colocación de productos, -que siempre serán vulnerables a los cambios en la competitividad global- una agenda para la asociación productiva y la cooperación industrial fundada, como lo caracterizó la pasada Cumbre de Santiago en inversiones de calidad social y ambiental y en marcos jurídicos estables y predecibles que den las necesarias seguridades a los agentes económicos, podría constituir el cimiento para un nuevo tipo de relacionamiento de sostenibilidad asegurada.

## BIBLIOGRAFIA

- BÁKULA, Miguel. “Perú: Entre la Realidad y la Utopía. 180 años de Política Exterior” Fondo de Cultura Económica del Perú S.A. Lima 2002. Tomo I.
- DUSSEL PETERS, Enrique. “Recent China-LAC Trade Relations. Implications for Inequality?”. Working Paper N° 40, 2013. Research Network on Interdependenat Inequalities in Latin America. [desigualdades.net](http://desigualdades.net), Berlín. [www.desigualdades.net](http://www.desigualdades.net)
- GIORDANO, Paolo y DEVLIN, Robert. “Regional Integration”. en Parte III, Integration into the World Economy. The Oxford Handbook of Latin American Economics. Editado por José Antonio Ocampo y Jaime Ros. Oxford University Press. 2011.
- HOBSBAWM, Eric. “The Age of Extremes. A history of the World, 1914 - 1991”. Pantheon books, New York, 1994. 627 pp.
- MOTTA VEIGA, Pedro da y POLONIA RIOS, Sandra. “Brasil como vector de integración sudamericana: Posibilidades y Límites”. En Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas. Bernardo Sorj y Sergio Fausto Compiladores. 1ª. edición. Colección El Estado de la Democracia en América Latina. 2011.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. “América Latina y el Caribe frente a los cambios globales: Retos de la CELAC”. En “De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades”. Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz, Compiladores. FLACSO. San José de Costa Rica, 2012.
- SORJ, Bernardo y FAUSTO, Sergio. “El Papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y Percepciones Mutuas”. En Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas. Bernardo Sorj y Sergio Fausto Compiladores. 1ª. Edición. Colección El Estado de la Democracia en América Latina. 2011.



## LA CELAC Y LOS PAÍSES CARIBEÑOS

Antonio F. Romero G <sup>48</sup>

### El proceso de integración regional y la CELAC

En el período más reciente se observan ciertos avances en el proceso de integración de América Latina y el Caribe (ALC), que apuntan a una nueva etapa, caracterizada por crecientes expectativas y nuevos caminos para la integración y el desarrollo regional. Estas nuevas tendencias, son expresión de estrategias distintas a las ensayadas hasta hace poco tiempo atrás en relación a la integración y cooperación latinoamericana y caribeña.

Como ejemplo de estos nuevos caminos por los que transita el esfuerzo integrador en ALC, se encuentra la mayor “amplitud temática” del discurso y el accionar de la integración, ahora no limitado a los temas comerciales y económicos, que había sido el enfoque privilegiado en los esquemas que pretendían avanzar hacia la unidad regional entre 1960 y la década de 1990 del siglo pasado.

De igual forma se observa una mayor “amplitud geográfica” en los nuevos proyectos de integración regional, no circunscritos a los procesos subregionales tradicionales: la integración centroamericana en SICA<sup>49</sup>, la caribeña en CARICOM<sup>50</sup>, la de los países andinos en la CAN<sup>51</sup>, etc. Ahora se asiste a la conformación de espacios inter-subregionales con alta flexibilidad<sup>52</sup>, o a la configuración de bloques de mayor alcance como por ejemplo a nivel de toda Sudamérica a través de UNASUR<sup>53</sup>. Más significativo aún es que – por primera vez de manera decidida – se adoptan acuerdos políticos al más alto nivel para iniciar la construcción de un espacio de integración que abarque toda la región de América Latina y el Caribe.

---

48 Profesor titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana y Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe de dicha universidad.

49 Sistema de la Integración Centroamericana.

50 Comunidad del Caribe.

51 Comunidad Andina.

52 Tal sería el caso de la ALBA (Alternativa para los Pueblos de Nuestra América) que incluye a países miembros de la Comunidad Andina, a otros de la CARICOM, a uno centroamericano (Nicaragua), a la más reciente incorporación al MERCOSUR (República Bolivariana de Venezuela) y a Cuba.

53 Unión de Naciones Suramericanas.

Obviamente, los anteriores cambios en el panorama de la integración regional, son expresión de una nueva agenda política regional; en la cual han jugado un importante papel varios gobiernos progresistas y de izquierda, así como la consolidación paulatina en los países de Latinoamérica y el Caribe de lo que se ha dado en llamar el consenso “post-neoliberal”.

La Cumbre de Caracas desarrollada en diciembre de 2011, fue un hito histórico en la experiencia de vida independiente de ALC, al constituirse oficialmente la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC); como mecanismo para la integración y el desarrollo, conformado por las 33 naciones independientes de nuestra región. Por su parte, la primera cumbre de la CELAC, en enero de 2013, en Santiago de Chile, marcó el primer año de existencia institucional de este esfuerzo regional de integración, y como estaba previsto, en ella se entregó la Presidencia Pro-Témpore del mecanismo al gobierno de Cuba.

La CELAC es hoy el eslabón superior en el proceso de construcción de la nueva arquitectura del multilateralismo latinoamericano y caribeño. Dicha entidad, como resultado de decisiones adoptadas mediante la diplomacia de cumbres,<sup>54</sup> tiene el propósito de avanzar en el proceso de integración política, económica, social y cultural de toda la región, logrando el necesario equilibrio entre la unidad y la diversidad.<sup>55</sup>

Vinculado a lo anterior, la CELAC debe irse posicionando como la instancia superior de coordinación latinoamericana y caribeña en los más diversos ámbitos, sobre la base de la paulatina construcción y ejercicio de una soberanía colectiva,<sup>56</sup> y por lo tanto es en ella donde la región definirá su capacidad de ser un interlocutor relevante respecto a temas globales y en los foros que paulatinamente irán configurando el sistema internacional. Para avanzar en ese derrotero es esencial construir instancias de coordinación como primer paso, para luego

---

54 La diplomacia presidencial se ha constituido en mecanismo privilegiado en la actual etapa de las relaciones internacionales. Aunque las decisiones que se han adoptado en las Cumbres de la CELAC no poseen todavía carácter vinculante en términos jurídicos, sí poseen una importante connotación de carácter político y una muy alta legitimidad. Tal y como se acordó en los Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC, las decisiones se adoptan por consenso en todas las instancias; y tienen carácter de acuerdos políticos.

55 Véase Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC, párrafo 5.

56 Construir soberanía agregada permite superar los desafíos de manera asociada, en un contexto en el cual ningún actor posee el poder suficiente para enfrentar por sí solo las amenazas transnacionales.

buscar áreas de interés convergentes. Ello resulta indispensable para cumplir con lo enunciado en la Declaración de Santiago respecto al fortalecimiento de la CELAC para promover y proyectar los intereses y las preocupaciones de América Latina y el Caribe.<sup>57</sup>

### **La CELAC y los países del Caribe Insular**

La CELAC implica un proceso de relacionamiento multinivel y pluritemático, manifestación de una densa trama de relaciones de interdependencia compleja. Ello es reflejo del nuevo mapa de la integración y la cooperación latinoamericana y caribeña. En este contexto, la participación activa del Caribe<sup>58</sup> en la CELAC, resulta esencial para la consolidación de este espacio regional de cooperación e integración.

Como expresión del consenso regional existente acerca de la trascendencia que tiene la participación activa de los países del Caribe en la CELAC, la Declaración de Santiago reconocía el “...rol histórico que han desempeñado los países de CARICOM en el desarrollo integral de la región de América Latina y el Caribe”<sup>59</sup>.

Desde la perspectiva de la CARICOM, el aporte real de la CELAC a sus países estará determinado por la capacidad de esta entidad de alcance regional para promover de manera efectiva, mayores vínculos de cooperación política, económica y social con las naciones de Latinoamérica.

Como se sabe, el discurso académico – y también político – acerca del desarrollo de los lazos entre la CARICOM y los países latinoamericanos, habían girado históricamente alrededor del sentido de “alejamiento” y de la “distancia económica y cultural” entre las dos zonas<sup>60</sup>. Al respecto, siempre se ha destacado la preocupación de los países de la CARICOM en relación a la dimensión reducida de sus estados, y la fragilidad potencial de su identidad en un entorno regional más amplio en el que participen países de mayor dimensión y potencias emergentes (como algunas latinoamericanas).

---

57 El párrafo 41 de la Declaración de Santiago señala: “Reiteramos nuestro compromiso de fortalecer CELAC para promover y proyectar los intereses y las preocupaciones de América Latina y el Caribe sobre los principales temas de la agenda internacional. Por lo tanto, reafirmamos el compromiso de acercar posiciones y coordinarnos, cuando sea posible, en reuniones y conferencias internacionales de alcance global”.

58 Para los propósitos del análisis de esta ponencia, se considera al Caribe, como el grupo de países independientes que son miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

59 Véase párrafo 8 de la Declaración de Santiago.

60 Véase Mark Kirton (2011).

Debe tenerse en cuenta que respecto de las principales economías de nuestra región (Brasil, México, Argentina, Colombia, Venezuela y Chile), la totalidad de los países de la CARICOM pudieran ser clasificados como “economías pequeñas o muy pequeñas”.

**Cuadro 1.**  
**Latinoamérica y CARICOM: Asimetrías relevantes**  
**(Año 2011)**

| PAIS                        | SUPERFICIE<br>(miles Km <sup>2</sup> ) | POBLACION<br>(millones) | ING. NAC.<br>BRUTO<br>(PPA en US 2005) | IND. DES.<br>HUMANO<br>(Valor) |
|-----------------------------|--|-------------------------|--|--------------------------------|
| Chile                       | 757                                    | 17,3                    | 13.329                                 | 0,805                          |
| Argentina                   | 2.767                                  | 40,8                    | 14.527                                 | 0,797                          |
| Cuba                        | 110,9                                  | 11,3                    | 5.416                                  | 0,776                          |
| México                      | 1958                                   | 114,8                   | 13.245                                 | 0,770                          |
| Venezuela                   | 912                                    | 29,4                    | 10.656                                 | 0,735                          |
| Brasil                      | 8.512                                  | 196,7                   | 10.162                                 | 0,718                          |
| Colombia                    | 1139                                   | 46,9                    | 8.315                                  | 0,710                          |
| <b>PAÍSES DE LA CARICOM</b> |  |                         |  |                                |
| Barbados                    | 0,3                                    | 0,3                     | 17.966                                 | 0,793                          |
| Bahamas                     | 14                                     | 0,3                     | 23.029                                 | 0,771                          |
| Antigua y Barbuda           | 0,4                                    | 0,1                     | 15.521                                 | 0,764                          |
| Trinidad y Tabago           | 5                                      | 1,3                     | 23.439                                 | 0,760                          |
| Granada                     | 0,3                                    | 0,1                     | 6.982                                  | 0,748                          |
| Saint Kitts y Nevis         | 0,3                                    | 0,1                     | 11.897                                 | 0,735                          |
| Jamaica                     | 11                                     | 2,8                     | 6.487                                  | 0,727                          |
| Dominica                    | 0,7                                    | 0,1                     | 7.889                                  | 0,724                          |
| Santa Lucía                 | 0,6                                    | 0,2                     | 8.273                                  | 0,723                          |
| San Vicente y Granadinas    | 0,4                                    | 0,1                     | 8.013                                  | 0,717                          |
| Belice                      | 23                                     | 0,3                     | 5.812                                  | 0,699                          |
| Suriname                    | 163                                    | 0,5                     | 7.538                                  | 0,680                          |
| Guyana                      | 215                                    | 0,8                     | 3.192                                  | 0,633                          |
| Haití                       | 28                                     | 10,1                    | 1.123                                  | 0,454                          |

Fuente: Elaboración propia a partir del PNUD (2011). Informe sobre Desarrollo Humano 2011.

Sin embargo, los cambios hemisféricos y globales recientes, han impulsado cierta convergencia de intereses entre la CARICOM y América Latina. Entre las cuestiones de interés común para ambas áreas sobresalen: i) el impacto de la globalización en los países en desarrollo, ii) los efectos de la pobreza y la desigualdad en las sociedades de la región, iii) el papel fundamental de la cooperación económica, y en especial de la cooperación Sur – Sur para enfrentar los retos del desarrollo, iv) los desafíos económicos y sociales comunes asociados a la pandemia del VIH/SIDA, v) las crecientes preocupaciones por los efectos derivados del cambio climático y todo lo relativo a la mitigación y adaptación al mismo, así como la reducción de riesgos de desastres, y vi) los problemas asociados a la seguridad (aumento del tráfico de

drogas, tráfico de personas, comercio ilícito de armas y delitos transnacionales) tanto en los países de la CARICOM como en otros de la región latinoamericana<sup>61</sup>.

Al respecto debe tenerse en cuenta que en los últimos años, la evolución económica y social de la mayoría de los países de la CARICOM denota un marcado deterioro, y la misma se diferencia radicalmente del relativo éxito con que varias de las naciones latinoamericanas han enfrentado el actual contexto de crisis económica global.

**Cuadro No. 2.**  
**PIB. Tasas de crecimiento real (precios constantes de 2005)**

|                        | 2010 | 2011 | 2012 | 2013* |
|------------------------|------|------|------|-------|
| A. Latina y el Caribe  | 5,9  | 4,3  | 3,1  | 3,8   |
| México y Centroamérica | 4,1  | 4,3  | 4,2  | 4,8   |
| Sudamérica             | 6,5  | 4,5  | 2,7  | 4,0   |
| CARICOM                | -0,1 | 0,4  | 1,1  | 2,0   |

Fuente: CEPAL (2013).

En general los países caribeños experimentan un período de crisis y/o estancamiento con agravados desequilibrios macroeconómicos desde el 2008, en gran medida como resultado de los impactos muy desfavorables de la coyuntura mundial sobre dichas naciones. Ello ha estado determinado por el patrón de inserción internacional de los mismos y sus vulnerabilidades estructurales. No obstante, debe señalarse que al interior de la CARICOM - dada la heterogeneidad que caracteriza a la subregión - cuatro naciones han mantenido un dinamismo económico perceptible (Trinidad & Tobago, Guyana, Suriname y Belice), mientras que el resto ha estado enfrentando quizás su peor desempeño económico en los últimos 25 años.

A lo anterior habría que añadir procesos internos muy complejos como parte de las dificultades del proyecto de integración subregional, y

61 Kirton (2011) señala que a partir de la primera década del actual siglo, se observan avances perceptibles en la interrelación entre la CARICOM y Latinoamérica. Dentro de estos destaca: a) Guyana y Suriname participaron desde su inicio en la conformación de la Comunidad Sudamericana, hoy UNASUR, b) en el año 2006, Guyana asume, en representación de CARICOM, la Presidencia del Grupo de Río, c) en el 2007 Belice asumió la Presidencia Pro-Témpore del SICA, d) varios países de la Comunidad caribeña hacen parte, y se benefician, de su membresía en PETROCARIBE, y algunos de ellos se incorporan como estados partes del ALBA, e) hay un fluido diálogo y cooperación crecientes entre Guyana y la República Bolivariana de Venezuela, y entre Guatemala y Belice, y f) se ha desarrollado una agenda de cooperación común entre varias naciones latinoamericanas y caribeñas en Haití.



además con desafíos muy importantes en términos de relacionamiento externo. En particular, se resaltan los efectos adversos derivados de la implementación del Acuerdo de Asociación Económica entre CARIFORUM y la Unión Europea<sup>62</sup>, y la situación muy comprometida en términos de endeudamiento público que presentan muchos países de la CARICOM.

**Cuadro 3.**  
**Coefficiente Deuda soberana/PIB nominal (2011)**

| PAÍS                     | Coefficiente | Rango intra-regional |
|--------------------------|--------------|----------------------|
| Antigua y Barbuda        | 75           | 6                    |
| Bahamas                  | 49           | 10                   |
| Barbados                 | 117          | 3                    |
| Belice                   | 80           | 5                    |
| Dominica                 | 70           | 9                    |
| Granada                  | 87           | 4                    |
| Haití                    | 11           | 13                   |
| Jamaica                  | 139          | 2                    |
| St Kitts & Nevis         | 153          | 1                    |
| St. Lucia                | 72           | 7                    |
| St. Vincent & Granadines | 71           | 8                    |
| Suriname                 | 21           | 12                   |
| Trinidad & Tobago        | 32           | 11                   |

Fuente: IMF World Economic Outlook Database, 2012.

En efecto, varios miembros de CARICOM muestran coeficientes de endeudamiento respecto al tamaño de sus economías e indicadores de carga del servicio de dicha deuda, muy superiores incluso a los que exhiben actualmente las naciones más endeudadas de la periferia europea (los llamados PIIGS: Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España).

En este contexto, y de acuerdo a varios especialistas, el impulso a las relaciones económicas y de cooperación entre la CARICOM y Latinoamérica, se constituye en elemento prioritario a mediano y largo plazo para las naciones caribeñas, requeridas de una diversificación en sus perfiles de relacionamiento externo. Algunos proyectos para fomentar el conocimiento mutuo, el establecimiento de mayores canales de comunicación entre el Caribe y Latinoamérica, la facilitación del comercio y el mayor acercamiento de la CARICOM hacia otros esquemas subregionales y regionales de integración y cooperación existentes en Latinoamérica, pudieran desarrollarse como parte de los programas de trabajo en esta etapa inicial de funcionamiento de la CELAC.

62 Véase, entre otros, CEPAL (2010), Girvan (2009) y Jessop (2010).

## **Áreas de interés clave para los países de la CARICOM vinculados a la CELAC**

Además de la ampliación de las relaciones económicas con los países de Latinoamérica, para los caribeños son áreas de particular interés – las que pudieran priorizarse dentro de los proyectos de cooperación interregional en el marco de la CELAC - las siguientes:

1. La cooperación energética, incluido como prioridad de la CELAC en el párrafo 27 de la Declaración de Santiago;
2. El desarrollo de la infraestructura (explícitamente recogido en el párrafo 26 de la Declaración de Santiago);
3. El desarrollo social, incluyendo la educación, la salud, la dimensión de género y la seguridad alimentaria (párrafos 39 y 56 de la Declaración de Santiago);
4. El desarrollo de estrategias de cooperación para enfrentar los desafíos vinculados al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres.

Todo programa para impulsar la inserción activa de los países de CARICOM en la CELAC, mediante proyectos que promuevan una mayor intervinculación de esas naciones con Latinoamérica, deberá tener como principios básicos la provisión de concesiones asimétricas y garantías de trato especial y diferenciado a favor de esas pequeñas economías. Consecuentemente, un componente de cooperación al desarrollo, que reconozca las particularidades y vulnerabilidades de este grupo de naciones, así como los requerimientos de recursos externos para su fortalecimiento institucional y la formación de capacidades económicas, productivas y sociales en la CARICOM, debería tenerse en cuenta por parte de los gobiernos latinoamericanos y las instituciones financieras y de cooperación de alcance regional. Estos principios estarían en total correspondencia con el párrafo 32 de la Declaración de Santiago, en el cual los jefes de estado y de gobierno de la CELAC, "... [Reafirman su] compromiso con la integración, solidaridad y cooperación, mutuamente ventajosa, entre los miembros de nuestra Comunidad, en particular con aquellos países vulnerables y de menor desarrollo relativo".

Obviamente, la CELAC no puede reproducir los vicios de otros organismos y entidades en los que no se toma suficientemente en cuenta

– a pesar de que se habla en nombre de ellos – a los países más pequeños y vulnerables. Tampoco debe intentar superponerse a mandatos que tienen otros foros internacionales – como la OEA – en los que participan la mayoría de los gobiernos de la CELAC. Sobre esto último, y como expresión de la importancia que tienen las relaciones con EUA, a iniciativa del Presidente Michel Martelli, de Haití, se aprobó en la reunión intersesional de jefes de estado y gobierno de CARICOM a principios de este año – que tuvo lugar en Puerto Príncipe - la preparación de una Cumbre CARICOM-EUA, la cual se celebrará en los próximos 12 meses.<sup>63</sup>

También resultaría de interés especial para los caribeños, el trabajo de coordinación de posiciones de la CELAC respecto al sistema multilateral de comercio para que el mismo responda a las ingentes necesidades del mundo en desarrollo tal y como es el propósito de las estancadas negociaciones de la Ronda de Doha. Igualmente sería una prioridad para los caribeños el acompañamiento de la CELAC en la discusión y propuesta de un mecanismo multilateralmente aceptado para la reestructuración de deudas de los países pequeños de renta media (clasificación dentro de la que se encuentran la mayoría de los miembros de CARICOM).

Por otra parte, los trabajos vinculados a la adopción de un conjunto de principios y normas para garantizar que la cooperación intra y extrarregional redunde en beneficios tangibles para los países de la Comunidad y que esté en conformidad con las estrategias, planes y programas de desarrollo decididos por ellos; sin lugar a dudas contarán con el apoyo decidido de los países del Caribe. Los caribeños han expresado en diversos foros internacionales sus legítimas preocupaciones acerca del impacto negativo que las tendencias actuales de la cooperación al desarrollo, y ciertos arreglos normativos asociados a la nueva arquitectura de la cooperación internacional, están teniendo sobre sus perspectivas de desarrollo económico y social.

Al respecto, debe recordarse que en la Cumbre de Santiago, los jefes de estado y de gobierno de la región celebraron la creación del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional de CELAC y desearon que avanzara hacia la construcción de una política de Cooperación Sur-

---

63 Véase CARICOM (2013). A esta reunión de jefes de estado y gobierno de CARICOM asistió como invitado especial el Fiscal General de los EUA, y uno de los puntos fundamentales de las discusiones fue el relativo a la cooperación con EUA en temas de seguridad.

Sur y Triangular que refleje la identidad de la región, contribuya a reducir las asimetrías regionales, promueva el desarrollo sostenible y se articule con las instancias de cooperación ya existentes en la región<sup>64</sup>.

También debe resaltarse, que la activa participación de los caribeños en la CELAC resultaría de provecho para las naciones latinoamericanas. A pesar de las limitaciones de la CARICOM, este grupo de países posee ciertas ventajas – y al mismo tiempo intereses estratégicos – en algunos sectores, en los que exhiben un récord de buenas prácticas y experiencias positivas, por lo que pudieran realizar aportes significativos al resto de los estados que conforman la CELAC. Dentro de estos sectores sobresalen: i) turismo, ii) cultura e industrias culturales, y iii) tecnologías de información y comunicación, telecomunicaciones, y comercio electrónico<sup>65</sup>.

### **Resumen y conclusiones**

En los últimos años, se observan ciertos avances en el proceso de integración y cooperación de América Latina y el Caribe (ALC). La constitución en diciembre de 2011 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como mecanismo para la integración y el desarrollo de las 33 naciones independientes de nuestra región, constituyó un hito histórico en la experiencia de vida independiente de ALC.

La CELAC tiene por delante grandes desafíos, en gran medida como expresión de la marcada heterogeneidad económica y social entre sus miembros; y en cuanto a estrategias y modelos de desarrollo. En tal sentido, CELAC deberá continuar definiendo, sobre la base del consenso, cuáles son los bienes públicos - globales y regionales - que promoverá y protegerá como fundamento de la gobernanza global y en función de los intereses del desarrollo de la región.

La participación activa del Caribe en la CELAC, resulta esencial para la consolidación de este espacio regional de cooperación e integración. Para la CARICOM, el aporte real de la CELAC a sus países estará determinado - en lo fundamental - por la capacidad de esta entidad para promover de manera efectiva, mayores vínculos de cooperación política, económica y social con las naciones de Latinoamérica.

---

64 Declaración de Santiago – I Cumbre de la CELAC, párrafo 33.

65 Debe recordarse que en la Declaración de Santiago, en su párrafo 25 se enfatiza la necesidad de intensificar y diversificar la conectividad entre los países de CELAC.

Lo anterior, adquiere mayor trascendencia en la actualidad, dado que la evolución económica y social de la mayoría de los países de la CARICOM denota un marcado deterioro en los últimos años. Dadas las limitaciones estructurales y las marcadas asimetrías entre el Caribe y los países latinoamericanos, CELAC deberá privilegiar la provisión de concesiones asimétricas y garantías de trato especial y diferenciado a favor de esas pequeñas economías. Consecuentemente, un componente de cooperación al desarrollo, así como los requerimientos de recursos externos para su fortalecimiento institucional y la formación de capacidades económicas, productivas y sociales en la CARICOM, debería tenerse en cuenta por parte de los gobiernos latinoamericanos y las instituciones financieras y de cooperación de alcance regional.

Además de la ampliación de las relaciones económicas y de cooperación con los países de Latinoamérica, para los caribeños son áreas de particular interés en el trabajo de CELAC: la cooperación energética; el desarrollo de la infraestructura; las acciones vinculadas al desarrollo social, incluyendo la educación, la salud, la dimensión de género y la seguridad alimentaria; y la cooperación intrarregional para enfrentar los desafíos vinculados al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres. Igualmente, el trabajo de coordinación de posiciones de la CELAC respecto al sistema multilateral de comercio, y su acompañamiento en la discusión y propuesta de un mecanismo multilateralmente aceptado para la reestructuración de deudas de los países pequeños de renta media contarían con el apoyo decidido de los países caribeños.

Por otra parte, la labor de CELAC con vistas a adoptar un conjunto de principios y normas para garantizar que la cooperación intra y extrarregional redunde en beneficios tangibles para los países de la Comunidad; sin lugar a dudas contarán con el apoyo decidido de los países del Caribe.

La participación de los caribeños en la CELAC resultará también de provecho para las naciones latinoamericanas. Estas pequeñas economías poseen ventajas en algunos sectores – turismo, cultura e industrias culturales, tecnologías de información y comunicación, telecomunicaciones y comercio electrónico - y por ende pudieran realizar aportes de utilidad al resto de los estados que forman parte de la comunidad.

## BIBLIOGRAFIA

- CEPAL (2010). Caribbean Trade and integration: trends and future prospects. Serie Comercio Internacional No. 1095, LC/L.3277-P, Santiago, Chile, December.
- CARICOM (2013). “Twenty-Forth Inter-sesional Meeting of the Conference of Head of Governments of CARICOM”, Final communiqué, Port au Prince, 18-19 February/2013.
- \_\_\_\_\_ (2013a). “CARICOM’ leaders head for CELAC Summit”, Press Release 10/2013, January, 25, 2013.
- CELAC. Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2013). Declaración de Santiago de la I Cumbre de la CELAC, Santiago, Chile, 27-28 de enero.
- CELAC. Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2013 a). Declaración Especial sobre Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS).
- GIRVAN, Norman (2009). Some Lessons for the CARIFORUM – EU EPA. Trade Negotiations Insights, Vol. 8, No. 8, October.
- JESSOP, David (2010). What happened to the CARIFORUM – EU EPA? Trade Negotiations Insights, Vol. 9, No. 3, January.
- KIRTON, Mark (2011). La comunidad caribeña en el hemisferio: caminos alternativos hacia la integración regional. En: Martínez, M. y Laguardia, J. (ed.), “El Caribe en el Siglo XXI: coyuntura, perspectivas y desafíos”, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, pp. 83 - 96.
- \_\_\_\_\_ (2012). Challenges and Prospects for the Second CELAC Summit. Paper prepared for Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana (próxima publicación), diciembre.
- PNUD (2011). Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: un mejor futuro para todos, Naciones Unidas, Nueva York.
- SELA (2011), Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2010-2011, SP/CL/XXXVII.O/Di No. 13 – 11), Caracas, octubre.

THOMAS, Clive T. (2012). 30 Years after the Third World Debt Crisis: Sovereign Debt Stress in CARICOM, University of Guyana, Georgetown, December.

## II. LA POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA Y LAS CUMBRES CELAC





## POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA Y LAS CUMBRES DE LA CELAC

Francisco Carrión Mena<sup>66</sup>

### Contextos global y regional

Para analizar el tema propuesto, es necesario definir los contextos global y regional en los cuales la nueva política exterior de América Latina se manifiesta no solamente en las cumbres de la CELAC, título de este ensayo, sino en todo el proceso de creación e institucionalización de esta nueva propuesta de regionalismos en América Latina en que se ha empeñado la región (Carrión, 2013).<sup>67</sup>

El primero, el contexto global, se caracteriza por una globalización multidimensional que se refleja en ámbitos tan diversos como las finanzas, las comunicaciones, el comercio, la cultura e, inclusive, las amenazas que forman parte de la agenda negativa internacional. Se caracteriza también por el surgimiento, con influencia transnacional, de nuevos actores estatales y no estatales. Esto es, los primeros, de grupos de países articulados mediante mecanismos ad-hoc, es decir no institucionalizados, para dar respuesta a problemas específicos de dimensión planetaria en los que están los múltiples Gs: G5, G8, G20, entre otros. Y aquellos no estatales, los segundos, de carácter transnacional con suficiente capacidad económica como para modificar o, al menos, incidir en políticas públicas de estados con menor capacidad.

Estamos, por lo demás, en un contexto caracterizado por una crisis del multilateralismo global cuya influencia es determinante en el proceso de formación de cualquier regionalismo. Esa crisis contrasta con los nuevos regionalismos de América Latina que reflejan una dinámica distinta, ambiciosa y propositiva. Mientras que a nivel planetario hay desencanto e ineficacia, falta de correlación con la realidad, incapacidad de hacer frente a los desafíos del siglo XXI y solamente priman los intereses de las grandes potencias, en Latinoamérica hay ebullición

---

66 Coordinador de la Unidad de Relaciones Académicas Internacionales (URAI) de FLACSO Ecuador.

67 Sobre los contextos global y regional así como sobre los procesos de regionalismos en América Latina ver: Carrión Mena, Francisco (2013). "Washington and the New South American Regionalism". En *Exploring The New South American Regionalism (NSAR)*, Ernesto Vivares (Editor) London: ASHGATE.

de ideas, de propuestas y de esfuerzos concretos para hacer frente los cambios tanto regionales cuanto globales. Bien es cierto que los resultados de esa efervescencia y creatividad están aún por verse pero los pasos políticos dados señalan esa voluntad.

La toma de conciencia respecto de la necesidad de consolidar grupos de países que fortalezcan su capacidad de negociación y alcanzar una mayor inserción internacional en un contexto global poco favorable a los países en desarrollo, ha llevado a la formación de bloques de países con intereses coincidentes. Esta característica no solamente se da en América Latina sino en otras regiones del mundo como África, Asia e inclusive Europa en las cuales han surgido proyectos regionales de integración y de acción conjunta.

En el segundo contexto, el regional, se caracteriza por una América Latina amplia y diversa, con un vasto potencial en recursos humanos, naturales, geográficos y estratégicos; pero, así mismo, con intereses disímiles, amenazas diferentes y modelos económicos y políticos en algunos casos contrapuestos. Esa diversidad hace que no se pueda hablar de una sola política exterior regional en el sentido en que se plantea el título de este ensayo. Casi podría afirmarse que hay tantas políticas exteriores como países en la región y como tantos y distintos intereses existen entre ellos.

En esa línea, es errado considerar a América Latina como homogénea y compacta. Por el contrario, hay que reconocer que es una región heterogénea, compleja, desigual, que tiene, sin duda, afinidades históricas, culturales, religiosas, entre sus miembros, pero no constituye un bloque macizo con similares intereses ni fines. Tampoco hay, desde la región, iguales perspectivas sobre el entorno cercano ni el global, ya que estas se generan en función de las características, intereses, objetivos y hasta amenazas de cada país. Algunos de esos países pueden coincidir en función de sus semejanzas, pero una sola visión regional no existe. Hay que estar claros: los intereses de Brasil difieren de los de Panamá, por ejemplo, o los de Argentina no son iguales a los de Guatemala, los de Colombia no coinciden con los de Cuba, y así sucesivamente. Del mismo modo, capítulo aparte merecen los países del Caribe anglosajón, miembros efectivos y de pleno derecho de América Latina, cuya historia, cultura, intereses, óptica del mundo y de los

cambios globales es aún más disímil que la del resto de países de la región de la que forman parte (Carrión Mena, 2012).<sup>68</sup>

Esta circunstancia ambivalente de afinidades y necesidades, al mismo tiempo que limitaciones, les obliga a buscar consensos y bases mínimas, debidamente articuladas, para hacer frente a los problemas que les son comunes y defender los intereses que igualmente comparten frente a terceras potencias o bloques.

Con ese telón de fondo y condicionado por los nuevos aires que empezaron a correr en América Latina desde hace más de una década, la región ha propuesto novedosos y, de alguna manera, audaces procesos de regionalismos, alternativos unos y actualizados otros, aunque desde diferentes perspectivas económicas, políticas y estratégicas, en la búsqueda de constituir bloques basados en políticas coincidentes.

Hay un factor determinante que es necesario señalar en este análisis del contexto regional. La América Latina actual es una región que ha tenido marcadas transformaciones estructurales respecto de la que existía hace solo veinte años. Existe, sin duda, una consolidación democrática y un fortalecimiento institucional acompañado de un crecimiento sostenido y de un importante desarrollo económico. Se constata una mayor estabilidad política relativa y una mayor continuidad de políticas de desarrollo socio económico con éxito en la última década. La gran lacra en la región sigue siendo la profunda desigualdad en la distribución de la riqueza y, por tanto, en la subsistencia de elevados índices de extrema pobreza en algunos sectores sociales de casi todos los países.

Por ello, dentro de esas características y condicionamientos, esa diversidad, y también esas similitudes, han conducido a que los países latinoamericanos establezcan propuestas de convergencias estratégicas para una más efectiva inserción internacional y para conseguir un incremento en su capacidad de poder y de negociación, sea en función individual o colectiva.

---

68 Sobre la situación particular de América Latina en su visión, entre otros temas, sobre la formación de bloques y los regionalismos en América Latina ver: Carrión Mena, Francisco (2012); *Cambios Globales. Distintas visiones: la visión de América Latina*. En Francisco Rojas Aravena (editor) *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI; Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: Teseo, AECID, FLACSO, pp. 61 - 78

## **Nuevos regionalismos en América Latina: Causas para su surgimiento**

¿Cuáles han sido las razones para el surgimiento de estos nuevos regionalismos en América Latina? Estos fenómenos o procesos no nacen ni crecen por generación espontánea, son el resultado de una modificación en profundidad del entorno, no solo regional sino global, que caracteriza al mundo del siglo XXI, y en la voluntad compartida de los Estados y de sus pueblos de enfrentar los desafíos desde una perspectiva fortalecida en la unidad.

- La primera causa es, sin duda, el agotamiento del actual sistema interamericano que no responde ya a la realidad del siglo XXI a pesar de los esfuerzos que se han hecho para modificarlo. Las reformas que se han hecho a la Carta de la OEA de 1948 y los ámbitos que ha pretendido cubrir a lo largo de su proceso de consolidación, no han sido suficientes para atender las demandas de una América Latina distinta, más madura y con una proyección geopolítica y económica de mayor incidencia global. La OEA y su sistema van llegando, si no ha llegado ya, a un límite de eficiencia, representatividad y hasta de legitimidad.
- Otra razón es el debilitamiento persistente de los procesos de integración tradicionales de carácter liberal, tales como la Comunidad Andina (CAN), en alguna medida el MERCOSUR y los ensayos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que a pesar de sus esfuerzos y aportes en sus respectivas coyunturas, no fueron capaces de amoldarse a los cambios de la economía global así como a las modificaciones políticas de América Latina y han perdido vigencia.
- Junto con los nuevos aires políticos progresistas, nacionalistas y de izquierda que soplan en América Latina se ha producido un evidente retorno del Estado por encima de las tendencias de libre mercado y de las privatizaciones. El Estado, y esta es la tercera razón, ha adquirido nuevamente un rol protagónico y central en los procesos de relacionamiento internacional regional recuperando para sí la capacidad de definir de manera más autónoma e independiente su articulación con otros países y bloques de países. Con ello, el Estado se propone imponer lo público sobre lo privado para atender los requerimientos del pueblo al cual se debe.

- Otro factor desencadenante del regionalismo en la región es la crisis del multilateralismo global. Las Naciones Unidas y todo su sistema, que ya no reflejan la realidad imperante de la posguerra y de la guerra fría, han sido incapaces de dar respuesta a problemas no solamente en el ámbito de los conflictos y amenazas mundiales y regionales relacionados con la paz y la seguridad, sino aquellos de carácter global como el cambio climático, las crisis energética, alimentaria y la económica persistente. Se vuelve imperativa una reformulación o una reinención de ese multilateralismo global incapaz de solventar crisis que caracterizan a este comienzo de siglo (Bonilla y Long, 2010).<sup>69</sup>

### **Principales nuevos regionalismos en América Latina**

Tres son los principales nuevos regionalismos latinoamericanos: UNASUR, ALBA y CELAC.<sup>70</sup>

#### **1. UNASUR**

Tras un prolongado y a momentos vacilante proceso de gestación, iniciado en el Cusco a fines de 2004, la “Unión de Naciones del Sur” (UNASUR) vio, finalmente, la luz en Brasilia en mayo del 2008 y su tratado constitutivo entró en vigencia en marzo del 2011. De la organización forman parte todos los países sudamericanos bajo el titubeante liderazgo brasileño, escoltado con mayor o menor entusiasmo por Argentina y Venezuela, y se propone construir una integración participativa entre los pueblos de Suramérica en los diversos ámbitos de la relación internacional. Intenta alcanzar una relación equitativa que elimine la desigualdad social y económica, fortalezca la democracia, logre la inclusión social, elimine las asimetrías y vigorice la soberanía y la independencia de los estados.

El instrumento constitutivo adoptado terminó siendo mucho menos ambicioso de lo que proponían sus promotores inicialmente. Dio la impresión que algunos países querían bajar el perfil de la naciente organización. Por ejemplo, la idea inicial de incorporar al MERCOSUR

---

69 Bonilla y Long argumentan de manera consistente las tres primeras razones citadas para el apareamiento de estos nuevos regionalismos. Los dos adicionales son añadidos por el autor. Adrián Bonilla y Guillaume Long; *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales, N° 38, Quito, septiembre 2010, pp. 23-28, FLACSO-Ecuador.

70 La novísima Alianza del Pacífico, integrada por México, Colombia, Perú, Chile y pronto Costa Rica, que algunos lectores podrían considerar que debería incluirse entre estos regionalismos, no es propiamente un proceso de regionalismo sino solamente de integración económica y comercial, no multidimensional.

y a la CAN como partes del sistema institucional único, en especial en las relaciones comerciales intrarregionales y con terceros, de la naciente UNASUR no fue aceptado<sup>71</sup>. La jerarquía y atribuciones del Secretario General se vieron disminuidas a niveles prácticamente burocráticos sin competencias políticas como habría sido deseable para que pueda tomar iniciativas frente a situaciones que exigían celeridad y mayor representatividad política.

No obstante estas deficiencias de comienzo, UNASUR ha dado ya algunas muestras de efectividad en materia de seguridad y defensa, desastres naturales, políticas sociales y, sobre todo, diálogo político. Es probablemente la iniciativa que mayor proyección tiene de cara al futuro en la región aunque persisten sombras de duda sobre sus alcances en razón de los excesivos ámbitos que se propone abarcar, en lo ambicioso de su propuesta, en la inexistencia del pilar económico comercial y, lo de siempre, de hasta dónde llega la verdadera voluntad política de sus miembros cuando se tiene entre ellos evidentes diferencias y contradicciones.

Existe escaso optimismo, por ejemplo, respecto de los avances que puedan concretarse en el ámbito del comercio. No se han propuesto en UNASUR ideas novedosas – o ninguna- en esa materia que sin duda constituye una de las columnas sobre las que se sustenta un proceso integracionista. Uno de los argumentos, no necesariamente convincente, es el de que no hay modificaciones a las estructuras comerciales preexistentes que se han manifestado poco efectivas, como la CAN y el MERCOSUR, para hacerlo más activo dentro de la región y respecto de terceros mercados (Bennett y Jackson, 2008).

## 2. ALBA

La “Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América” (ALBA), de su lado, es el más alternativo y rupturista de los nuevos procesos de regionalismo en América Latina, aunque no por ello el más exitoso ni el más prometedor en un plazo inmediato. Surgió a fines de 2001 como propuesta venezolana del Presidente Chávez ante sus homólogos del Caribe como alternativa frente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) alentada por Washington y tomó

---

71 Esta idea, entre otras, fue propuesta por el ex Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja en su calidad de primer Secretario General de UNASUR inclusive antes de ser adoptada la carta constitutiva de la organización. Borja tenía, por lo demás precisamente el encargo de redactar un texto por encargo de los presidentes sudamericanos.

impulso a partir del acceso al poder de algunos gobiernos nacionalistas y progresistas en la región a mediados de la primera década de este siglo<sup>72</sup>.

Como sostiene Briceño Ruiz, la ALBA ha tenido varias fases en la búsqueda de su consolidación. Se ha ido haciendo en el camino. De unas ideas sueltas y aún poco articuladas en sus inicios, pasando por la publicación desordenada pero con la intención de definir los alcances de la propuesta en documentos oficiales venezolanos centrándose en la necesidad de un desarrollo endógeno y multidimensional y en contraponerse al concepto del libre comercio excluyente propugnado por el ALCA, ha devenido en una propuesta de regionalismo atípico con la inclusión del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) a la estructura de la ALBA, por iniciativa boliviana cuando este país se incorporó formalmente en 2006. Por sus postulados, su discurso y sus pronunciamientos le han llevado a una confrontación con Estados Unidos.

Su propósito es desarrollar una integración solidaria, complementaria, con preocupación en el bienestar de los pueblos, de cooperación, de comercio justo y de lucha contra la pobreza y teniendo presente el desarrollo sostenible y la defensa de los recursos naturales. Su identidad, aunque heterogénea, nace de su afinidad ideológica —el llamado “socialismo del siglo XXI”— más que de una concepción regional con identidad geográfica, como es el caso de UNASUR, en el que caben varias concepciones ideológicas (Legler y Santa Cruz, 2011).<sup>73</sup>

El liderazgo venezolano en la ALBA no se discute en el ámbito operativo con sus mecanismos clientelares particularmente petroleros, pero en materia ideológica es Cuba la que marca la pauta. Su sesgo ideológico socialista y “antimperialista” marca su sendero político y al mismo tiempo reduce sus opciones de ampliación y de vinculación con otros países que no están en esa línea. Su propuesta es clara desde su nacimiento: oposición a la integración tradicional basada exclusivamente en el comercio, incorporación de nuevos pilares alternativos políticos y sociales, rechazo a las políticas de relacionamiento internacional impositivo e inequitativo de Washington (Altman, 2011).<sup>74</sup>

72 Son miembros de la ALBA Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas y Venezuela.

73 Ver Legler, Thomas y Santa Cruz, Arturo; “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”, en *Revista Pensamiento Propio* N° 33 enero-junio 2011, México, CRIES. pp. 18-20.

74 Josette Altman ha profundizado en el análisis del proceso de creación y desarrollo del ALBA, particularmente en: Altmann Borbón, Josette (2011). “Multilateralismo en América Latina: el



### 3. CELAC

Y, finalmente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) cuyo proceso de nacimiento y consolidación es el más reciente y probablemente el más audaz y complejo. Sus logros, por ahora, son escasos pero sus desafíos y alcances son enormes (Rojas, 2011).<sup>75</sup>

Uno es el nacimiento formal de la CELAC, esto es las negociaciones del instrumento constitutivo, su suscripción y entrada en vigencia, y otras, distintas, las causas y las circunstancias geopolíticas y económicas en que su génesis se produjo y que la condicionaron.

#### Nacimiento formal de la CELAC

En diciembre del 2008, Brasil reunió a delegados de treinta y tres países de América Latina y el Caribe en Bahía, bajo la invocación de su presidente Lula Da Silva de que era necesaria “la acción colectiva de los países del sur con vista a la transformación del orden a través de la transformación de las normas internacionales vigentes y de la búsqueda del equilibrio mundial mediante la construcción de polos regionales de poder” (Soles de Lima, 2009; 29)<sup>76</sup>. La Declaración de Bahía fijó algunos lineamientos y alcances de lo que serían los objetivos de este mecanismo denominado Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC).

De su lado, México propuso conformar una Unión Latinoamericana y el Caribe (ULC) teniendo como sustento la experiencia y el camino recorrido por el Grupo de Río. Sus objetivos eran amplios y ambiciosos e iban desde la promoción del desarrollo hasta el empeño en constituir un orden internacional más equitativo y justo pasando por la ratificación de prácticamente todos los principios del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas. Quedaba claro que esta nueva instancia se constituía como un foro de diálogo y concertación política,

---

papel del ALBA, en América Latina y el Caribe” en Josette Altmann Borbón, Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealy (eds.) América Latina y el Caribe: Integrados o marginados. Buenos Aires: Teseo, CAF, FLACSO, pp. 207.224.

75 Sobre la creación de la CELAC y las contingencias de su consolidación ver: Rojas Aravena, Francisco (2011). “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un Nuevo Regionalismo”. En Pensamiento Propio. Los desafíos del multilateralismo en América Latina, Rodolfo Wlasiuk (coord.): 217-234. Buenos Aires: CRIES: Universidad de Guadalajara: Universidad Iberoamericana.

76 Soares de Lima, María Regina (2009) “La Política Exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”. En: Foreign Affairs Latinoamérica. Volumen 9. Número 2. P.29.

sin burocracias innecesarias, sin duplicación de esfuerzos y dentro de una autónoma e independiente capacidad de acción.

De la conjunción de estas dos propuestas, la de Brasil y la de México, nació la idea de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) subsumiendo los acuerdos ya alcanzados y formulando un solo instrumento con algunos añadidos (Rojas Aravena, 2011: 223-225).<sup>77</sup>

La CELAC se constituyó, finalmente, en febrero de 2010, en México, como culminación de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en la que se acordó la fusión del Grupo de Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe, sin perjuicio de que su primera Cumbre formal en la que se suscribiría su carta fundacional, se llevó a cabo en Caracas en diciembre de 2010.<sup>78</sup>

En ese documento se fijaron los siguientes objetivos: (Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, 2010).<sup>79</sup>

- Impulsar, la integración regional con miras a la promoción de nuestro desarrollo sostenible.
- Promover la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional.
- Fomentar procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales, para fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional.
- Promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales.

---

77 Rojas Aravena hace un inteligente y sucinto recorrido del proceso de nacimiento de la CELAC y de las negociaciones que se desarrollaron antes de la firma de su carta constitutiva, algunos de cuyos datos han sido incorporados en este capítulo.

78 Cuatro han sido las cumbres claves a través de las cuales se llegó a la concreción de la CELAC:

1. Cumbre América Latina y el Caribe (CALC), diciembre del 2008, Costa de Sauípe, Bahía, Brasil.
2. Cumbre de la Unidad (CALC), febrero del 2010, Playa del Carmen, Riviera Maya, México.
3. Primera Cumbre de la CELAC en Caracas, diciembre de 2011.
4. Segunda Cumbre de la CELAC, Santiago de Chile, enero del 2013.

79 Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (2010) Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, 22 y 23 de febrero del, 2010. Cancún, México.

- Incrementar nuestra capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo, tanto dentro de la región, como en otros Estados y actores internacionales.
- Fortalecer la cooperación en los temas y de acuerdo a los mandatos establecidos tanto en la Declaración de Salvador, Bahía, como en el Plan de Acción de Montego Bay y en otros documentos que puedan incorporarse con base en el más amplio espíritu de integración.
- Promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias.

### **Nacimiento de la CELAC: Condicionamientos externos**

La CELAC nace condicionada por los contextos global y regional -ya descritos brevemente en un capítulo anterior- entre los que se destacan factores como el surgimiento de una nueva América Latina más madura, democrática, institucionalizada y con un crecimiento económico significativo y los firmes e inusuales cuestionamientos a la primera potencia hegemónica mundial y continental. Esto es, nace en un contexto global, complejo y en transición y en uno regional probablemente más afianzado y con mayor identidad.

De ahí que existen analistas que sostienen que se trata de un proceso regional no solamente para un fortalecimiento de América Latina y el Caribe sino contra Estados Unidos y Canadá, las únicas potencias continentales excluidas del sistema por evidente falta de afinidades y de objetivos y que tienen una proyección global antes que regional.

Aquí cabe un cuestionamiento necesario: ¿la CELAC debe ser, considerada, como una OEA sin Estados Unidos y Canadá? La pregunta tiene varias respuestas en función del enfoque que se le de. Si es simplemente desde su integración, la CELAC si lo es, ya que los dos países más desarrollados no forman parte de este nuevo proceso. Si se la mira desde la perspectiva de sus objetivos, no lo es, ya que la CELAC se propone constituirse en un regionalismo alternativo, más igualitario y, por el momento, sin el pilar comercial. La CELAC busca, por lo demás, no institucionalizarse de la manera en que lo ha hecho la OEA que se constituye en todo en sistema que abarca una importante estructura orgánica y administrativa para atender la amplia gama temática de la cual se ocupa. La CELAC daría la impresión, por lo

que ha hecho hasta ahora, que prioriza el diálogo político y la concertación, circunstancia que se facilita por la afinidad de sus miembros sin la presencia de la mayor potencia del mundo.

Por lo demás, parece claro, también, que la intensión de los promotores de la CELAC es la de incorporar principalmente a México y al Caribe, y dentro de este particularmente a Cuba, a este nuevo regionalismo latinoamericano que, como en el caso de UNASUR, no incluía a estos países clave en la región. El primero por su dimensión económica, política y estratégica; y, el segundo, por su incidencia ideológica, histórica y símbolo de lucha contra la potencia hegemónica regional y mundial.

Aunque se supone que Brasil fue el principal promotor de la CELAC, cabe especular, no sin razón, que México, como queda señalado, fue igualmente uno de los principales protagonistas en su creación. El gobierno del presidente Calderón tomó conciencia, aunque ya al fin de su mandato, del alejamiento que por su dependencia económica y comercial de Estados Unidos se había producido de su natural espacio latinoamericano que también le podía traer no solamente un afianzamiento de sus raíces históricas y culturales sino beneficios económicos en materia de comercio y de inversiones.

Por tratarse de un regionalismo de reciente nacimiento y en proceso de formación, la CELAC aún se encuentra en búsqueda de su propia identidad. Surgida de la fusión de dos opciones regionales, como ha quedado señalado, el Grupo de Río y las Cumbres Latinoamericanas y del Caribe, su personalidad, proyección y aún sus objetivos no están aún claramente definidos en la práctica. Aparte de su identidad geográfica, esto es América Latina y el Caribe, deberá encontrarse a sí misma, especificar si se trata de un regionalismo multidimensional en tanto incorpore varios ámbitos de relacionamiento internacional o solamente sea un foro estratégico de concertación política y de solidaridad regional. Deberá decidir si incorpora el pilar comercial y económico en su estructura, si actuará en bloque respecto de los problemas de alcance global, como el cambio climático, las crisis alimentaria y energética, el agua, conflictos que afectan la paz y la seguridad, entre otros. En su carta constitutiva podría decirse que de una u otra manera está todo este listado pero lo que interesa es saber cuáles son sus prioridades y de ellas cuáles le darán la identidad de la que actualmente carece.

Se impone tener presente, sin embargo, que la América Latina que pretende reflejarse en esta nueva organización es una región heterogénea, con una amplia diversidad no solo de países sino de culturas, dimensiones geográficas, demográficas, intereses y hasta amenazas y que esta característica condiciona y dificulta su proyección y efectividad así como el afianzamiento de su propia identidad.

### **Liderazgos de la CELAC**

Aunque parezca extraño, todavía persiste la duda respecto de qué país o qué países ejercen el liderazgo en la CELAC. No surge, en términos de visibilidad internacional, un liderazgo individual concreto e indiscutible. Por supuesto la primera potencia que aparece como líder natural es Brasil. No obstante sus manifestaciones no han sido lo suficientemente claras como para reconocer un abierto afán de encabezar el proceso. Brasil juega entre ejercer un rol como actor global en otros contextos como el de los BRICS o ejercer de manera abierta el liderazgo de la CELAC.

México, por su parte, ha promovido la creación de la CELAC con el propósito de no distanciarse de América Latina y de buscar alcanzar un mejor relacionamiento con países culturalmente más cercanos pero económicamente distantes. Si bien muy próximo a Estados Unidos y Canadá a través de su vinculación económica y comercial por su pertenencia al NAFTA, México aspira tener una presencia relevante en este nuevo proceso integrador. Parecería que, tras constatar un desgaste político regional por su cercanía -¿o pertenencia?- a Norteamérica se propone recuperar, por sus raíces históricas y culturales, su vinculación y hasta su injerencia en América Latina y el Caribe a través de la CELAC.

Otro factor esencial que lleva a México a impulsar esta nueva organización es el surgimiento de UNASUR del cual no forma parte y se siente excluido y que se va constituyendo, a pesar de algunas vacilaciones, en un interlocutor válido en este mundo globalizado con preeminencia de grandes potencias y de bloques. No parecería evidente que ese afán de liderazgo vaya más allá de esa aproximación cultural pues su dependencia económica de Estados Unidos más del 85% de su comercio está vinculado con los su vecino del Norte (Secretaría de Economía [SE], 2011) hace improbable una modificación en su relacionamiento regional.

Venezuela, otro de los impulsores, atraviesa por una crisis no solamente económica sino de un reajuste político como resultado de la muerte de su emblemático líder Hugo Chávez. Hace valer su dimensión geográfica y demográfica y especialmente sus recursos petroleros pero no parecería alcanzar a competir con Brasil por ese liderazgo aunque esa fuera su intención. La situación política actual incierta que existe en Venezuela podría debilitar su liderazgo en el proceso de consolidación de la CELAC y dejar de mantenerse tan activa como estuvo durante la administración del Presidente Chávez. Pero al margen de esta situación, Venezuela no dejará de ser, por razones estratégicas, económicas y políticas, una potencia influyente dentro de este nuevo regionalismo.

De su lado, Argentina, que después de la amarga experiencia de la Guerra de las Malvinas en 1982 se volcó hacia América Latina, parecería estar más interesada en la concepción Sudamericana antes que Latinoamericana y del Caribe. No obstante Buenos Aires, necesariamente tendrá que ser activo en este nuevo esquema en tanto no le conviene dejar espacios libres en el ámbito latinoamericano y caribeño para un fortalecimiento de la presencia de su tradicional competidor, el Brasil, y del “nuevo” actor en el escenario regional que es México.

En menor dimensión económica y política pero con una relevante carga simbólica, ideológica y estratégica, que no debe dejarse de lado, es la presencia de Cuba en la CELAC. La Isla no participa de UNASUR y tampoco de otros procesos en América Latina, salvo el ALBA. Tampoco ha aceptado reincorporarse a la OEA a pesar de la decisión de levantar las sanciones adoptada por la Asamblea General. Por ello, la CELAC le representa un espacio útil para vincularse legítimamente con toda América Latina y con su región natural que es el Caribe. A ningún otro país le viene mejor un escenario regional en el cual Estados Unidos no tenga ninguna injerencia. En otras palabras, para Cuba la CELAC es realmente una OEA sin Estados Unidos. Es, por lo demás, una legitimación de su carácter del Estado con características propias entre todos los socios de la región incluyendo aquellos con gobiernos de signos políticos distintos.<sup>80</sup>

---

80 Casualmente, por coincidencia alfabética, Cuba ejerce actualmente la Presidencia *pro tempore* de la CELAC después de recibirla de Chile. Este hecho, aparte de simbólico, es altamente significativo pues la “OEA sin EEUU y Canadá”, la dirige precisamente un país no miembro y, por el contrario, beligerante respecto del sistema interamericano.

## **Fortalezas y debilidades de la CELAC**

Una propuesta regional como la CELAC tiene inevitablemente fortalezas y debilidades. Entre las primeras está la vinculación formal e institucional en un solo proceso de los 33 países latinoamericanos y del Caribe cuyo PIB alcanza a 7.06 billones de dólares, una población de más de 590 millones de habitantes, una superficie de más de 20 millones de km<sup>2</sup>, además de sus inmensos recursos naturales estratégicos como petróleo, gas, agua, alimentos, minería, entre otros. Un bloque unido de esta dimensión, con un significativo peso político y estratégico, representa una fuerza negociadora internacional de enorme capacidad y que algunos observadores calculan que podría constituirse en la tercera economía del mundo.

Las afinidades en cuanto a intereses, si bien en algunos casos asimétricos por las características diversas de sus miembros, constituyen un factor de unidad central y una fortaleza para efectos de propuestas que como bloque plantee a terceros. En la medida en que se formalice a la CELAC como entidad que vaya más allá de la tradicional y nociva retórica latinoamericana, podrá constituirse en un actor relevante en el mundo globalizado en que vivimos, mediante argumentadas y firmes posiciones que provengan de una entidad seria que se haya ganado respecto y espacio internacionales.

La pregunta clave que se impone en este y en todos los procesos de nuevos regionalismos es ¿hasta dónde llega la capacidad política y de recursos para poner en práctica los siempre tan ambiciosos objetivos que se plantean? La CELAC tiene en su instrumento constitutivo, tal como han sido citados, numerosos objetivos cargados de buenas intenciones pero cuyo logro en buena medida es utópico. Esa capacidad y esa voluntad políticas resultan esenciales en un proceso de esta naturaleza y pueden ser una fortaleza si se manifiestan con determinación o una debilidad si no existen.

Resulta ineludible tener presentes las potenciales injerencias exógenas que puedan afectar el proceso de consolidación de la CELAC y que a la postre podrían constituirse en debilidades del proceso. Y, en este caso, por sus propias características, son algunas.

La primera e inevitable es la de Estados Unidos, que si bien ha hecho pronunciamientos a favor de la creación de bloques regionales para facilitar su interlocución, no deja en el fondo de priorizar la bilatera-

lidad en sus relaciones con sus vecinos del continente. No hay que descartar, además, el hecho de que Washington tiene todavía una importante influencia sobre algunos países de economías e instituciones vulnerables y altamente dependientes del mercado estadounidense, especialmente en el Caribe y en Centroamérica. Esta circunstancia podría incidir en su voluntad de adhesión y compromiso con los objetivos de la nueva organización que no coinciden, necesariamente, con la potencia hegemónica regional.

Si bien no con el mismo nivel de influencia, también debe considerarse que algunos países, especialmente del Caribe, tienen como su Jefe de Estado a la Reina Isabel II y que forman parte, paralelamente, de la Commonwealth Británica, esta última lejana en objetivos, geografía, cultura y en identidad de la CELAC. Esa subordinación, si bien casi simbólica, plantea una distorsión en un regionalismo que se propone ser autónomo, ajeno a tutelajes y plenamente independiente. Precisamente la incorporación de los países del Caribe no hispano parlantes, constituye una eventual dificultad de inserción en un bloque que pretende ser identificado en valores e identidad comunes.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALTMANN Borbón, Josette (2011). “Multilateralismo en América Latina: el papel del ALBA, en América Latina y el Caribe” en Josette Altmann Borbón, Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) América Latina y el Caribe: Integrados o marginados. Buenos Aires: Teseo, CAF, FLACSO, pp. 207.224.
- BENNETT, Jackson; “The Union of South American Nations: The new(est) regionalism in Latin America”; Suffolk Transnational Law Review, Winter 2008, Academic OneFile.
- BONILLA Adrián y Long Guillaume; Íconos, Revista de Ciencias Sociales, N° 38, Quito, septiembre 2010, pp. 23-28, FLACSO-Ecuador.
- CARRIÓN Mena, Francisco (2013). “Washington and the New South American Regionalism”. En Exploring The New South American Regionalism (NSAR), Ernesto Vivares (Editor) London: ASHGATE.
- \_\_\_\_\_, Francisco (2012); Cambios Globales. Distintas visiones: la visión de América Latina. En Francisco Rojas Aravena (editor) América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI; Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global. Buenos Aires: Teseo, AECID, FLACSO, pp. 61 – 78.
- CUMBRE de la Unidad de América Latina y el Caribe (2010) Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, 22 y 23 de febrero del, 2010. Cancún, México
- LEGLER, Thomas y Santa Cruz, Arturo; “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”, en Revista Pensamiento Propio N° 33 enero-junio 2011, México, CRIES. pp. 18-20.
- ROJAS Aravena, Francisco (2011). “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un Nuevo Regionalismo”. En Pensamiento Propio. Los desafíos del multilateralismo en América Latina, Rodolfo Wlasiuk (coord.): 217-234. Buenos Aires: CRIES: Universidad de Guadalajara: Universidad Iberoamericana.
- SOARES DE LIMA, María Regina (2009) “La Política Exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global”. En: Foreign Affairs Latinoamérica. Volumen 9. Número 2. P29. Secretaria de Economía del Gobierno de México. (2011). Análisis de la Competitividad de México. Diagnóstico. México.

# POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA Y LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

Elsa Llenderozas <sup>81</sup>

## Introducción

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en febrero de 2010, reconfigura una nueva etapa en el proceso de concertación política regional. Como resultado de la convergencia de distintas instancias regionales, fundamentalmente el Grupo Río y la Cumbre de América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y de aspiraciones crecientes de cooperación, se crea un nuevo mecanismo que busca superar el plano subregional para activar foros de multinivel y reforzar la tendencia a la construcción de agendas multidimensionales.

Por primera vez, los treinta y tres estados del amplio espectro latinoamericano y caribeño, acuerdan conformar una entidad regional, que se plantea distintas metas estratégicas: primero, la inclusión geográfica sin restricciones (superando las divisiones entre Sudamérica y América Central y fortaleciendo la geopolítica de la unión latinoamericana); segundo, la pertenencia e inclusión a partir del respeto a la pluralidad política (no importan los regímenes políticos ni las orientaciones ideológicas de sus gobiernos); tercero la aceptación de la diversidad económica (disparidad en los modelos y niveles de desarrollo y en los distintos esquemas de inserción en el mercado internacional). Esto ha creado un espacio heterogéneo en términos políticos, económicos y estratégicos, que sumado a la amplitud de sus aspiraciones, plantean interrogantes que apuntan a sus fortalezas y debilidades.

Este trabajo está dividido en tres partes. En la primera se analizarán los objetivos generales del bloque, donde se subrayará la representación o interlocución regional; en la segunda parte se tratarán las agendas temáticas, sus alcances y límites; y en tercer lugar se esbozarán los ejes externos que ha trazado el bloque hasta ahora, sus obstáculos y posibilidades. El estudio concluye con algunas consideraciones finales de carácter prospectivo.

---

81 Profesora de la Universidad de Buenos Aires-UBA.

## Metas y objetivos de la CELAC

La Declaración de Cancún es el documento constitutivo de la CELAC, aprobado durante la Cumbre de la Unidad, conformada por la XXI Cumbre del Grupo Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y realizada el 23 de febrero de 2010.

En ese documento constitutivo se mencionan dos objetivos primarios: uno estrictamente referido a los vínculos intrarregionales, y que se resume en la propuesta de construir un espacio común para profundizar la integración (política, económica, social y cultural); y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo.

El segundo objetivo se refiere a las relaciones extrarregionales, es decir, a la posibilidad de alcanzar una voz regional, de comportarse como un actor político en el escenario internacional y en cierta forma alude a la representación política y a la construcción de poder regional conjunto. En línea con este objetivo, la Declaración de Cancún *subraya la aspiración regional de reafirmar su presencia en los foros de los que forma parte y pronunciarse en los grandes temas y acontecimientos de la agenda global.*

Un tercer objetivo que hace a la utilidad instrumental de la CELAC, no mencionado en la Declaración de Cancún, pero incorporado en la Cumbre Fundacional de la CELAC, de Caracas, en diciembre de 2011, es la protección de la democracia y la estabilidad política, a través de la gestión de crisis. Esta función se incorporó mediante la Declaración Especial sobre Defensa de la Democracia y el orden Constitucional, adoptando así una cláusula de compromiso democrático.

En verdad, los dos primeros objetivos están presentes desde la primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo realizada en Salvador Bahía en diciembre de 2008, donde los estados acordaron profundizar la integración, establecer compromisos efectivos de acción conjunta, y resaltaron la importancia de la integración para la interacción con el resto del mundo.

Lo novedoso de esta iniciativa es que si bien el regionalismo es una meta clara del proyecto, con la misma intensidad se expresa de manera explícita el objetivo de fortalecer la vinculación hacia el entorno

internacional. Es decir, las primeras directrices apuntan al comportamiento internacional, a la representación del bloque y a la capacidad de articular una posición regional. Son varias las menciones explícitas en la Declaración de Cancún de la Cumbre de la Unidad que demuestran la prioridad de este objetivo: “constituirse en una instancia de concertación política fortalecida que afiance su posición internacional y se traduzca en acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional”. En la misma dirección se busca “intensificar la concertación de posiciones regionales de cara a reuniones y conferencias de alcance global y adoptar un perfil más dinámico en la interlocución con otras regiones y países”. Básicamente se intenta “proyectar a la región y aumentar su influencia en el escenario internacional”.

La estructura ideacional en la que surge la CELAC incluye narrativas heredadas de la tradición legalista latinoamericana (igualdad soberana de los estados, no intervención, integridad territorial) junto a los principios de defensa de la democracia y los derechos humanos, y a las metas de autonomía y desarrollo integrado. A esto se suman los principios generales que configuran a la CELAC como régimen: el reconocimiento a los principios de solidaridad, flexibilidad, gradualidad, pluralidad, complementariedad de acciones y unanimidad en las decisiones y participación voluntaria en las iniciativas.

Hay algunos puntos de entendimiento básico que se han ido consolidando desde el comienzo del proceso de construcción de la CELAC: los estados miembros consensuaron una visión compartida sobre la configuración del sistema internacional, sobre la base de un compromiso con el multilateralismo y con las Naciones Unidas. Como quedó confirmado en la I Cumbre de la CELAC realizada en Santiago de Chile, se considera el multilateralismo como fundamento de un orden internacional eficaz, que pueda contribuir a la paz y la seguridad mundial y se declaró el rechazo explícito a la aplicación de medidas unilaterales con efectos extraterritoriales que sean contrarias al derecho internacional y que puedan amenazar el multilateralismo.

Con respecto a la Organización de Naciones Unidas, se afirma la necesidad de emprender una verdadera reforma que garantice eficacia, transparencia, representatividad y democratización de sus órganos principales, en particular el Consejo de Seguridad. De manera que el multilateralismo, la reforma integral del sistema de Naciones Unidas

y la democratización de más instancias decisorias internacionales, constituyen la base del consenso regional a partir del cual se fijan directrices para la acción externa y se supone son los ejes que permitirán promover una gobernanza mundial, inclusiva y no discriminatoria y avanzar hacia un escenario internacional más estable.

Se piensa a la CELAC como mecanismo para promover los intereses de estos países en los organismos multilaterales y como ámbito que facilite respuestas coordinadas a los principales temas de la agenda internacional. Recordemos que según los procedimientos aceptados para su funcionamiento la CELAC ha asumido atribuciones en términos de relacionamiento e interlocución con otros países y grupos regionales, concretamente: el diálogo político con otros actores intergubernamentales, organismos y mecanismos internacionales; la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales; el impulso de la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales; el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes. En particular la Presidencia Pro Tempore debe ocuparse de coordinar los diálogos anuales con otros bloques regionales o con países relevantes en la comunidad internacional.

La CELAC se autodefine como el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe, y asume como reemplazo la interlocución en la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALC UE); el diálogo Ministerial Institucionalizado entre el Grupo Río y la Unión Europea así como los diálogos que el Grupo Río haya mantenido con países o grupos de países en reuniones que se llevan a cabo al margen de la Asamblea General de Naciones Unidas. A su vez se hará cargo de la representación de la región en otros foros que puedan surgir a futuro.

En cuanto a su función de concertar posiciones y actuar de manera coordinada en reuniones internacionales, es interesante mencionar la labor que ya han desarrollado los Representantes Permanentes de los Estados miembros de CELAC ante Naciones Unidas, donde acordaron un mecanismo interno de participación conjunta en los debates de las distintas comisiones en las que se ha presentado una posición consensuada de CELAC.

El otro nivel de importancia en la construcción de la CELAC se refiere a la relación con las otras iniciativas regionales. En este sentido,

se busca consolidar una agenda integrada, con base en el patrimonio del Grupo Río y los acuerdos de la Cumbre América Latina y Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC); así como de los mecanismos y agrupaciones de integración, concertación ya existentes, (como ser MERCOSUR, CAN, UNASUR, SICA, CARICOM, AEC) que se consideran un valioso activo regional. El alcance y los límites de este vínculo se basarán en el principio de complementariedad, lo que supone que la CELAC lleve a cabo un diálogo permanente, decida y actúe, sin superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales. Desde el punto de vista operativo, se cree que la CELAC “no debe ser vista como una entidad que compite con otras subregionales, que poseen misiones específicas (...) y que pueden encontrar en la aquella un espacio de agregación y un foro de integración de iniciativas.” (Rojas , 2012:26)

### **Fortalezas y debilidades**

Como proyecto político fue impulsado por dos potencias regionales, Brasil y México, ambos condicionados por sus respectivos espacios geopolíticos y modelos de inserción internacional. Brasil, despliega su propia política de proyección regional y global, con la conformación de distintas plataformas subregionales (MERCOSUR, UNASUR, CELAC) y tableros extraregionales simultáneamente en juego (BRIC; IBSA, G20, etc). Sus objetivos se orientan a la estabilidad y el desarrollo de la región, y a la creación de coaliciones internacionales, que sirven para “consolidar su perfil y presencia internacionales... y para impulsar cambios sistémicos hacia un patrón menos desigual de distribución del poder” (Costa Vaz, 2012: 176). Su postura combina: “liderazgo benigno,” estrategia incremental de círculos concéntricos, (Gratius Gomes Saraiva, 2013) intergubernamentalismo, baja institucionalización regional, y compromiso acotado con los recursos y costos de la integración. Objetivos de autonomía y desarrollo, se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y África.

Por su parte México, que aspira a superar su crisis de identidad bi regional (Pellicer, 2006) (cada vez más inserto en el espacio de América del Norte, pero a la vez es histórica, cultural y políticamente latinoamericano) impulsa un proyecto que cumple múltiples propósitos: fortalecer su pertenencia latinoamericana; corregir una influencia regional declinante, particularmente en Sudamérica donde quedo excluido de los regionalismos recientes; diversificar su presencia internacional

y conciliar su actitud externa con el perfil y los atributos de una potencia media, pero sin una aspiración de poder regional clara. Objetivos de autonomía y comercio, aquí se combinan con una proyección geográfica hacia América Latina y Asia Pacífico.

De manera que la CELAC puede resultar funcional a los intereses de las dos potencias regionales. Y aunque un mayor acercamiento político es imprescindible para avanzar en este nuevo espacio regional, la voluntad política de ambos países, que fue necesaria, no es suficiente para consolidar la CELAC como el nuevo multilateralismo latinoamericano.

Con respecto a la reconfiguración del orden internacional, el consenso general que respalda el multilateralismo no logra ocultar los matices. Bajo el paraguas cohesivo que implica el término multilateralismo se distinguen modelos de inserción internacional diferentes: comprende tanto un multilateralismo que refuerce el eje Norte-Sur (como pueden ser los acuerdos comerciales de México y América Central con Estados Unidos o los avances alcanzados en la Alianza del Pacífico y en la negociación de los acuerdos incluidos en la Asociación Trans-Pacífica) como un multilateralismo que fortalece el eje Sur-Sur (encabezado principalmente por Brasil, en sus iniciativas BRIC, IBSA y en las Cumbres con los países árabes). A pesar de la flexibilidad incorporada en este foro, el punto plantea disidencias e introduce inconsistencias a la hora de proyectar externamente a la región.

La democratización y transparencia de los órganos de Naciones Unidas, y de otras instituciones internacionales, encuentra respaldo en la región pero la reforma del Consejo de Seguridad plantea un punto clave de desacuerdo regional. Las posturas difieren y se agrupan más o menos formalmente en coaliciones ad hoc en oposición.

La representación regional es un objetivo prioritario, sin embargo, previendo que la protección de sus propios intereses nacionales y la disputa por el reconocimiento y el poder puedan obstaculizar ese objetivo, los estados se han preservado el derecho a postular candidatos para puestos clave en el sistema internacional, cuando la CELAC no pueda ratificar candidatos de consenso, haciendo uso de la flexibilidad y la participación voluntaria.

Un ejemplo de las dificultades de la representación regional y de los enfrentamientos por el liderazgo que subyacen en este foro es la re-

ciente designación del brasileño Roberto Carvalho Azevedo, como director general de la Organización Mundial de Comercio. En la votación el candidato brasileño se impuso al mexicano Herminio Blanco, que era el preferido por la Unión Europea. Sin duda fue un triunfo Brasil, dado que Azevedo será el primer latinoamericano en dirigir la organización y contó con el apoyo de 93 de los 159 países miembros, entre ellos el de las grandes potencias emergentes del BRICS. En el proceso de votación, el candidato brasileño logró mostrarse como representante de los países del Sur frente a los del Norte que se verían más reflejados en el perfil de Blanco. Aunque ambos candidatos procedían de países en desarrollo, el mexicano es considerado uno de los arquitectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y se lo vincula más al sector privado y a las posiciones liberales, en apoyo de acuerdos bilaterales regionales, como las negociaciones abiertas por la Unión Europea y Estados Unidos y por todos los países del Arco del Pacífico, cuyas reglas quedarían al margen de la OMC. Lo destacable de la situación es que el proceso de selección se había iniciado en diciembre pasado cuando nueve países presentaron su candidatura: Corea del Sur, Nueva Zelandia, Jordania, Kenia, Indonesia, Ghana y sorprendentemente tres candidatos latinoamericanos: la ministra de Comercio Exterior de Costa Rica, Anabel González, y los candidatos Blanco y Azevedo ya mencionados(El País,2013).

Las tres candidaturas correspondientes a países miembros de la CELAC ponen de manifiesto dos obstáculos: las dificultades para identificar qué proyecto de reconfiguración de los organismos internacionales representa a América Latina y Caribe como región; y segundo, los problemas para resignar posiciones en orden a fortalecer la representación regional, dejando en claro que el compromiso asociativo no reducirá la lucha por el liderazgo y la concentración del poder regional, y que podrá resultar instrumental a los intereses de los países más grandes.

El principio de representación regional y el paso a la construcción de una forma de soberanía compartida, son algunos de los puntos más débiles de esta iniciativa porque la etapa de socialización, aprendizaje e intercambio de información todavía no está consolidada, la internalización y el cumplimiento de acuerdos han sido bajos, y existe un “déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados, que aun siendo vinculantes, no se cumplen“ (Rojas, 2012:18)



Comparativamente con UNASUR, CELAC se presenta como una apuesta más abierta hacia el contexto internacional y orientada a la proyección externa de la región. Si bien los países latinoamericanos han participado de distintos mecanismos biregionales de diálogo, hasta ahora no han podido “articular un proyecto estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional” (Rojas Aravena, 2012: 17) y teniendo en cuenta el desempeño y el funcionamiento de los foros preexistentes, representa un desafío político a futuro.

### **Las cuestiones temáticas de la CELAC**

Desde el punto de vista de las cuestiones temáticas que aborda, la CELAC está en línea con el enfoque multidimensional difundido en los regionalismos más recientes. Prácticamente no hay temas que queden fuera de la agenda política de la CELAC. Sus líneas de acción prioritarias son: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración (convergencia de acciones); asuntos económicos (crisis financiera internacional, comercio, energía, integración física en infraestructura, ciencia y tecnología); desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza, seguridad alimentaria y nutricional, educación, salud y servicios públicos, cultura, migración, género); desarrollo sostenible (cambio climático); desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad (problema mundial de las drogas, terrorismo) Cooperación sur-sur.

Los planes de acción reflejan la dispersión temática que ha caracterizado a las iniciativas de integración en la última década: por un lado, son congruentes con el acervo histórico heredado del Grupo Río (que en su larga trayectoria no ha dejado área temática sin discutir); por otro se vuelve una concesión necesaria para la construcción de consensos dentro de un esquema político que incluye a 33 estados con perfiles, aspiraciones y modelos de inserción diferentes.

Desde una perspectiva amplia, los esquemas de cooperación de América del Sur, como es el caso de UNASUR y ALBA-TLCP vienen incorporando más aspectos políticos y sociales que económicos y comerciales. En cambio, en las iniciativas impulsada desde México y América Central, particularmente el Acuerdo del Pacífico, se retoma el contenidos de la agenda comercial más tradicional. De manera que la CELAC como espacio de confluencia deberá amalgamar expectativas,

modelos de inserción y narrativas diferentes sobre las prioridades de una política exterior regional.

### **Límites y alcances**

La primera inquietud que surge es la referida a la gestión, es decir la formulación, decisión y ejecución de propuestas concretas en estas áreas. Los miembros establecieron como regla el principio de complementariedad, es decir que los proyectos concretos se desarrollarán en los ámbitos subregionales y la CELAC funcionará como un vértice de la arquitectura regional, conectando iniciativas allí donde sea posible. Por el momento no está claro como realizará ese enlace. A pesar de este vacío funcional, esta división de tareas es en principio coherente por dos razones: porque resulta más eficiente y eficaz la gestión a nivel subregional, y porque todas las propuestas, como ser en infraestructura o energía, que por su naturaleza impliquen continuidad física y geográfica, requieren una implementación subregional, ya que los estados con mayores recursos, difícilmente estén dispuestos a impulsar proyectos más allá de su propia área.

Es un ejercicio prematuro evaluar los resultados concretos alcanzados hasta ahora en este foro. Pero sí parece evidente que la CELAC ha resultado útil como caja de resonancia y como espacio de visibilidad de cuestiones referidas a intereses particulares de los estados. Algunos ejemplos pueden ilustrar esta tendencia: la Declaración en Solidaridad con Haití; la Declaración especial sobre Guatemala; la Declaración sobre la “cuestión de las Islas Malvinas”; la Declaración de Apoyo a la iniciativa Yasuní-ITT de Ecuador; la Declaración sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba,” entre otros.

Si bien la CELAC ha sido el resultado de una forma de liderazgo cooperativo, entre los dos poderes regionales, Brasil y México, la efectividad y proyección dependerán también del impulso que pueda generar el resto de los países medianos de la región y del grado de compromiso asociativo.

### **Los ejes externos de la CELAC**

Desde su reciente creación, la CELAC ha iniciado una serie de contactos con organizaciones y estados particulares, combinando ejes externos tradicionales con algunos más novedosos para la región.

## La relación con la Unión Europea

Los vínculos entre los países latinoamericanos y caribeños con la Unión Europea tienen una larga trayectoria. El diálogo biregional refleja pautas ya establecidas sobre objetivos, metas, actividades y resultados esperados. En ese sentido, es el canal más institucionalizado y estructurado, que expresa, fundamentalmente, progresos en términos de aprendizaje y socialización, como fruto de las negociaciones de las sucesivas cumbres ALC-UE que se han realizado desde 1999 y de iniciativas más acotadas como las cumbres iberoamericanas que se suceden desde 1990.

Hay una agenda consolidada que se ha ido construyendo en un largo proceso de negociación y acuerdos. En la última Cumbre, realizada en Santiago (VII Cumbre ALC- Unión Europea y primera Cumbre CELAC-Unión Europea) se consensuó un plan de trabajo 2013-2015 que amplía el plan anterior 2010-2012 al incluir las áreas de Género e Inversiones y emprendimiento para el desarrollo sustentable.<sup>82</sup> El dinamismo de este vínculo está condicionado por obstáculos estructurales que han ido afectando a la relación y por elementos coyunturales asociados a la crisis financiera y económica que atraviesa el bloque europeo. En términos comparativos, el vínculo con la Unión Europea es el eje de mayor continuidad con los esquemas de diálogo previos y recibe el acervo histórico de reglas, normas y pautas de procedimiento construidas y aceptadas por las partes. Estos aprendizajes fortalecen las capacidades nacionales de coordinación de posiciones y pueden moldear otros acercamientos regionales.

Además de la Unión Europea, durante su primer año de vida, 2012, la CELAC llevó a cabo una activa agenda internacional. La Troika Ministerial, compuesta por los Ministros de Relaciones Exteriores del país que ocupa la presidencia pro tempore, del presidente anterior y del siguiente, visitó la India y la República Popular China en agosto de ese año.

---

82 La lista se completa con: Ciencia, investigación, innovación y tecnología; Desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad; Energía; Integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social; Migraciones; Educación y empleo para promover la inclusión y la cohesión social; El problema mundial de la droga. Ver Plan de Acción 2013-2015. CELAC-UE.

## India

En la visita a Nueva Delhi se realizó el Primer Diálogo Ministerial entre la Troika de la CELAC y la India, que estableció como punto de partida la definición de algunos temas comunes de interés donde se aspira a la coordinación de respuestas regionales, tales como la reforma de las Naciones Unidas, la crisis financiera internacional, el cambio climático y el terrorismo internacional. Además de los asuntos estrictamente políticos, la agenda cubrió temas referidos a comercio, inversión, energía, minerales, agricultura, ciencia, tecnología, cultura y educación.<sup>83</sup>

En cuanto al comercio, teniendo en cuenta que el intercambio entre la India y la región ha crecido sostenidamente a partir de niveles muy bajos, se reconoce que las oportunidades de comercio y de inversión son aún mayores. Para ello se propuso la participación en las ferias de comercio de cada país, el intercambio de delegaciones empresariales, la creación de marcos regulatorios, la facilitación en el tránsito de bienes, servicios y personas, y el fortalecimiento de la conectividad aérea y lazos marítimos. Concretamente, acordaron establecer un Consejo Empresarial India-CELAC y un Foro de CEOs India-CELAC, con la intención de que estos mecanismos institucionales se reúnan periódicamente y presenten recomendaciones hacia la profundización de los contactos bilaterales entre India y la región, y se destacó la necesidad de concluir los Acuerdos Bilaterales en Servicios Aéreos para promover los contactos aéreos directos entre la India y CELAC y así potenciar negocios y turismo.

En cuestiones referidas al ámbito de la seguridad energética, incluyendo las energías renovables. India se mostró interesada en la dotación de recursos minerales de los países latinoamericanos y caribeños que podrían ayudar a su crecimiento. Sobre estas áreas se acordó establecer un Foro Energético, donde se desarrollarán estrategias que permitan aumentar el valor agregado en el intercambio de materias primas, por medio, entre otras opciones, del establecimiento de unidades de fabricación. Las conversaciones incluyeron un ofrecimiento del gobierno de Nueva Delhi de proveer recursos técnicos para el estudio y la exploración geológica mediante el uso de tecnología satelital india.

---

83 Ver Declaración de la Primera Reunión Conjunta India-Troika CELAC, Nueva Delhi, 7 de agosto de 2012.

La seguridad alimentaria fue otro tema de agenda común. Además de los términos generales de profundizar la cooperación a través del establecimiento de una alianza de beneficio mutuo en el sector agropecuario y el de procesamiento de alimentos, se analizó la posibilidad de trabajar conjuntamente en la investigación agrícola a través de vínculos institucionales. En este sentido, se acordó establecer un Grupo de Expertos Agrícolas que tendrá como misión asesorar a los Ministros.

Por otro lado, se acordó establecer un Foro Científico, con un programa de investigación conjunta en aéreas relacionadas con medicina, agricultura, agronomía, astronomía, tecnología de la información y energías renovables, especialmente referidas a biocombustibles, energía solar, eólica e hidráulica. Por su parte, India ofreció apoyar a los países de la CELAC en el lanzamiento de satélites de bajo costo para comunicaciones y servicio de meteorología. Otras áreas de proyectos incluyeron tele-educación, gobernabilidad electrónica y tele-medicina. También acordaron fortalecer los lazos culturales y académicos, incluyendo los Institutos Diplomáticos de India y de los países de la CELAC.

En cuanto a la agenda multilateral, subrayaron la cooperación en Naciones Unidas y otros foros multilaterales donde se han identificado amplios intereses comunes. En particular, rechazaron enérgicamente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y acordaron cooperar en el desafío de eliminar la amenaza del terrorismo internacional, haciendo un llamado a la comunidad internacional a adoptar, lo antes posible, un acuerdo Integral sobre Terrorismo Internacional. En cuestiones de cambio climático, destacaron los esfuerzos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (RIO+20) para renovar el compromiso político con el Desarrollo Sustentable y lograr erradicar la pobreza a través de una integración equilibrada de los aspectos económicos, sociales y medioambientales.

En cuanto a la modalidad de coordinación y cooperación, los Cancilleres acordaron profundizar el intercambio de visitas a todos los niveles- incluida la posibilidad de realizar una reunión Cumbre- tendientes a la creación de una “Alianza Estratégica” entre India y la CELAC. En este sentido se propuso como pauta de procedimiento la posibilidad de alternar reuniones anuales en India y en el país que ejerza la Presidencia Pro-Tempore de CELAC.

## China

El 9 de agosto de 2012 se efectuó la primera visita de representación de la CELAC a Beijing. En el encuentro, la Troika Ministerial y el Ministerio de Relaciones Exterior Chino acordaron el establecimiento de relaciones de la CELAC con la República Popular China, la constitución de un mecanismo de diálogo a nivel de Cancilleres que se reunirá una vez al año en China, en el país sede de la Presidencia Pro Tempore CELAC o en Nueva York en la sede de Naciones Unidas<sup>84</sup> y acordaron estudiar la creación de un Foro de Cooperación que buscará impulsar las relaciones en ámbitos de comercio, energía, recursos naturales e infraestructura.

El diálogo político acompaña otros canales que se han ido desarrollando como las Cumbres Empresariales China-América Latina, que este año realizará su séptima edición en Costa Rica. Aunque China ha buscado acuerdos económicos con unos pocos países individuales más que con bloques (Malamud y Gardini, 2012:129) la región tiene una importancia política especial en su disputa diplomática con Taiwán y por eso China ha desplegado una estrategia de largo plazo, debido a la cual ya integra el BID, es observador permanente de OEA, ALADI y del Parlamento Latinoamericano y a pesar de que no están muy activos mantiene mecanismos de diálogo con MERCOSUR, con la CAN y con CARICOM (Cornejo y Navarro García, 2010:86)

La importancia de China en la configuración de la matriz de comercio internacional de la región ha sido ampliamente destacada. Sin embargo ese paso desde niveles muy bajos de intercambio comercial a principios de los años noventa, hasta alcanzar los primeros puestos como socio comercial de los países latinoamericanos, particularmente en América del Sur, ha tenido un impacto asimétrico, generando percepciones diferentes en la región. América Latina y el Caribe, como región, mantiene un balance deficitario en el comercio con China, debido al creciente saldo comercial negativo de México y Centroamérica. En contraste, las economías de América del Sur mostraron un balance comercial bastante equilibrado en los últimos diez años (Rosales y Kuwayama, 2012: 87) La fuerte concentración del comercio en unos pocos países, las diferencias en términos de balanza comercial y el efecto de “reprimarización” del sector exportador de la región, perfilan los claroscuros de la relación con China.

---

84 Ver Comunicado de Prensa de Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores República Popular China y Troika CELAC. Beijing, 9 de agosto de 2012.

## **Contactos con otros países y regiones**

Los diálogos internacionales continuaron con las reuniones de la Troika Ministerial CELAC con los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Corea, la República Popular China, la Federación de Rusia y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, realizadas en Nueva York durante del 67° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; y las reuniones de la Troika CELAC a nivel de Coordinadores Nacionales con Altos Representantes de Nueva Zelanda, Australia y Noruega, celebradas en Santiago.

Todas estos encuentros han iniciado el diálogo con países o grupos de países, dando los primeros pasos en el ejercicio de la función de CELAC de concertar las posiciones internacionales de la región en los temas de interés de sus integrantes. Sin duda, esta función requiere perfeccionar mecanismos y desarrollar capacidades de coordinación hacia adentro de los países miembros de la CELAC para avanzar hacia una articulación más efectiva de los intereses de la región.

## **La relación con Estados Unidos**

El eje de la relación con los Estados Unidos es un elemento naturalmente divisivo entre los estados de la CELAC. La historia, la geografía y la posición del poder norteamericano dentro de la estructura política mundial han ido configurando ese vínculo. En la última década, los debates sobre la declinación del poder de los Estados Unidos y las condiciones de su recuperación hegemónica han dominado el plano doméstico como regional. Sin embargo, hay condiciones estructurales que deberían contemplarse desde el punto de vista del diseño de la política exterior latinoamericana: que los Estados Unidos seguirá siendo el actor externo más importante para todos los países de América Latina, aunque su importancia relativa y su relevancia varíen según la ubicación geográfica y los contenidos de su agenda bilateral. (Russell y Tokatlian, 2009)

El auge de las iniciativas de integración respondió en parte a la escasa prioridad que América Latina representa para la política exterior de los Estados Unidos y a los impulsos autonómicos que esto generó. Washington no ha impulsado una renovación del multilateralismo hemisférico que se desenvuelve dentro de las estructuras tradicionales y algunas iniciativas de los años noventa, como las Cumbres de las Américas. Por el contrario, el bilateralismo y la preferencia selectiva

han estado caracterizando la política exterior norteamericana hacia los países latinoamericanos en la última década. Pero un giro hacia un perfil más activo en la región, como ha sido anunciado recientemente por el Presidente Obama puede significar un aumento en las relaciones con América Latina y agudizar las diferencias hacia adentro de la CELAC.

Por su parte, los países de la región han ido cambiando su relación con los Estados Unidos de acuerdo a condiciones del sistema internacional, tendencias del ámbito hemisférico y a rasgos de los propios gobiernos latinoamericanos. Las opciones estratégicas no se redujeron al puro alineamiento o pura confrontación con los intereses norteamericanos, sino que han girado en torno a cinco modelos de política exterior: acoplamiento, acomodamiento; oposición limitada; desafío y aislamiento (Russell y Tokatlian, 2009) Esta diversidad de enfoques, que refleja intereses políticos y económicos propios de los estados, va a condicionar la trayectoria de la CELAC. Como resultante, se espera una posición moderada que neutralice tanto las posturas “contra-hegemónicas” como las “pronorteamericanas,” si es que el foro quiere sobrevivir y adquirir alguna relevancia.

La posibilidad de que se materialice un vínculo CELAC-EEUU es baja o nula. Hasta ahora el diálogo como región ha continuado en el marco de espacios institucionalizados como la OEA y las Cumbres de las Américas. Por otro lado, hay escasa referencia de Washington y de los círculos políticos y académicos sobre los procesos de integración latinoamericana en marcha<sup>85</sup> y la actitud en general hacia estos procesos ha sido la indiferencia. No obstante ello, los países latinoamericanos pueden aspirar a desplegar estrategias de colaboración selectiva, contención acotada y de multilateralismo vinculante (Russell y Tokatlian, 2009), que respondiendo a intereses comunes, permiten aumentar la autonomía, restringir el poder norteamericano y crear espacios de cooperación en el hemisferio para alcanzar el desarrollo. La CELAC puede propiciar un espacio de construcción de consensos mínimos que ayude a la coordinación política entre los países latinoamericanos y facilite aquellos objetivos de autonomía, desarrollo, diversificación externa y restricción del poder hegemónico.

---

85 Aún siendo la CELAC la iniciativa más ambiciosa en términos de articulación y expresión de autonomía regional, desde 2010 no existen menciones a esa organización en los think tanks norteamericanos, fuera del Inter American Dialogue y el Center for Strategic and International Studies. (Ayerbe, 2013:12).



## La relación con la OEA

Al mismo tiempo que se crearon nuevas instancias de integración regional en América Latina crecieron las críticas sobre el rol de la OEA y su funcionamiento. Sin embargo, estas críticas y los cuestionamientos al TIAR, muestran diferencias de país a país, donde se expresan distintos grados de reconocimiento y legitimación. En este contexto, desde la creación de la CELAC se ha planteado un interrogante referido a la relación con la OEA y a la eventual competencia que se plantearía entre ambas organizaciones. La visión inicial de que la CELAC podría reemplazar a la OEA ha sido descartada y se ha afirmado la postura de que ambos tienen roles distintos y se diferencian en su membresía, el tipo de cooperación, la estructura y el marco orgánico. (Rojas, 2012:26)

A pesar de esto, hasta ahora no se ha puesto a prueba qué punto de equilibrio se encontrará entre ambos foros. No existe consenso sobre el papel que se dará a la OEA en la gestión de crisis políticas o rupturas institucionales, pero las posiciones más extremas que hablan de una CELAC como sustituto de la OEA no han tenido apoyo. Esta organización hemisférica puede estar iniciando su propio proceso de cambio, particularmente por el impulso de algunos países de la región, pero esto también refleja visiones diferentes desde Sudamérica y América Central y aún dentro de estos espacios subregionales. En términos generales y con matices, en la primera región, a partir del desempeño de UNASUR, hay una percepción de que las crisis institucionales o las tensiones políticas entre estados pueden resolverse a través de mediaciones y gestiones promovidas por la entidad como bloque, aunque algunas se hayan realizado en concurrencia con gestiones de la secretaría general de la OEA, (son ejemplos, Colombia-Ecuador; Bolivia; Ecuador, etc) En América Central, en cambio, probablemente por la mayor influencia de Estados Unidos y por la relativa debilidad de las instituciones subregionales, la OEA continúa siendo un referente político relevante en momentos de crisis políticas (como lo fue el caso Honduras) y su papel en la organización de misiones de observadores electorales es aun valorado. En este último punto también hay diferencias con América del Sur, donde UNASUR ha ganado lugar y legitimidad con un rol mayor de monitoreo de los procesos electorales de la región (como ser recientemente en Venezuela)

La introducción de la cláusula democrática como uno de los ejes de la CELAC plantea escenarios de posibles solapamientos o superposiciones con la OEA, sobre lo que no se ha llegado a suficientes consensos y que se irán resolviendo a través de soluciones ad hoc, frente a las características de los casos particulares.

### **Consideraciones finales**

En la CELAC se superponen múltiples intereses estratégicos: crear un foro que construya una identidad común al ámbito latinoamericano y caribeño; consolidar un espacio sur-sur de pertenencia y cooperación; renovar los foros preexistentes para lanzar un espacio con mayor peso político y visibilidad; y construir un proyecto estratégico que desde la heterogeneidad aproveche las oportunidades de cooperación a través de la convergencia de distintos esquemas de integración.

Como régimen la CELAC reduce los costos de transacción, aumenta la información y disminuye la incertidumbre entre los miembros, condiciones que apuntan a alcanzar acuerdos concretos, aunque deberá incluir pautas y mecanismos que permitan elevar los umbrales de cumplimiento de los compromisos. El avance en acuerdos de cooperación específicos se dará en aquellas áreas donde la densidad de temas sea mayor y donde la identificación de beneficios compartidos sea más fácil, probablemente en áreas como infraestructura, interconexión física y energética. A diferencia de lo anterior, la política exterior es una dimensión de una fuerte heterogeneidad en términos de aspiraciones, intereses estratégicos y modelos de inserción internacional, donde entran en juego los valores de la identidad y la soberanía.

Es útil y necesario que América Latina y el Caribe consoliden un espacio de diálogo propio y busquen proyectarse como un actor internacional, pero los significados de directrices generales como la promoción del multilateralismo o la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas son confusos. En estos puntos no hay todavía un entendimiento claro, así como tampoco hay acuerdo para actuar como un foro que pretenda restarle legitimidad a la OEA, o que se utilice como plataforma para confrontar con EEUU. Puede interpretarse como un espacio para la interacción más equilibrada con Washington pero no hay consenso para adoptar estrategias desafiantes, confrontativas o de aislamiento. No está entre los objetivos ser un espacio de inspiración contra hegemónica. El solapamiento o la superposición

con la OEA tampoco significarán puntos de ruptura. Lo más probable es que el debate de estas cuestiones en instancias iniciales del proceso pueda generar estancamiento o parálisis. La representación regional puede implicar costos elevados en el corto plazo en la medida que no se avance en la identificación de puntos de consenso.

El objetivo es construir una instancia de convergencia y coordinación de otros procesos sub-regionales pero hasta ahora no hay un diseño institucional que garantice que ese proceso de coordinación sea factible. Hacia dentro de esos acuerdos subregionales también hay perspectivas políticas diferentes, lo que impide identificar una visión estratégica común. En el plano práctico, no se han definido mecanismos que permitan una articulación adecuada entre los distintos niveles subregionales. Por lo pronto, los progresos en los proyectos de interconexión física se van producir en el plano subregional, donde los países mayores en términos de recursos y liderazgo tienen intereses estratégicos prioritarios (como ser México con el Proyecto Mesoamérica y Brasil con IRSA UNASUR).

El diseño intergubernamental también puede dificultar la articulación de una estrategia externa consensuada, ya que queda vinculada a voluntades políticas cambiantes y a procesos de politización nacionales. Aún así, se puede llegar a acuerdos sobre cuestiones específicas que reflejen objetivos comunes.

Pero el requisito previo a la cooperación es que los gobiernos de la región identifiquen una base de intereses convergentes. Esa definición de convergencia de intereses no es objetiva sino que responde a las percepciones de los gobiernos (Keohane y Hoffmann, 1991: 23). La decisión de cuándo y en qué medida existe la convergencia de intereses se forma en el plano interno, y por la falta de presiones importantes de actores no gubernamentales, queda en manos de los gobiernos.<sup>86</sup> Luego esas preferencias se pueden ir modificando en los procesos de negociación y diálogo en un marco de concertación de políticas, donde se pueden identificar posiciones comunes y consensuar acciones conjuntas.

---

<sup>86</sup> Los estados son más reticentes a cooperar en política exterior que en otras áreas por el diferente papel que juegan los actores no gubernamentales y por el tipo de intereses en juego. Los gobiernos sufren menos presiones en temas de política exterior porque los costos y beneficios potenciales para los grupos de interés son difusos e inciertos. Sólo a veces ciertos grupos específicos o la opinión pública condicionan la política exterior en temas específicos. Esto hace que las posiciones de los gobiernos reflejen más las ideologías y los compromisos internos de sus líderes y las concepciones del interés nacional tradicionales. (Salomón, 1999; Moravcsik, 1993: 488-496).

Los regionalismos consolidados pueden cambiar las preferencias y percepciones de los estados, pero en el caso de CELAC es muy pronto para que se modifiquen aquellas que están arraigadas, y el impacto de las instituciones en términos de reglas y normas sobre el comportamiento de los estados es muy bajo, por lo que se requiere corregir el déficit de cumplimiento de acuerdos y fortalecer el compromiso generalizado.<sup>87</sup> Por otra parte, el proceso de decisiones se mantiene bajo la regla del consenso y a pesar de que se ha incluido el principio de flexibilidad y de participación voluntaria, no se vislumbra en el corto plazo la posibilidad de adoptar reglas de decisión mayoritarias.

La CELAC enfrenta las mismas dificultades de los regionalismos recientes: cómo resolver el viejo dilema del “nivel de institucionalización” adecuado para las experiencias de integración regional en América Latina (Llenderozas, 2012) Sin caer en los extremos de las excesivas estructuras burocráticas, CELAC apuesta al bajo nivel de institucionalización, configurando un “multilateralismo pro t empore, sin una secretaría permanente con poder efectivo y con recursos propios, que preserve alguna dosis de supranacionalidad y que permita crear una memoria institucional” (Legler, 2010). Todos ellos son elementos necesarios para dar vigor y garantizar cierta din amica propia al proceso, en momentos en los que pueda decaer el impulso originado en la voluntad política de los liderazgos regionales.

En la discusión sobre la política exterior los principales intereses en juego incluyen la preservación de la identidad y de la soberanía. Hay una enorme tensión entre el impulso a cooperar y la necesidad percibida de cada estado de mantener un perfil exterior propio, por eso es en general un área de los regionalismos en la que los intereses de los estados convergen en menor medida que en otros ámbitos. El mecanismo de coordinación de políticas exteriores que se vaya consolidando en la CELAC, deberá garantizar flexibilidad, gradualidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas, y no podrá desarrollarse a expensas de las políticas exteriores nacionales. Ese es el gran desafío que tiene por delante.

---

87 Por compromiso generalizado se entiende la idea de que el comportamiento de apoyar al régimen dará mejores resultados que la autoayuda en el largo plazo. (Keohane, 1982)

## BIBLIOGRAFÍA

- AYERBE, Luis (2013) “La profusión de mecanismos de integración latinoamericanos y su impacto en la seguridad hemisférica. Visiones desde think tanks estadounidenses de diversos espectros políticos y partidarios”. Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais. Ensaio do IEEI No. 15.
- CEPAL Hacia una relación económica y comercial estratégica, Santiago, 2012.
- CEPS Working Document Nro 374. Brazil’s prominent role in the Americas”
- CORNEJO, Romer y Abraham Navarro García (2010) “China y América Latina: recursos, mercados y poder global” Nueva Sociedad, Nro 228: 79-99
- COSTA VAZ, Alcides (2012) “Coaliciones internacionales en la política exterior brasileña: seguridad y reforma de la gobernanza” Revista CIDOB d’Afers Internacionais, N° 97-98: 175-187
- EL PAÍS (2013) “El brasileño Azevêdo dirigirá la OMC”. (07/05/2013)
- GRATIUS, Susanne y Miriam Gomes Saraiva (2013) “Continental Regionalism:
- KEOHANE, Robert (1982) “The Demand of International Regimes” International Organization, Vol. 36 Nro2, International Regimes: 325-355.
- KEOHANE, Robert y Stanley Hoffmann (1991) “Institutional Change in Europe in the 1980s.” En The New European Community: Decision-making and Institutional Change. Robert Keohane y Stanley Hoffmann (eds.) 1-39. Boulder: Westview Press.
- LEGLER, Thomas.(2010) “Multilateralism and regional governance in the Americas”. Latin American Multilateralism: New Directions. FUNDACIÓN CANADIENSE PARA LAS AMÉRICAS. FOCAL.
- LLENDERROZAS, Elsa (2012) “Diálogo y concertación política en América Latina:
- MALAMUD, Andrés and Gian Luca Gardini (2013) “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons.” En Regionalism in a Changing World. Comparative Perspectives

- in the New Global Order, Lorenzo Fioramonti, (ed.): 116-132. London: Routledge.
- MORAVCSIK, Andrew (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 4: 473-524.
- PELLICER, Olga (2006) "New Powers in Global Change. Mexico – a Reluctant Middle Power?" *Dialogue on Globalization. Briefing Papers*. Fundación Friedrich Ebert, México.
- ROJAS Aravena, Francisco (2012) "La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos". *Nueva Sociedad* Nro 240, pp. 16-27.
- ROSALES, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2012) *China y América Latina y el Caribe*.
- RUSSELL, Roberto y Juan G. Tokatlian (2009) "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 85-86: 211-249.
- SALOMÓN, Mónica, (1999) "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 45-46: 197-221.
- SERBIN, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (coords.): 153-175 Buenos Aires, Argentina, CRIES. *Los alcances de las propuestas regionales* en *El regionalismo "postliberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*.



# LA POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA Y LAS CUMBRES CELAC LOS VERDADEROS RETOS DE LA INTEGRACIÓN

Fander Falconí<sup>88</sup>

## Presentación

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es una esperanza para la región. Es un organismo que se formó con todo ese espíritu constructivo de generar algo distinto en el continente. América Latina y el Caribe se sienten representados en esta voluntad regional que busca de manera permanente nuevas salidas a la situación no solo hemisférica sino mundial.

Una de las grandes interrogantes que se nos presenta frente a la CELAC es respecto a los alcances que tiene en nuestra región, a las expectativas que a su alrededor han sido creadas. ¿Se trata de un mecanismo de concertación política o abarca otros campos en los cuales podemos coordinar y actuar? Considerando que la creación de la CELAC es reciente, las primeras declaraciones se han dirigido en un sentido de principios, lo cual significa que tenemos en adelante todo un camino abierto para trabajar en lo concreto. Ello quiere decir también que es un espacio latinoamericano y del Caribe que representa una diversidad de gobiernos y tendencias, de conducciones distintas, que expresan sus diferencias en nuestras particulares democracias. Significa, además, que es un organismo en el que podemos hacer pronunciamientos políticos colectivos importantes, independientes de cualquier influencia hegemónica. Sólo esto ya podría ser una razón valiosa para continuar fortaleciendo a la CELAC con toda nuestra voluntad de pueblos y gobiernos.

Si bien el tema de este panel es la política exterior de América Latina y las cumbres de la CELAC, considero oportuno plantear unos dilemas del desarrollo en los que Latinoamérica está involucrada en estos momentos, teniendo como telón de fondo la grave crisis que enfrentan los países del Norte, y que tiene expresiones más profundas que una simple crisis de carácter económico.

Haré algunas reflexiones, teniendo como hilo conductor estas preocupaciones, para abordar de manera breve algunos elementos que consi-

---

88 Docente e investigador de FLACSO Ecuador.



dero fundamentales para comprender, en primer lugar, el tipo de “desarrollo” que perseguimos como sociedades; y segundo, las relaciones que entre nuestros países y sub región aspiramos establecer y consolidar bajo una institucionalidad creada desde nuestro Sur, teniendo presente la idea de poner en marcha las múltiples capacidades de coordinación que todavía no están siendo utilizadas en la región y que podrían incidir definitivamente en un nuevo proceso de integración, como es el caso de la CELAC.

### **La crisis y el paradigma del desarrollo**

Quiero iniciar mis reflexiones partiendo del escenario en el que se observa que la actual crisis del “orden mundial” del capitalismo es el resultado de un modelo de vida seguido por Occidente. Se ha construido a través de los siglos, una lógica y una cultura en la que el individualismo, la ganancia y el mercado están por sobre todas las cosas, incluso por sobre los valores humanos. Este modelo de sociedad y de mercado, junto al desarrollo acelerado de la ciencia y la tecnología, bajo un enfoque utilitarista, ha provocado de manera directa las consecuencias sociales y ambientales que se expresan en la actualidad.

La civilización capitalista en el siglo XXI ha consolidado una forma de vida y un modo de producción que continúan reproduciéndose en la sociedad mundial. Ese ideal de vida, gestado en el capitalismo, busca también un modelo de felicidad basado en el confort adquirido por la propiedad de bienes y la posesión de objetos. Justamente, el concepto del “desarrollo” que conocemos y al que estamos integrados (en nuestra búsqueda del “bienestar social”), se encuentra sustentado en los valores de cambio que el capitalismo tiene como fundamento de la producción y la vida social, y está apuntalado por una forma específica de concebir y practicar (bajo un estilo de “despojo”) las relaciones con la naturaleza y sus recursos.

Hoy podemos hablar en plural de las crisis, porque los grandes problemas globales involucran diferentes facetas de la vida de la sociedad occidental. Debemos comprender que esta crisis es el acumulado histórico de un conjunto de desórdenes creados por nosotros mismos (como sociedades), pero que ahora se expresan con mayor celeridad y profundidad.

El reconocimiento de que existe una crisis real de la magnitud que hoy enfrentamos implica plantearnos también las formas de encarar-

la a nivel mundial, de manera que nos permita promover debates y encontrar soluciones concretas para enfrentar el nada fácil futuro de la humanidad. Es por esta razón que podemos hablar de la necesidad de un cambio civilizatorio, lo cual implica enfrentar también el modo de producción en el que estamos involucrados —no sólo los países capitalistas, sino aquellos que buscan o han buscado una línea diferente—, en la medida en que la crisis actual es la expresión de algo que tiene connotaciones de mayor profundidad, y que tiene que ver con el orden físico de la naturaleza.

Ahora nos es imposible eludir las certezas con que contamos, en cuanto al conocimiento científico del mundo físico y natural del planeta, y a las graves alteraciones que en él han sido provocadas. Por ello quiero recalcar que en el planeta estamos advirtiendo un conjunto de desórdenes, entre los cuales la crisis económica es sólo una de sus expresiones.

La crisis civilizatoria no es nada más que el fracaso del capitalismo como sistema. A decir de Ronald Wright, “Nuestro comportamiento actual es el típico de las sociedades fracasadas en el momento culminante de su codicia y su arrogancia” (Wright, 2006: 148). Una sociedad contemporánea que está a punto de fracasar, podríamos reconocer como una muestra palpable de la crisis civilizatoria que adquiere dimensiones mundiales.

De manera paralela a este enfoque de la crisis, es posible asegurar que existe también una crisis del pensamiento en relación con la temática del “desarrollo”. Hay una larga historia que separa las visiones del Norte y del Sur en relación con el desarrollo. Hasta podríamos decir que el mismo concepto es una creación del Norte. La teoría del desarrollo implicó una división conceptual entre “desarrollados” y “subdesarrollados” y en ese acto -civilizatorio y teórico- nació, en la década de los 40, el concepto de “Tercer Mundo”. Un concepto que tiene un tinte peyorativo.

Una serie de premisas sustentan la idea del desarrollo como un camino unidireccional y con una meta programada: la modernización del mundo. ¿Qué significa dicha modernización? Pues, sencillamente, el logro de la riqueza ilimitada (medida en forma equívoca, ya que se omiten los costos ambientales, la degradación del patrimonio natural y los aspectos distributivos y sólo se toma en cuenta el crecimiento del

Producto Interno Bruto de los países) en virtud del aporte también ilimitado de la ciencia, la innovación y la tecnología sobre unos supuestos recursos naturales también ilimitados.

El problema y la visión del desarrollo implica, en última instancia, un mismo proceder de la sociedad humana, sólo que con diferencias en el ámbito distributivo, que se genera en las políticas sociales, etc. La dependencia total de extracción de los recursos naturales no renovables, el comercio, el desarrollo tecnológico, la descontrolada contaminación generada por la mayor parte de las actividades humanas (unos países más que otros) la competencia desigual de los mercados, la geopolítica, y tantas otras expresiones de las actividades humanas, están presentes por que “ejercemos” un modo de “desarrollo”.

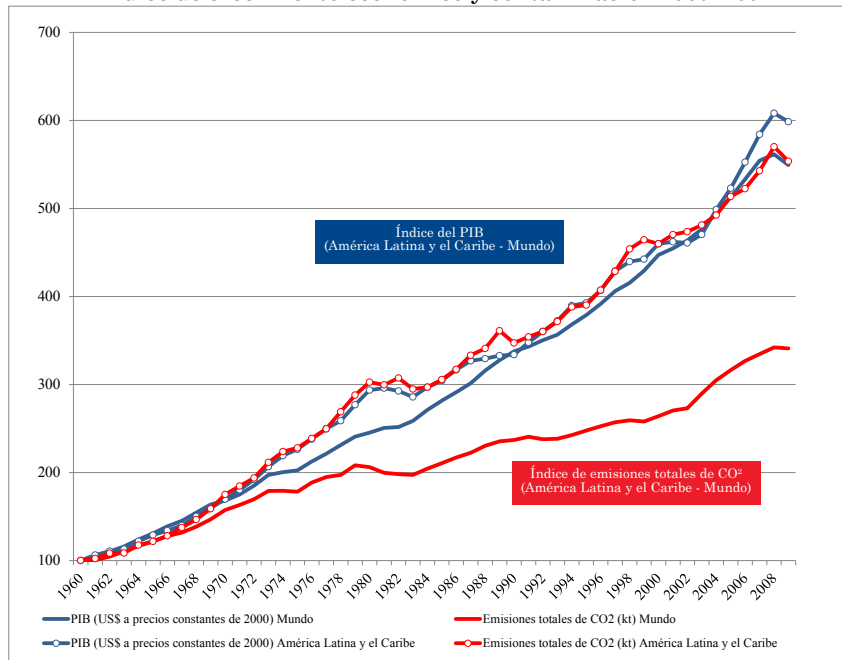
Tenemos un desarrollo centrado en los patrones de crecimiento capitalistas. En el mejor de los casos, realizamos la búsqueda de un crecimiento con equidad, pero nos falta una verdadera visión de sustentabilidad física. Parecería ser que es el único camino que conocemos. La pregunta central que quisiera hacer es: ¿América Latina puede proponer una ruta diferente de desarrollo? o ¿debe continuar en el mismo camino, solo que haciendo pequeñas variaciones para que nos vaya mejor como sub región en el mundo?

Para contestar en forma adecuada a estas interrogantes, veamos los siguientes gráficos que muestran la evolución de la economía, comparada con el proceso de contaminación, tanto para el caso latinoamericano como para el resto del mundo, con una serie larga en el tiempo (1961-2009). En el gráfico 1 se observa una evolución inestable de la economía mundial y latinoamericana, puesto que mantienen el mismo comportamiento, salvo en esta última coyuntura, donde hay un crecimiento promedio del producto interno bruto (PIB) latinoamericano superior a la media mundial; con caídas y subidas repentinas, mientras que la salud del planeta se deteriora de manera constante en el tiempo por efectos de la contaminación.

En el primer caso se trata de variaciones que se presentan dentro de un ciclo repetitivo de la economía. En el segundo caso, se trata de un deterioro constante que no se detiene. El problema radica en que solo nos situamos en el análisis de los ciclos económicos y no apreciamos estas otras dimensiones. Por ello, las recetas y las respuestas están

restringidas a una caja limitada de soluciones económicas que se encuentran representadas en el gráfico 1:

**Gráfico 1.**  
**Índice de crecimiento económico y contaminación 1960=100**



Nota: El Índice de emisiones totales de CO<sub>2</sub> y el Índice del PIB se calculó tomando como año base 1960. Las emisiones de dióxido de carbono son las que provienen de la quema de combustibles fósiles y de la fabricación del cemento. Incluye el dióxido de carbono producido durante el consumo de combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y de la quema de gas. Los datos del PIB se expresan en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2000.

Fuente: Banco Mundial (2013). World Development Indicators.

Considero que esta materia debería ser siempre abordada en espacios regionales como la CELAC, de manera que podamos conjuntamente debatir, reflexionar, y plantearnos respuestas no solo para América Latina y el Caribe sino también para el mundo. Esto lo dejo planteado como una inquietud.

Como organismo regional que nos ha juntado para una serie de discusiones, es nuestra obligación revisar con mayor profundidad los mecanismos regionales que en este momento son motivo de análisis, de reflexión y toma de decisiones políticas.

## **América Latina y los mecanismos regionales de integración**

Para enfrentar de manera conjunta la crisis mundial, el sur del continente propone varias iniciativas de integración que ya se encuentran en marcha (Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ALBA, Mercado Común del Sur MERCOSUR). Sin embargo, parecería que se diluyen en un mero discurso regional que no termina de tomar cuerpo, y que está basado únicamente en una respuesta política de principios contestatarios a los países del Norte y a la institucionalidad creada por ellos; aquella institucionalidad que con el pasar de las décadas se ha mostrado obsoleta, poco funcional y alineada con intereses hegemónicos.

El nuevo regionalismo que estamos promoviendo desde nuestros países, busca crear un conjunto de mecanismos con los cuales la región asuma una posición programática concreta frente al actual orden internacional, basada en planteamientos mayúsculos para enfrentar a los poderes reales presentes en el mundo contemporáneo, que son los responsables, en mayor medida, de la crisis civilizatoria, la contaminación, el control del mercado y las aspiraciones geopolíticas permanentes para concentrar los recursos naturales del planeta.

Para América Latina y el Caribe el significado de la integración va mucho más allá de la economía y el intercambio. Existen raíces profundas heredadas de un pasado histórico y cultural compartido; raíces que nos hacen construir imaginarios comunes, realidades posibles de alcanzar y aspiraciones políticas, en los que nuestros pueblos convergen con solidez para mirar y actuar en el presente y el futuro.

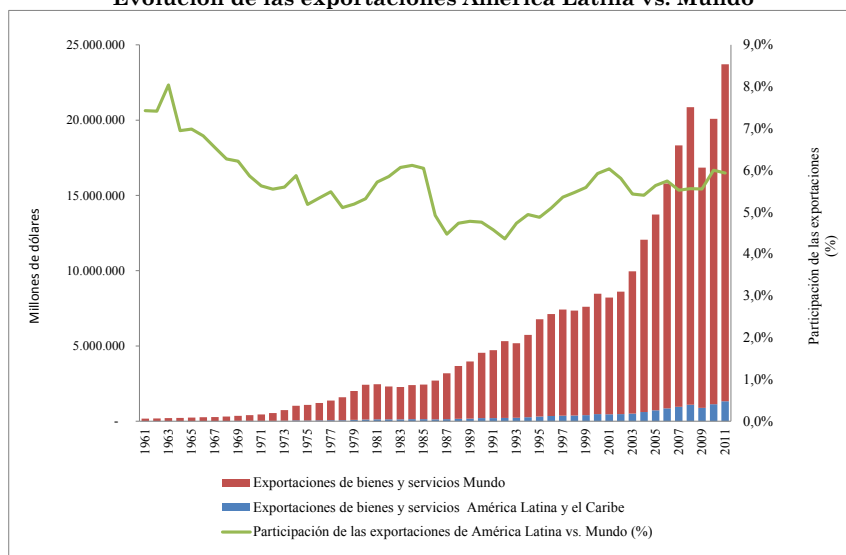
El continente en el que vivimos está liberándose de los esquemas repetitivos del neoliberalismo, que viene fracasando pero aún se resiste a desaparecer. Es esa vieja política que sólo puede resolver conflictos menores (aquellos que el mercado no resuelve) y que renuncia a participar en el curso de los acontecimientos históricos como los que hoy están teniendo lugar en la integración de Sudamérica, América Latina y el Caribe. Estamos frente a un histórico cambio de actitud política y de concepción de la vida social en nuestra región.

Tengamos presente que la integración regional no sólo depende de la capacidad propositiva de cada país, sino también de la comprensión

del proceso, de su velocidad y de las distintas ópticas que se hallan presentes en la región. Por ejemplo, existe la propuesta de libre comercio de la Alianza del Pacífico. La Alianza del Pacífico tiene una perspectiva más librecambista, mientras otras posiciones ven más un desarrollo propio y endógeno, y mantienen una mirada más hacia la región.

A propósito del comercio en nuestro continente, es interesante observar (como se demuestra en el gráfico 2) la participación de América Latina en el comercio internacional.

**Gráfico 2.**  
**Evolución de las exportaciones América Latina vs. Mundo**



Nota: Las exportaciones de bienes y servicios representan el valor de todos los bienes y demás servicios de mercado prestados al resto del mundo. Incluyen el valor de las mercaderías, fletes, seguros, transporte, viajes, regalías, tarifas de licencia y otros servicios tales como los relativos a las comunicaciones, la construcción, los servicios financieros, los informativos, los empresariales, los personales y los del Gobierno. Excluyen la remuneración de los empleados y los ingresos por inversiones (anteriormente denominados servicios de los factores), como también los pagos de transferencias. Datos en dólares de los Estados Unidos precios actuales.

Fuente: Banco Mundial (2013). World Development Indicators.

El porcentaje de exportaciones que ha tenido Latinoamérica (que aparece en la tabla 1 de evolución de exportaciones en el transcurso de medio siglo, 1961-2011), es decidor, e incluso dramático, en el sentido de que expresa que pese a las distintas estrategias de desarrollo se-

guidas por América Latina (estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, neoliberalismo, etc.), sus niveles de exportación son bajos, y prácticamente se mantienen constantes, con relación al resto del mundo.

**Cuadro 1.**  
**Exportaciones de América Latinas y el Mundo**  
**Millones de dólares**

| <b>Año</b> | <b>Exportaciones de bienes y servicios Mundo</b> | <b>Exportaciones de bienes y servicios América Latina y el Caribe</b> | <b>Participación de América Latina respecto al Mundo (%)</b> |
|------------|--|---|--|
| 1961       | 164.312  | 12.203  | 7,43   |
| 1970       | 386.898  | 22.698  | 5,87   |
| 1980       | 2.305.526  | 122.693   | 5,32   |
| 1990       | 4.344.639  | 206.882   | 4,76   |
| 2000       | 7.993.231  | 473.574   | 5,92   |
| 2010       | 18.948.389                                       | 1.137.302   | 6,00   |
| 2011       | 22.380.983                                       | 1.328.048   | 5,93   |

Nota: Las exportaciones de bienes y servicios representan el valor de todos los bienes y demás servicios de mercado prestados al resto del mundo. Incluyen el valor de las mercaderías, fletes, seguros, transporte, viajes, regalías, tarifas de licencia y otros servicios tales como los relativos a las comunicaciones, la construcción, los servicios financieros, los informativos, los empresariales, los personales y los del Gobierno. Excluyen la remuneración de los empleados y los ingresos por inversiones (anteriormente denominados servicios de los factores), como también los pagos de transferencias. Datos en dólares de los Estados Unidos precios actuales.

Fuente: Banco Mundial (2013). World Development Indicators.

Frente a esta realidad que está presente en el comercio Latinoamericano, es importante resaltar que esta nueva Alianza del Pacífico se superpone a otra, la Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (TP-SEP), que es un tratado de libre comercio iniciado en el año 2005 por Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur para liberalizar aún más las economías en la región Asia-Pacífico. En el año 2010 el TPSEP se convirtió en TPP (Trans-Pacific Partnership) con la incorporación de Australia, Malasia, México, Canadá, Perú, Estados Unidos, Vietnam y Japón a las negociaciones.

Con esta visión general, es posible afirmar que no solo que hay diferencias de enfoques, sino formas de comprender que la integración no sólo significa países con acuerdos de cooperación, convenios y merca-

dos favorables promovidos por sus estados. La integración regional debe caracterizarse por los fundamentos que sus sociedades establezcan dentro de ese proceso, lo cual implica la afirmación de sus propias identidades y el reconocimiento de un proyecto común como una identidad mayor, en cuyo espacio todas nuestras sociedades tengan la posibilidad de converger, crecer y afirmarse cultural y ambientalmente desde el Sur.

El tiempo ha dado la razón a las posiciones críticas frente a los anquilosados mecanismos panamericanistas como la Organización de los Estados Americanos (OEA), que ha demostrado una total incapacidad para ayudar a la resolución de problemas regionales, y que se convirtió en un organismo alineado con la política de los Estados Unidos y sus intereses hegemónicos en el continente americano.

La complejidad de los fenómenos presentes en la sociedad latinoamericana contemporánea es un desafío que exige renovados enfoques, conceptos y prácticas. Los problemas de movilidad humana, crimen organizado, tráfico de personas y narcotráfico han rebasado las capacidades de las organizaciones tradicionales para definir políticas claras y estrategias conjuntas adecuadas, pues hasta el momento no existen respuestas ni resoluciones concretas. Ésta es otra de las razones, entre muchas más, por las cuales se han buscado nuevos mecanismos como la CELAC, a fin de asumir de forma regional las exigencias de la nueva época. La CELAC se convierte en otra iniciativa de respuesta desde el Sur, que no responde al tutelaje de los Estados Unidos ni del Canadá, y que constituye una nueva afirmación de autonomía e independencia en el continente.

Como ya mencioné antes, si bien América Latina y el Caribe se encuentran involucradas en un problema de fondo —que es seguir el modelo de ese “desarrollo” dinamizado por las reglas y la conducta del capitalismo mundial—, debemos también reconocer que existe un problema de coordinación muy fuerte entre los países en los que persisten esas visiones sobre los modelos de desarrollo asumidos.

Debemos reconocer que en los propios mecanismos de integración que estamos tratando de impulsar como países, existe una subutilización de las oportunidades que tenemos, nos falta una mayor creatividad para proponer, para ser más ejecutivos dentro de lo que queremos. En ocasiones parece, incluso, que tenemos poca voluntad para construir



espacios concretos de coordinación y nos diluimos a veces en la retórica y el “reunionismo”.

Para introducir este tópico que me parece fundamental (y al que me voy a referir más adelante en nuestro ámbito regional como la CELAC), me gustaría referirme a un ejemplo ilustrador, como es el caso de los Estados Unidos en el tratamiento que ha dado a sus políticas internas específicas en el ámbito económico en momentos de crisis. Esto sólo como una muestra de lo contradictorio de sus actuaciones, con relación a su prédica del libre comercio.

Estados Unidos siempre tuvo normas de carácter proteccionista, en lo que respecta al manejo de sus compras públicas. Su proteccionismo ha estado ligado a su proceso productivo relacionado con su maquinaria consumista, cuya mayor expresión es la obsolescencia programada. En la Gran Depresión de finales de los años 20 del siglo pasado, el presidente Herbert Hoover impulsó una política de fuertes medidas de ese corte (Buy American Act) para rescatar y salvaguardar la economía estadounidense. En el año 2009, cuando se desató una nueva crisis económica en su país, el presidente Obama propuso en el Congreso una cláusula (“Buy American Provision”) que obligaba a comprar con mayor fuerza los productos de Estados Unidos, motivo por el cual los países de la Unión Europea, China y Brasil reclamaron acusándolo de haber tomado medidas proteccionistas que iban en contra del libre mercado y de los acuerdos en la OMC. El presidente Obama pasó a su Congreso un paquete de incentivos tributarios y fiscales de cerca de 825 mil millones de dólares favorables para sus industrias. Pero no sólo ello, se resolvió que todo proyecto estadounidense debía tener insumos completamente estadounidenses -lo que nosotros llamamos desagregación tecnológica- y solo si los precios de los materiales domésticos superan en 25% al precio de materiales extranjeros, los proveedores recién ahí están autorizados a solicitar una exención del cumplimiento de la desagregación tecnológica, sin que esta exención esté garantizada.

Sólo pongámonos a pensar que los Tratados de Libre Comercio con los países del Norte obligan a liberalizar las compras públicas a nuestros países. Frente a ello, pensemos que como naciones latinoamericanas podríamos tener cláusulas para comprarnos nuestros productos mutuamente. Disponer de un sistema de compras públicas regionales, por ejemplo. Esto significaría una gran dinamización de los aspectos

de integración y también de fortalecimiento de nuestras industrias nacionales.

En el ámbito regional también podemos considerar cómo manejar de manera conjunta y coordinada los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), que protegen el capital por sobre los intereses de nuestros Estados y, aparte de ello, los mecanismos de arbitraje internacional, que han sido diseñados con suma habilidad por el propio capital para que respondan siempre a la protección de sus intereses. No debemos olvidar que los TBI y el Convenio de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones son dos de los instrumentos que ponen en evidencia y reconocen de manera formal, abierta u oculta, la ventaja que detentan los países de economías más fuertes.

En América Latina, los TBI, fueron firmados en forma mayoritaria en la época neoliberal. Estos tratados bilaterales de inversiones han significado varios años de renuncia, por parte de los estados, a la aplicación de políticas públicas (tributaria, ambiental, laboral, legislativa, judicial, financiera); han anulado opciones de acumulación propia; han imposibilitado la creación de normas de discriminación positiva en favor de los agentes nacionales. En resumen, han inhibido la formación de capital propio, conculcando, al mismo tiempo, potestades públicas básicas para el bienestar.

Todos estos temas y consideraciones son importantes a la hora de hablar del proceso de integración regional a través de la CELAC. No obstante, hay un conjunto de elementos que no estamos todavía aprovechando en términos de integración subregional. Y quizás no lo estamos haciendo porque tenemos una mirada en una sola dirección, y esto nos impide o desacelera la integración que buscamos como pueblos.

Sin embargo, tenemos muchos espacios donde es posible converger. Aparte de los ya mencionados, se ha propuesto una Nueva Arquitectura Financiera como respuesta a la caduca gobernanza financiera mundial, para liberar a la región del sometimiento que ha resistido en el escenario neoliberal. Más aún ahora, en el momento propicio, cuando las manifestaciones sociales de la crisis de las economías del Norte comprueban el fracaso de un esquema económico inviable e injusto, no sólo desde el punto de vista de los humanos afectados de manera directa, sino también por las graves consecuencias ambientales que proyecta el accionar de su sistema en el planeta.

Otro mecanismo regional que debemos impulsar es el aprovechamiento de las complementariedades agrícolas, identificando los excedentes y las necesidades que cada país tiene. Buscar oportunidades comerciales regionales, con cada uno de los productos de exportación, cruzando la información entre nuestras naciones, para identificar los déficits y requerimientos de productos. Entre otras medidas, se podría impulsar, a nivel regional, programas de mejoramiento en producción y productividad, y también definir modelos de gestión que fortalezcan controles en las fronteras, para reducir el contrabando de alimentos entre nuestros países fronterizos. Estas acciones contribuirían a la generación de sostenibilidad productiva y económica, y al mejoramiento de las condiciones de productividad. Sin lugar a dudas, éstos y otros mecanismos regionales pueden ayudar a potenciar y ampliar el comercio Sur-Sur.

Es importante conocer que el comercio Sur-Sur se triplicó entre 1980 y 2011 (de menos del 10% del comercio mundial, a cerca del 30%). El comercio Norte-Norte, por su parte, pasó de la mitad del comercio mundial a menos de un tercio. El comercio Sur-Norte se mantuvo cerca del 20% (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013: 46). Si se mantiene esta tendencia, en los próximos diez años el comercio Sur-Sur sería más significativo en montos que el comercio Norte-Norte.

En el ámbito de nuestros recursos naturales, podríamos coordinar políticas de fortalecimiento de la información estratégica para la toma de decisiones sobre el manejo de los mismos, al igual que la gestión estratégica de reservas y la formación de precios de esos recursos, como política de nuestros países en el ámbito de la CELAC.

Es importante que América Latina y el Caribe planteen una estrategia conjunta de desarrollo soberano de largo plazo, que considere la apropiación de la gestión científica y económica de sus recursos naturales, con una visión de industrialización e innovación dentro de nuestros territorios. Éstos sólo son algunos ejemplos de iniciativas que podríamos tomar, considerando todas nuestras potencialidades como región.

## Conclusiones

Un proceso de integración tiene una razón de ser en nuestro continente, dentro del contexto de la crisis que está presente en el modelo capitalista de desarrollo, que ha provocado una crisis civilizatoria.

En este momento América Latina y el Caribe tienen una legítima preocupación por el crecimiento económico y la equidad, lo cual es positivo. Sin embargo, solo poner el foco de atención en el crecimiento económico, y a ratos sin considerar aspectos fundamentales como la necesaria y urgente búsqueda de la equidad social, sin las consideraciones ambientales pondría en riesgo nuestra viabilidad como sociedades. La no incorporación de la escala física (la relación entre la naturaleza, los recursos naturales, la degradación ambiental y el crecimiento económico) es una grave omisión en la temática del desarrollo y la integración regional, más aún cuando existen ambiciosos proyectos energéticos estratégicos y comerciales.

No sería deseable emular los patrones de crecimiento capitalistas. En el mejor de los casos, con búsquedas de crecimiento con equidad. Pero nos falta una verdadera visión de sustentabilidad física. Una integración no puede solo basarse en el comercio y la economía, sino que debe encontrar sustentos culturales en el caso de nuestro continente.

América Latina nunca se vio a sí misma. Estuvo acostumbrada a mirar al Norte y buscar imágenes del desarrollo, respuestas y consejos de esa región del mundo, en especial del norte del continente americano. Valoramos mucho buscar un regionalismo soberano con identidad propia desde la región, sin tutelajes externos, pero si mantenemos la misma mirada no podremos lograr una integración distinta para el momento actual.

Los países de América Latina y el Caribe deberán continuar buscando y creando respuestas posibles para impulsarlas de manera conjunta, como es el caso de la CELAC, disminuyendo el esfuerzo que implican sus acciones aisladas. Algunas respuestas concretas —como las que he propuesto para trabajarlas en conjunto—, pueden en realidad convertirse en instrumentos de soberanía e independencia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- WRIGHT, R. (2006). Breve historia del progreso. ¿Hemos aprendido al fin las lecciones del pasado?. Barcelona: Ediciones Urano.
- BM, Banco Mundial (2013). World Development Indicators. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador>, visitado en junio 5 del 2013.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). “Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso”. Nueva York: Publicado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

# LA UNIÓN EUROPEA Y CELAC: BALANCE, PERSPECTIVAS Y OPCIONES DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL

José Antonio Sanahuja<sup>89</sup>

## Introducción

Las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (UE) cuentan ya con al menos cuatro décadas de relaciones institucionalizadas, y desde 1999, con la Cumbre de Río, han conformado una “Asociación estratégica” que encauza las relaciones birregionales y que, además, contribuye a dar forma a las siempre activas relaciones bilaterales que han mantenido los 60 países que integran dicha Asociación, 27 de la UE y 33 de América Latina y el Caribe, desde 2012 agrupados formalmente en la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). Esa “Asociación no debiera verse como expresión del voluntarismo político que parece sustentar la dinámica de cumbres birregionales. En muchos ámbitos que afectan a su propia realidad y a su identidad, valores e intereses como actores del sistema internacional, ni América Latina y el Caribe pueden entenderse sin hacer referencia a Europa, ni Europa sin tener en cuenta a América Latina y el Caribe.

Esas relaciones, no obstante, tienen lugar en un sistema internacional en mutación, lo que afecta a su racionalidad y objetivos, así como a sus agendas y prioridades, y también comporta un importante reequilibrio en las relaciones entre las partes. Las relaciones birregionales iniciaron su andadura en el escenario internacional de la guerra fría, con los conflictos centroamericanos y los procesos de transición democrática de los años ochenta; se adaptaron al nuevo escenario de la posguerra fría, en el que junto a la consolidación de las democracias, surgieron nuevos intereses económicos y ambas regiones trataron de afirmar sus respectivos proyectos de integración regional. En la actualidad, se enfrentan a intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder y la riqueza, que suponen una menor relevancia del área noratlántica y, en palabras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE:

---

<sup>89</sup> Profesor de relaciones internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

2010), un proceso de *shifting wealth* o de desplazamiento del centro de gravedad económico y político hacia el área Asia-Pacífico. En consecuencia, emergen nuevos actores internacionales relevantes, y con ello, nuevas opciones de diversificación de las relaciones, de importancia tanto para América Latina y el Caribe como para la UE a la hora de repensar sus respectivas estrategias de integración regional, su inserción internacional, y sus esquemas de alianzas globales.

### **Cambio de poder y ascenso de los países emergentes**

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable. Con el decenio de los noventa, el fin del bipolarismo y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el norte y el sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global. No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación. Se trata, también, de que el área noratlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “post-estadounidense”<sup>90</sup>.

Algunos datos dan idea del alcance de ese proceso: en el decenio de 2000, 83 países en desarrollo tuvieron tasas de crecimiento del PIB

---

90 La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros Zakaria 2008; Khanna 2009; Mahbubani 2009, OCDE 2010 o PNUD 2013.

que duplicaban a las de países de la OCDE, mientras que en la década anterior solo fueron 12. De 1980 a 2010 la participación de los países del Sur en el PIB global pasó de 33% a 45%, en el comercio mundial de bienes de 25% a 45%, y el comercio Sur-Sur de 8% a 26% del total. Se proyecta que para 2050 Brasil, China e India en conjunto pueden suponer el 40% de la producción mundial ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPA) (PNUD 2013: 13-14). Estas tendencias no se detendrán pese a la ralentización del crecimiento de los emergentes que se ha observado desde 2013 (The Economist 2013).

Estos cambios también tienen importantes dimensiones sociales. El ascenso de los países emergentes, en especial en Asia, también ha supuesto la rápida irrupción en la economía mundial de unos 1.500 millones de trabajadores con salarios bajos, pero en ascenso, que también empiezan a ser consumidores. Ello está teniendo visibles efectos en las pautas de producción y consumo, el empleo, la distribución de la riqueza y los indicadores de renta de todo el mundo. En 50 países emergentes, en el decenio de 2000 la renta per cápita promedio creció 3,5% anual, y algunos, como China e India, han duplicado su renta per cápita en menos de veinte años, una transformación que afecta a cien veces más personas que la Revolución Industrial. Se estima igualmente que entre 2025 y 2030 unos 3.000 millones de personas con rentas per cápita entre 10 y 100 dólares diarios —la “clase media mundial”— vivirá en países en desarrollo, y se ubicarán en el Sur tres quintas partes de los mil millones de hogares con una renta anual superior a 20.000 dólares per cápita. Ello también altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur, y altera profundamente las geografías de la pobreza y la desigualdad (Sanahuja, 2013c).

En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su



incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

### **América Latina: Ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder**

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías. La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina (Sanahuja 2012c). Durante años, desde esa región se contempló a la UE como referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la

crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE no parece estar en condiciones de ofrecerse como referente para el regionalismo latinoamericano, y los consejos parecen venir ahora del otro lado del Atlántico, donde se aplican políticas económicas y sociales que frente a la austeridad dominante en Europa, parecen dar mejor respuesta a la crisis global (Gratius y Sanahuja 2013). Si la UE ha sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía, como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen al interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las “trampas de renta media” (middle income traps). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia”.

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional (Dabène 2009). El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional (Gardini 2011). Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (hub and spoke) del “regionalismo abierto”. Basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, trata de ubicar a sus miembros en las cadenas productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo post-liberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) (McDonald y Tuckert 2009; Riggirozzi y Tussie 2012; Sanahuja 2012a).

### **Las relaciones UE-CELAC: un balance Una relación amplia y diversificada**

A lo largo de varias décadas, las relaciones birregionales han mantenido de manera continuada objetivos relacionados con la paz, la democracia y la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza, y el fortalecimiento del multilateralismo, como acervo común enraizado en un conjunto de valores e intereses compartidos por ambas regiones. Por otro lado, se han adaptado a un contexto internacional cambiante: se originaron en los años ochenta, dando una respuesta exitosa a los retos de la transición democrática, y la paz y la solución negociada a los conflictos de la región. En los años noventa, en el escenario más propicio de la posguerra fría, el auge del regionalismo latinoamericano, y el desarrollo de la PESC, se afirmó desde la UE una estrategia interregional que respondía de manera diferenciada al nuevo mapa de la integración lati-

noamericana. Esa estrategia dio paso a un diálogo político birregional de alto nivel, a través de las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe. Incluyó también una cooperación al desarrollo más amplia y diversificada, así como a la propuesta de una red de Acuerdos de Asociación de carácter bilateral o plurilateral cubriendo al conjunto de América Latina y el Caribe.

A lo largo del decenio de 2000 esos objetivos han encontrado distintas dificultades para materializarse. Las prioridades de desarrollo de los Objetivos del Milenio, las agendas de seguridad impuestas por los atentados del 11-S y las guerras de Afganistán e Irak, la ampliación de la UE al este, el ascenso de los países emergentes de Asia, el inicio de las negociaciones multilaterales de la “Ronda de Doha” de la OMC, y las divergencias políticas en el seno de Latinoamérica explican las dificultades aparecidas en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación, en particular en el caso de la negociación UE-Mercosur, que inicialmente se planteaba como la más prometedora, o de la negociación “grupo a grupo” entre la UE y la Comunidad Andina, que ante las divergencias internas de esta última, en un contexto de gran fluidez en el regionalismo latinoamericano, dio paso a un “Acuerdo Multipartes” con negociaciones comerciales circunscritas a Colombia y Perú.

En retrospectiva, y teniendo en cuenta tanto las dificultades mencionadas como el importante impulso que han tenido las relaciones birregionales en la Cumbre de Madrid de 2010, los resultados de esa estrategia han sido notables. Ambas regiones mantienen un diálogo político fluido que sirve para dar impulso a la relación birregional, permite además la concertación de posiciones en los foros internacionales, y realza el papel de ambas partes como actores globales. Ese diálogo no se limita a los Jefes de Estado y de Gobierno y distintos foros ministeriales, pues existen mecanismos abiertos a la sociedad civil y a los sectores empresariales. Se ha institucionalizado, además, el diálogo parlamentario a través de la Asamblea Eurolat, constituida en 2006. También se han firmado amplios Acuerdos de Asociación entre la UE y México (2000), Chile (2002) y América Central (2010), y sendos acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia (2010), habiéndose reiniciado las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur en ese último año. Con los 13 países del Carifórum, la UE firmó también un amplio Acuerdo de Partenariado Económico. En materia de cooperación al desarrollo, la Unión y sus Estados miem-

bros aportan más del 60% de al AOD que recibe la región, con las instituciones de la UE como tercer donante en importancia, con el 12% del total en 2011. Hay que mencionar, adicionalmente, la activa participación de los países de mayor desarrollo relativo de la región en programas conjuntos de investigación en ciencia y tecnología, a través de Programa Marco de la UE, y de los acuerdos de cooperación científico-tecnológica firmados con esos países, que representan una modalidad de cooperación avanzada de gran relevancia para países de renta media-alta de la región.

### **El fin del ciclo interregionalista de los años noventa**

Este breve balance de la situación y los logros de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe no debe obviar los desafíos a los que se enfrenta para seguir siendo relevante para ambas regiones y sus respectivas estrategias de inserción internacional.

Hay que recordar que desde mediados de los años noventa, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han respondido a una estrategia interregionalista que fue trazada desde la Comisión y el Consejo, con el liderazgo del entonces Vicepresidente de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, y la Presidencia alemana del Consejo. Esa estrategia se basó en la “cartografía” del regionalismo latinoamericano y en la redefinición del regionalismo europeo de mediados de los años noventa; y al menos durante década y media, ha definido un modelo de relación a alcanzar, proporcionando una narrativa, un relato y unos objetivos ambiciosos, de largo plazo y de carácter estratégico para la relación birregional. Como se indicó, se pretendía establecer un marco de diálogo político de alto nivel, y crear una red de acuerdo de asociación, incluyendo acuerdos de libre comercio, que permitiría trascender el tradicional esquema de relaciones económicas “norte-sur” entre ambas regiones. Si bien la estrategia partió con una propuesta más limitada —los acuerdos comerciales se limitarían a México, Chile y Mercosur—, la propuesta de firmar acuerdos de asociación se amplió posteriormente, no sin resistencias de la UE, a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y los países centroamericanos. Y el Acuerdo De Cotonú de 2000 incluyó, en el marco de la redefinición de las relaciones de la UE con los países ACP, un posible acuerdo de partenariado económico con los países del Caribe.

Teniendo en cuenta los importantes avances de la Cumbre de Madrid en 2010, y de cara a la Cumbre de Santiago de Chile de 2013, se debería asumir, en primer lugar, que el ciclo del interregionalismo como estrategia está ya agotado, en gran medida porque sus principales objetivos se han alcanzado. En concreto, el diálogo político interregional está plenamente institucionalizado, y se ha ido materializando esa “red” de acuerdos de asociación.

Que el interregionalismo esté agotado como estrategia, y sus objetivos amortizados desde una perspectiva de mediano y largo plazo, no significa que ese ciclo haya terminado totalmente, pues se trata de un modelo inacabado. En primer lugar, se ha de completar la red de acuerdos de asociación en la que descansa, en parte, la Asociación Estratégica birregional, tal y como se diseñó desde mediados de los noventa. Están pendientes, en primer lugar, la negociación UE-Mercosur, que con la incorporación de Venezuela a este grupo entran en una nueva fase, sin que se hayan superado los obstáculos que en materia agrícola y comercial y en otros capítulos han impedido la conclusión de ese acuerdo. En segundo lugar, la probable incorporación de Ecuador y, tal vez hasta de Bolivia al “Acuerdo multipartes” ya suscrito con Perú y Colombia; y en tercer lugar, el establecimiento de alguna fórmula de asociación de la UE con Cuba, una vez las circunstancias lo permitan, teniendo en cuenta la incorporación de ese país al grupo ACP.

En segundo lugar, la firma de Acuerdos de Asociación supone un cambio de gran envergadura en la pauta de relaciones entre la UE y los países y grupos concernidos. Suponen oportunidades y retos de gran magnitud en materia de diálogo político y cooperación, desarrollando los mecanismos previstos en su articulado para involucrar a los actores gubernamentales y a la sociedad civil. En cuanto al comercio y las inversiones, abren una amplia agenda de políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste. Esas, a su vez, demandan nuevos enfoques e instrumentos de cooperación, a menudo más cerca de las estrategias de cooperación con países de renta media, que de la ayuda al desarrollo clásica para los países más pobres.

En tercer lugar, se logre o no completar la red de Acuerdos de Asociación, ese objetivo se inscribía en una estrategia y en un contexto internacional de décadas anteriores, y aunque siga siendo relevante, las relaciones birregionales demandan una racionalidad y estrategia renovada, que responda a los desafíos del presente, y en particular, a los que plantean los rápidos procesos de cambio de poder que caracterizan al sistema internacional contemporáneo, las nuevas realidades presentes en ambas regiones, los cambios que se observan en el regionalismo latinoamericano —tanto en sus cartografías, como en su orientación y contenidos—, y el visible reequilibrio de la relación entre la UE y América Latina y el Caribe.

### **Entre los valores, los intereses y los riesgos globales: la racionalidad de la asociación UE-CELAC<sup>91</sup>**

A partir de los elementos expuestos en las secciones anteriores, ¿Cuáles serían los fundamentos, racionalidad y funciones de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe? ¿Qué puede significar CELAC en cada una de ellas? Estos interrogantes, de los que dependería la existencia, relevancia y alcance de esa relación, admitirían cuatro grandes razones, que se formularán sobre todo como cuestiones abiertas al debate:

- a) La razón de identidad, basada en la afirmación de los valores occidentales comunes en un mundo que se anuncia como “post-occidental”;
- b) La razón cosmopolita, por la que esos tres actores darían respuestas conjuntas a los desafíos de la gobernanza global en un mundo transnacionalizado e interdependiente;
- c) La razón pragmática, vinculada a intereses económicos, por la que ambas regiones cooperarían a través de instrumentos primordialmente económicos para una mejor inserción internacional frente al proceso de desplazamiento del poder económico hacia el área Asia-Pacífico; y
- d) La razón funcional, que se basa en las exigencias de cooperación sectorial allí donde existen lógicas funcionales que así lo demandan.

---

91 Esta sección desarrolla y amplía algunas cuestiones planteadas en Sanahuja (2013a).



Las siguientes secciones examinarán brevemente las posibilidades y límites de cada una de esas razones o fundamentos de la relación, y las matrices de relación birregional a las que hipotéticamente podrían dar lugar cada una de ellas.

### **La razón de identidad: una asociación basada en los valores de Occidente**

Desde sus orígenes, las Cumbres UE-América Latina y el Caribe han hecho explícita la adhesión de ambas partes a un conjunto de valores enraizados en la tradición Occidental, propios del internacionalismo liberal, pero con marcados acentos, en su caso, latinoamericanos y caribeños y europeos.

En un contexto internacional con países emergentes que no siempre comparten esos valores, y con una creciente fisonomía “post-occidental”, la definición “occidental” de estos actores ha sido y en gran medida aún es un rasgo singular de su identidad y su práctica política, y fuente de legitimidad e influencia internacional.

Fundamentar esa relación en una identidad y unos valores comunes plantea, sin embargo, una cuestión ineludible: la identidad se define en relación a terceros, al “otro” que es diferente porque no los comparte. Se ha afirmado en ocasiones que ese “otro” estaría fuera del “triángulo atlántico” y que los valores que promueven la UE y América Latina son también los que promueve Estados Unidos.

Así parece ser si atiende a la historia, el discurso y las prácticas relacionadas con los derechos humanos y la democracia, la economía de mercado o el derecho internacional y el multilateralismo. Sin embargo, la historia de las relaciones entre las tres partes parece indicar que, al menos parcialmente Estados Unidos no ha sido “nosotros”, sino “ellos”, la “otredad” o alteridad tanto para la UE como para América Latina y el Caribe, y en ocasiones Europa también lo ha sido para Latinoamérica. No es que la UE o América Latina y el Caribe se hayan enfrentado de manera permanente a Estados Unidos, pero sí han afirmado formas distintas, o matizadas, de entender lo que es Occidente y sus valores, identidad y papel como actor internacional. En particular, la UE ante su contraparte latinoamericana ha querido ser una alternativa a Estados Unidos ofreciendo un modelo social y económico distinto al modelo estadounidense. O en términos de realpolitik, se ofreció como contrapeso para que América Latina, en una

clásica estrategia de soft balancing, pudiera diversificar sus relaciones exteriores, acceder a otros mercados y por lo tanto ganar autonomía internacional. Al respecto se puede recordar que la relación birregional nace, al menos desde la parte europea, como respuesta estratégica al intervencionismo estadounidense en Centroamérica en los ochenta, o al proyecto del ALCA en los noventa.

La creación de CELAC es en este contexto un importante elemento de cambio. En parte, su aparición es la expresión de aspiraciones de mayor concertación política y de autonomía de la región frente a actores externos, en particular ante situaciones de crisis e involución política. Pero en modo alguno ello supone consensos profundos respecto a la naturaleza y alcance de la democracia en la región, que se encuentra en un proceso de redefinición a partir de la revisión de la democracia liberal que algunos países han realizado en los últimos años.

Se ha alegado que las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, por un lado, y las relaciones hemisféricas con Estados Unidos, por otro, son cada vez más parecidas. Existen, por añadidura, relaciones muy activas en cada uno de los lados de ese triángulo atlántico —siempre dos a dos, nunca los tres a la vez—, como revela la dinámica de las Cumbres de las Américas, de alcance hemisférico, y los acuerdos de libre comercio que han firmado Estados Unidos y un creciente número de países latinoamericanos y del Caribe; las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe, y los “Acuerdos de Asociación” entre ambas regiones; y la relación estratégica y las cumbres UE-Estados Unidos, en cuyo marco se han lanzado las negociaciones para un ambicioso Tratado de libre comercio del área del Atlántico Norte. Esa convergencia es más visible en cuanto al libre comercio o en materia migratoria, habida cuenta de la incidencia de esta cuestión en los procesos electorales y en la política doméstica tanto de los Estados miembros de la UE como de Estados Unidos. Sin embargo, en otros aspectos estos actores siguen teniendo enfoques muy distintos. Por ejemplo, en el enfoque de la lucha frente a las drogas ilícitas, al multilateralismo, el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la proliferación nuclear, o la agenda ambiental.

La pregunta clave es si ese papel de tercero en discordia, sobre el que construir una identidad basada en valores diferenciados, lo va a asumir ahora un actor no occidental como China u otros países asiáticos. Una relación armoniosa y mutuamente provechosa entre China, la

UE y América Latina y el Caribe, por ejemplo, podría plantearse si ésta se limitara al ámbito económico, y en particular en materia de comercio e inversiones. Sin embargo, en el ámbito del diálogo político quizás no sea factible, dadas las diferencias que existen sobre democracia y derechos humanos. Pero tampoco parece muy factible constituir a la relación UE-América Latina, con o sin la implicación de Estados Unidos, como el adalid o el ariete de la democracia y los derechos humanos frente a las autocracias asiáticas.

Si los valores compartidos van a continuar siendo, como lo fueron en el pasado, uno de los fundamentos de la relación birregional, ya no pueden darse por sentados. (Re)constituir la asociación estratégica birregional como comunidad de valores requiere algo más que su invocación genérica. En primer lugar, esos valores están hoy en debate en ambas partes, y la democracia, la acción pública para la regulación de los mercados o el alcance de la protección social son cuestiones sobre las que los viejos consensos están hoy en abierta discusión. Por ello, una fundamentación “fuerte” en los valores confronta a ambas regiones con su propia realidad y contradicciones, antes que con otras realidades y problemas. En segundo lugar, porque muchos de los valores comunes están hoy amortizados, en el sentido de que ya han sido asumidos por la mayor parte de la comunidad internacional y han dejado de tener un valor distintivo. Y en tercer lugar, la compleja y en ocasiones contradictoria relación entre intereses y valores que fundamenta las políticas exteriores y los alineamientos internacionales de ambas partes está cambiando, no sin inconsistencias, contradicciones y “dobles raseros” que ponen en cuestión los valores declarados de cada actor, y menoscaban su credibilidad internacional.

Es en este ámbito en el que resulta obligada la referencia al “Caso Snowden” o, mejor, al caso del espionaje masivo por parte de Estados Unidos y el Reino Unido, con la complicidad de las grandes empresas tecnológicas. De hecho, la denominación “Caso Snowden” no es sino una operación de enmarcado, que culpabiliza al mensajero o whistleblower y pretende exculpar a los responsables de lo que no es sino una grave violación de derechos democráticos, que como en otros casos se pretende justificar en nombre de la seguridad, y cometida además de manera extraterritorial a causa de la no ubicuidad de las comunicaciones en Internet. Este caso es la más reciente y probablemente una de las más relevantes muestras de la hipocresía y los dobles raseros

de Estados Unidos, el Reino Unido y algunos de sus aliados europeos, que en los debates sobre la gobernanza de Internet se han erigido como defensores de un marco jurídico y técnico que garantice y proteja las libertades y derechos —de los ciudadanos, pero también de sus grandes multinacionales tecnológicas— frente a las pretensiones de Gobiernos poco o nada democráticos de establecer un marco regulador de la red basado en el control estatal de la información y las comunicaciones privadas. Es evidente que las protestas de los gobiernos latinoamericanos, sin menoscabo de sus legitimidad, responden más a claves de política doméstica y a necesidades de movilización y legitimación de determinados gobiernos. Pero lo más relevante es que la supuesta superioridad moral y política de los principios liberales y la posición de Estados Unidos y sus aliados ha quedado en entredicho, y la posición de muchos países europeos ha oscilado entre la protesta hipócrita o vergonzante, el silencio cómplice, y la abierta sumisión a las exigencias estadounidenses para impedir más filtraciones y detener a Snowden, a costa incluso de la legalidad internacional.

No es sólo la gravedad intrínseca de estos hechos, probablemente mayor que el caso Wikileaks, ya que éste último afectaba a políticas gubernamentales y acciones bélicas, y el caso de las escuchas se refiere a derechos fundamentales. Más allá de su importancia intrínseca, este caso es también expresión de contradicciones y desacuerdos más profundos que ponen de relieve las dificultades para que la relación birregional pueda (re)constituirse y actuar a partir de valores supuestamente comunes, y la destrucción sistemática del “poder blando” y la legitimidad internacional que pudiera haber emanado de los valores supuestamente defendidos por algunos de estos actores.

### **La razón cosmopolita y la gobernanza democrática de la globalización**

El fin de la era Bush y el fracaso de su política arrastró consigo los supuestos en los que se basaba: que el mundo es unipolar y podía ser gobernado institucionalizando el unilateralismo. Hubo un aspecto en el que Robert Kagan no se equivocó: Bush y sus colaboradores vivían en el planeta Marte y algunos responsables de la política europea estaban en Venus..., pero mientras tanto, en el planeta tierra y el mundo real se estaba produciendo en un proceso mucho más profundo de cambio de poder, que los “neocon” no fueron capaces de ver, entender,

o aceptar. Un proceso referido tanto a la naturaleza y a las fuentes del poder, como a la redistribución del mismo entre los actores estatales y no estatales. En ese proceso, en primer lugar, ha aumentado el peso de los países emergentes; más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias, como revela su incorporación al G-20. En segundo lugar —y éste es tal vez el cambio más importante—, el poder se ha desplazado de los Estados a los mercados y a los actores privados que operan en su seno; y, en tercer lugar, en algunos casos, ese poder se ha evaporado y nadie lo ejerce, como mostraría la crisis económica global. Ésta es, sobre todo, la expresión de graves desequilibrios en la capacidad de regulación y el ejercicio del poder en la economía política global, entre el Estado y el mercado. Se piensa a menudo que el cambio más relevante en cuanto a la distribución del poder era el reequilibrio que se estaba produciendo entre los países avanzados y los países emergentes, y la conformación de un sistema mundial multipolar. Sin embargo, la crisis parece indicar algo distinto, y más alarmante: con la globalización, en el ámbito económico y financiero el poder se habría “evaporado” en un vasto mercado global en el que ningún actor podría ejercerlo eficazmente: ni los Estados avanzados ni emergentes, cuyas opciones se ven limitadas por la integración financiera global, ni las firmas privadas, que se ven afectadas por la crisis y la inestabilidad que de muchas maneras ellas mismas contribuyeron a desencadenar. Para los países emergentes, que siguen viendo el sistema internacional a través del prisma de los tradicionales equilibrios de poder y de las miradas nacionales, y que creyeron poder aumentar su influencia y al tiempo aislarse de esos procesos, se trata de un doloroso aprendizaje, y debería contribuir a alentar una participación más activa en la gobernanza global.

Todo ello puede verse, en última instancia, como problema esencialmente político: cómo articular una acción colectiva internacional eficaz, y cómo crear normas e instituciones representativas y legítimas para que puedan afrontarse adecuadamente “riesgos globales”. Ante ellos, es más necesario que nunca crear mecanismos eficaces y legítimos para la gobernanza global, a través de un “nuevo multilateralismo” que sea capaz de democratizar las organizaciones internacionales, dando un papel más relevante a los países emergentes y en desarrollo, pues sin ellos, o contra ellos, no habrá salida a la crisis. El

hecho de que el G-7 fuera sustituido apresuradamente por el G-20 así lo indica. Pero no se pueden obviar que tanto el G-20 como las organizaciones internacionales que han de ejecutar sus mandatos siguen teniendo serias carencias en cuanto a su eficacia, representatividad y legitimidad.

Las Cumbres de las Américas han tratado una agenda básicamente hemisférica, aunque incluya temas con implicaciones globales, como el del narcotráfico o el desarrollo sostenible. Sin embargo, uno de los objetivos expresos de la Asociación Estratégica UE-América Latina y el Caribe y de las Cumbres birregionales ha sido la concertación de posiciones en los foros internacionales. Ello suponía el reconocimiento mutuo de la creciente estatura política como actores globales tanto de una América Latina y Caribe como de una UE más integrados y con mayor autonomía internacional. Al tiempo, reflejaba la voluntad política de ambas partes de utilizar la relación interregional como estrategia de política exterior para incidir en los procesos de globalización; para promover el multilateralismo eficaz; para asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales; y para mejorar la gestión de los riesgos de alcance global generados por las dinámicas y procesos transnacionales que nos afectan.

Sin embargo, tanto en la UE como en CELAC existen visiones muy distintas en torno a la agenda multilateral: en torno a la reforma del Consejo de Seguridad, al desarme y control del armamentos, a la arquitectura financiera internacional, las respuestas a la crisis, o la responsabilidad de proteger o al proteger, por citar algunos ejemplos. En cierta medida, podría alegarse que en torno a este asunto ocurre lo que en el célebre filme *Rashomon* de Akira Kurosawa: hay consenso sobre la importancia del multilateralismo eficaz, pero ese concepto no significa lo mismo para los distintos actores, que habrían desarrollado su enfoque o narrativa diferenciada del multilateralismo y la gobernanza global, basada en su particular experiencia histórica, definición de intereses, valores e identidad<sup>92</sup>. Y esas aproximaciones no coinciden, lo que dificulta la cooperación en este ámbito. América Latina ha expresado su preferencia por un multilateralismo en unos casos de carácter defensivo, centrado en la defensa de la soberanía y la no intervención y en reclamar recursos a los países ricos, y en otros

---

92 Sobre el significado y efectos del “efecto *Rashomon*” en las relaciones internacionales, véase Sanahuja 2013b.

casos es un multilateralismo revisionista, que aboga por modificar reglas e instituciones multilaterales asimétricas y/o hegemónicas. La Unión Europea, por otro lado, se adscribe en ocasiones al tradicional multilateralismo hegemónico de Estados Unidos, y en otros casos, entiende el multilateralismo desde una perspectiva normativa y de valores, proyectando su propia experiencia de integración y multilevel governance, en aras de un multilateralismo más efectivo para la gobernanza global.

A ello se suma otra cuestión: en ambas regiones hay dificultades para el acuerdo derivadas de la preferencia de algunos países por una actuación internacional individual, antes que por la concertación de posiciones en sus respectivas regiones; la UE y su política exterior y de seguridad común, en un escenario de creciente fragmentación del poder europeo, de paradójico ninguneo de las instituciones de Bruselas y de sus competencias, reforzadas a través del Tratado de Lisboa, por parte de los Estados que las han creado, e incluso de “renacionalización” de políticas, no son el mejor ejemplo de ello (Martínez de Rituerto 2011; Torreblanca 2011; Sanahuja 2012b). CELAC o UNASUR, en el ámbito sudamericano, siendo plataformas de concertación efectivas en la propia región, no lo son para los asuntos globales, y ni tienen el objetivo, ni las competencias o recursos para dar a Suramérica o a América Latina y el Caribe el papel de actores globales. No existe, por ejemplo, un “grupo ABM”, pues Argentina, Brasil y México, ni siquiera conciertan entre sí sus posiciones en el G20, y menos aún con el resto de los países latinoamericanos.

En este ámbito, la aparición de CELAC puede suponer cambios relevantes, dependiendo de dos variables. En primer lugar, del alcance del proceso de concertación de políticas y la cohesión que logre generar “latinoamericanizando” las políticas exteriores de los Estados parte. En otros términos, en la medida que sitúe las políticas exteriores en un marco común, que aunque reduzca la autonomía de cada Estado, amplíe su influencia. En segundo lugar, de su articulación institucional y su contribución para dotar a la región en su conjunto de actorness o de la condición y atributos de actor internacional. Esa actorness afectaría tanto a los equilibrios y la naturaleza del dialogo con la UE, como a la capacidad de CELAC para incidir en las estructuras del sistema internacional, y del “poder estructural” que en ellas radica.

CELAC, en efecto, puede limitarse a ser un “Grupo de Río ampliado” y por lo tanto un mecanismo de diálogo y concertación de políticas exteriores allí donde puede existir acuerdo, o ser el marco en el que la región se de a sí misma los atributos de esa actorness o condición de actor, de los que ahora carece pero que sí se observan en la UE, como grupo regional más evolucionado y consolidado. Obviamente, el análisis de la condición de actor (actorness) de los grupos regionales es inherentemente problemático, ya que no se pueden utilizar las categorías habituales propias del Estado-nación y se precisa de una caracterización específica. Siguiendo a Bretherton y Vogler (1999), esa condición de actor dependería de la “presencia” y “capacidades”, y en particular de atributos como el compromiso compartido con un conjunto de valores y principios: de capacidad efectiva para identificar intereses comunes y las consiguientes prioridades políticas, así como la capacidad de formular políticas coherentes para alcanzarlos; de la capacidad para negociar con otros actores; de la disponibilidad y capacidad de utilizar instrumentos de política; y de la existencia de mecanismos de legitimación interna de las prioridades y los procesos decisorios en la política externa. De forma más concreta, en los términos del modelo originalmente planteado por Jupille o Caporaso (1998), se resumen en: a) reconocimiento externo e interno, en referencia a la aceptación por parte de los propios miembros y de otros actores como actor diferenciado e interlocutor legítimo; b) autoridad, en referencia a la base jurídico-institucional, atribución de competencias, estructuras de decision making ...; c) autonomía respecto de sus miembros, en la medida que se diferencie a la entidad regional y sus estados miembros, y exista una base jurídica que establezca órganos propios y diferenciados y les atribuya la capacidad de adoptar acuerdos y normas propias; y d) cohesión del grupo regional en cuestión, en referencia a la capacidad de llegar a acuerdos y formular políticas consistentes, para lo que es necesario que existan, a su vez, acuerdos básicos respecto a preferencias y valores.

Existen incentivos importantes para una acción más coordinada, que daría a las partes más influencia en las estructuras en cambio del sistema internacional, como rulemakers de dicho sistema, en un momento en el que se incrementan las interdependencias y riesgos globales, se redistribuyen las capacidades materiales y se redefinen las reglas, las instituciones y las ideas en las que se sustentan las estructuras y



el poder estructural. De ahí la relevancia de un diálogo político más metódico, que se constituya como espacio de socialización y aprendizaje conjunto. Ese diálogo debe contribuir a la definición de una visión global compartida; dar lugar a un proceso de consulta más sistemático y a una actuación más predecible de las partes. Debiera servir también para el seguimiento y evaluación de la actuación en los foros multilaterales y en agendas temáticas de interés mutuo, incentivando mayores grados de concertación.

La agenda de las drogas ilícitas representa un ámbito concreto en el que se pondrá a prueba el papel de la relación UE-CELAC para redefinir las reglas en las que descansa la cooperación internacional en este ámbito, por naturaleza de alcance transnacional. América Latina y el Caribe y la UE han sido actores clave tanto en la producción y consumo, como en la definición de una enfoque político y jurídico prohibicionista liderado por Estados Unidos, que sin embargo parece haber empezado a desmoronarse. El fracaso absoluto de la “guerra contra las drogas”, la asimetría con la que se distribuyen sus elevados costes entre productores, consumidores y lugares de tránsito, el cambio de actitud ante determinadas drogas en algunos países de consumo, ahora más abiertos a su legalización —con el importante precedente que supone la reforma legal adoptada en Uruguay en relación a la marihuana en agosto de 2013—, y las posiciones comunes que sobre este asunto parece alcanzar América Latina y el Caribe, a través de CELAC, reclaman un diálogo abierto y franco sobre esta cuestión, y la redefinición de los consensos internacionales y las reglas vigentes al respecto.

### **La razón pragmática: triangulación para mejorar la inserción internacional frente al desplazamiento hacia Asia del poder económico mundial**

Como se ha subrayado, uno de los principales procesos de cambio en el sistema internacional es el rápido desplazamiento del poder económico hacia Asia, y la irrupción, en pocos años, de unos mil quinientos millones de personas a la fuerza de trabajo global. Es un proceso que significa profundas transformaciones productivas y en las sociedades y obliga a mejorar la inserción internacional de todos los actores.

En ese objetivo las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe pueden jugar un papel decisivo. Para América Latina y el Caribe la

UE y Estados Unidos, aunque puedan ser áreas en declive en relación al ascenso de Asia, continúan siendo los mercados más importantes para sus exportaciones, y los de mayor renta per cápita. Son también la principal fuente de IED, en particular en sectores manufactureros y de servicios, en energías renovables y en medio ambiente, y en otras actividades asociadas a un mayor contenido tecnológico y con gran potencial exportador. En esos campos se observa ya la aparición de cadenas de valor intra e inter - regionales con potencial de crecimiento, dada la complementariedad de las economías de ambas regiones. Son, por lo tanto, socios de gran relevancia para promover inversiones y empleo de calidad a través de la transferencia de tecnología. Algo similar puede plantearse en relación a la cooperación económica avanzada y en campos relevantes para las agendas de competitividad que la región ha de promover, como la educación superior, y los programas nacionales de I+D+I.

En segundo lugar, el ascenso de América Latina y el Caribe, en un contexto de recesión en los países avanzados, tiene mayor atractivo como destino de exportaciones y flujos de IED, y en relación a esta última, la región ya no es sólo receptora y el ascenso de las “multilaterales” es un hecho a reseñar.

En tercer lugar, en relación a los mercados emergentes de Asia y a Estados Unidos, a través de las propuestas de “megacueros” como el Acuerdo Transpacífico, y el Acuerdo de Comercio e Inversiones del Atlántico Norte, existe un importante potencial de triangulación económica que vindica la estrategia, planteada desde ambas regiones, de promover una red de Acuerdos de Asociación. De hecho, la estrategia de acuerdos comerciales que han perseguido distintos actores de la región ha creado una base adecuada para la triangulación productiva, en particular en los países latinoamericanos que han firmado acuerdos con la UE y con Estados Unidos y al tiempo siguen formando parte de esquemas de integración regional. Es evidente que existen costes de oportunidad —en particular, los acuerdos de libre comercio “Sur-Norte” han debilitado la integración latinoamericana “Sur-Sur”— y las estrategias seguidas por la “Alianza del Pacífico” y lo que empieza a ser un “Mercosur ampliado” son muy distintas, y es difícil valorar, más allá de los frecuentes apriorismos ideológicos, cuál es la más adecuada como estrategia de desarrollo y como fundamento de esa triangulación.

Por otro lado, en este ámbito existen riesgos que no deben ignorarse. Si la relación birregional solo está presidida por estas lógicas económicas, lo que se observa con claridad —al menos en la UE— es el auge de políticas de apoyo a las empresas de corte neo-colbertista, en algunos casos centradas en la “marca-país” y marcadas por el nacionalismo económico y una visión esencialmente geoeconómica (Martinigui y Youngs 2012). Estas políticas pueden alentar una lógica competitiva entre gobiernos que actúa como fuerza de fragmentación y división, lo que es particularmente dañino en el caso de la UE y por ende de la relación birregional.

Un riesgo adicional es el que supone la primacía de las agendas e intereses económicos frente a los valores democráticos que caracterizarían a la relación birregional. Supondría una deriva de la relación hacia un patrón o modelo que ya se conoce: es la que la UE ya tiene con algunos países asiáticos y en particular con China, a quien se hacen pocas preguntas en materia de democracia o derechos humanos. ¿Es ese es el tipo de relación que la UE desearía tener con Latinoamérica y el Caribe, y a la inversa? Nacionalismo económico y primacía de los intereses comerciales, en suma, pueden ser factores que debiliten o tornen disfuncional el diálogo político a partir de los valores democráticos que se les suponen.

### **La razón funcional: una relación triangular para la cooperación temática avanzada y flexible**

Más allá de esas lógicas, existen intereses compartidos e interdependencias de coste recíproco que, de manera creciente, demandan una amplia agenda de cooperación temática avanzada, acorde a las nuevas demandas de cooperación propias de los PRM. En cualquier caso, es importante subrayar que esta cooperación, por responder a agendas específicas, puede discurrir con relativa autonomía respecto del diálogo político de alto nivel de las Cumbres, y para hacerla viable podría ser suficiente establecer mecanismos de carácter eminentemente técnico protagonizados por altos funcionarios. Algunos de los elementos de esa agenda renovada serían los siguientes:

La agenda que se deriva de los tratados de libre comercio en materia de promoción del comercio y la inversión de calidad social y ambiental; de políticas de competitividad; de medidas para abordar las asimetrías y costes del ajuste; y de apoyo a la reforma institucional y a la mejora de los marcos regulatorios.

Las políticas de cohesión social, con énfasis en el empleo decente, las políticas sociales, los derechos humanos y las acciones en favor de la igualdad por razones de género, etnia, o cualquier otro factor de discriminación.

El apoyo a la integración regional, que como se indicó se configura como instrumento relevante para la mejora de la competitividad internacional, a través del apoyo a la adopción de normas y políticas comunes, la mejora de la infraestructura física y la conectividad, así como para la coordinación de políticas y la provisión de bienes públicos regionales.

La cooperación en materia de conocimiento y el establecimiento de un “Espacio UE-ALC del conocimiento” en las áreas de ciencia y tecnología; innovación y transferencia tecnológica al sector productivo; y la conformación de un espacio común de educación superior y de formación profesional.

La conservación del medio ambiente, la sostenibilidad, la lucha contra el cambio climático —reducción de emisiones, mitigación y adaptación—, la eficiencia energética y la mejora de la matriz energética a través del desarrollo de energías renovables.

La cooperación para afrontar conjuntamente dinámicas transnacionales que afectan a la seguridad y el bienestar de las sociedades de ambas regiones, como el tráfico de drogas ilícitas, la delincuencia internacionalmente organizada, o las migraciones internacionales.

La cooperación para promover los objetivos internacionales de desarrollo, más allá de los ODM, a partir de la reforma de la política europea de desarrollo y de la especificidad y el potencial de los PRM y su creciente implicación en la Cooperación Sur-Sur.

A modo de síntesis final, que estas razones se afirmen en mayor o menor medida puede dar lugar a distintos modelos o matrices de relación birregional, y dependerá de los actores de la misma cuál ha de ser la más importante o de qué manera se combinan unas y otras, que potencialidades pueden materializarse ... y qué riesgos evitarse. De manera estilizada, serían los siguientes:

Una relación birregional que pugna por preservar los valores de Occidente en un mundo paulatinamente multipolar, o asiático, chino, o post-occidental —puede elegirse el calificativo que más se acomode

a los escenarios, visiones, temores o miedos de cada lector...—, que con ello se situaría en un “triángulo Atlántico” más cerca de Estados Unidos, en lucha consigo misma para afirmar esos valores frente a “desviaciones”, y tomando partido de manera abierta y militante ante las nuevas pugnas ideológicas y de “modelos” del siglo XXI.

Una asociación para promover la gobernanza global y gestionar los riesgos globales en un mundo cada vez más globalizado, interdependiente y complejo, cuya gestión sobrepasa las capacidades de los Estados-nación ... abogando por la reforma y fortalecimiento de las instituciones multilaterales, pero que sin ceder poder a los actores emergentes y sin acuerdos concretos puede ser un factor de división y tornarse retórica irrelevante.

Una asociación pragmática basada en intereses económicos que trata de mejorar la posición de sus miembros en el proceso de desplazamiento de la producción y las finanzas globales hacia Asia-Pacífico, pero que en nombre de esos intereses puede convertirse en un mero mecanismo de la competencia geoeconómica global, dejando atrás su identidad social y política distintiva, y malbaratar una de las fuentes de su “poder blando” y su influencia internacional como actores normativos.

Una relación de menor entidad para la gestión de una cartera de programas de cooperación en áreas de interés mutuo, no muy distinta del manejo convencional de las carteras de política exterior... y que sin el necesario impulso político puede dar lugar a una pauta de relaciones rutinaria y en declive.

...y no debe descartarse la desaparición o degradación de la relación birregional si, ante la fragmentación o falta de cohesión de ambos actores regionales, se tiende a una “renacionalización” de las políticas exteriores y al surgimiento de un “bilateralismo complejo” como pauta básica de la relación entre ambas regiones.

Como se indicó al inicio de esta sección, el propósito de estas hipótesis no es otro que alentar la reflexión y el debate sobre el sentido, racionalidad, metas y estrategias de largo plazo de una asociación birregional que necesita cambios. Los impone el reequilibrio de la relación birregional, las transformaciones que experimenta el regionalismo europeo y latinoamericano, y la necesidad de encontrar un sentido de pro-

pósito y una “narrativa” convincente y movilizadora para los actores políticos, económicos y sociales de ambas regiones. Existe una “fatiga de la relación” entre la UE y América Latina y el Caribe y riesgos para su futuro, pero no parece haber duda de que ésta sigue siendo una relación necesaria, y deseable. Y no faltarían razones para promoverla: las que integran las cuatro proposiciones o ejes de la cooperación y el diálogo entre la UE y América Latina y el Caribe que, con su potencial y sus riesgos, se han planteado aquí como posibilidades de una racionalidad “fuerte” para una relación birregional renovada.

## BIBLIOGRAFÍA

- BONILLA, A. y Ortíz, M. S. (comps.) (2012). De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. San José, FLACSO – SEGIB
- BRETHERTON, Ch. y Vogler, J. (1999). The European Union as a global actor. Londres, Routledge
- DABÈNE, O. (2009). The politics of regional integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations. Londres, Palgrave Macmillan
- GARDINI, G. L. (2011). “Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration”, in G. L. Gardini and P. Lambert. Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism. Londres, Palgrave Macmillan, pp. 235-254
- GRATIUS, S. y Sanahuja, J. A. (2013). “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, Política Exterior nº 151, enero-febrero, pp. 144-154
- JUPILLE, J. Y Caporaso, J. A. (1998). “States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics”, en Rhodes, C. (ed.) The European Union in the World Community, Boulder, Lynne Rienner, pp. 213-229.
- KHANNA, P. (2009). The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century. Nueva York, Random House
- MCDONALD, K. y Tuckert, A. (eds.) (2009). Postneoliberalism in the Americas. Londres, Palgrave Macmillan
- MAHBUBANI, K. (2009). The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East. Nueva York, Public Affairs
- MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. (2011). “La crisis sentencia la política exterior”, El País, 22 de noviembre, p. 6

- MARTINIGUI, A, y R. Youngs (2012). Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica. Madrid, FRIDE
- OCDE (2010). Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth. París, Development Centre, OECD
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013. Nueva York, PNUD
- RIGGIROZZI, P. Y Tussie, D. (eds.) (2012). The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America. Dordrecht, Springer.
- SANAHUJA, J. A. (2012a). Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR. Florencia, European University Institute, Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS) working paper 2012/05, Global Governance Series
- \_\_\_\_\_ (2012b). “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuela Mesa (Coord.), Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013, Madrid, CEIPAZ, pp. 51-83
- \_\_\_\_\_ (2012c). “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (Ed.) América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150
- \_\_\_\_\_ (2013a). Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Hamburgo/Santiago de Chile, Fundación EU-LAC
- \_\_\_\_\_ (2013b). “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº 101, abril, pp. 27-54
- \_\_\_\_\_ (2013c). “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Manuela Mesa (coord.), El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100



- SERBIN, A. (2011). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". Francisco Rojas Aravena (ed.). América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98
- THE ECONOMIST (2013). "Emerging economies: when giants slow down", 27 de julio
- TORREBLANCA, J. I. (2011). La fragmentación del poder europeo. Barcelona, Icaria/Política Exterior
- YOUNGS, R. (2010). Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance. Londres, Profile books
- ZAKARIA, F. (2008). The Post-American World. Nueva York, W. W. Norton & Company

**PARTE II.**  
**LA AGENDA LATINOAMERICANA**  
**FRENTE A LOS TEMAS ESTRATÉGICOS**



I. LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA:  
UN CAMINO ESENCIAL PARA EL DESARROLLO



## ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS PARA LA INNOVACIÓN

Mónica Casalet <sup>93</sup>

### **Principales cambios en la sociedad y en el diseño de las políticas**

En las últimas dos décadas se han experimentado cambios importantes en el modo de producción de los conocimientos, en la estructura organizativa de las universidades y de los centros públicos de investigación en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo de la investigación. Estas transformaciones modificaron sustancialmente las relaciones entre los diferentes agentes económicos y sociales (empresas, sectores, regiones, gobierno, sociedad civil, investigadores y estudiantes de posgrado). En el período reciente, los países de América Latina han avanzado hacia modelos de políticas de innovación más elaborados que fomentan la colaboración entre la investigación y los sectores productivos. Tales transformaciones intentan modificar la estructura de gestión de la investigación, tradicionalmente ligada a la promoción individual y la ausencia de incentivos para el desarrollo de grupos de investigación con un carácter más transdisciplinario que den cuenta de la complejidad y diversidad de la sociedad, donde todavía hay muchos desafíos por resolver. Las nuevas demandas que inciden en la producción de conocimientos no solo buscan la calidad y la excelencia, ahora el énfasis se ha puesto en la transferencia o sea el uso del conocimiento por otros agentes.

En la actual encrucijada de profundas transformaciones a nivel internacional tanto en la asimilación de nuevas tecnologías, como en las mutaciones en la historia de la sociedad plantean interrogantes sobre ciertas formas de organización que se vuelven inutilizables para enfrentar la velocidad de los cambios. Los nuevos intentos para enfrentar la construcción de la complejidad de la sociedad difieren del pasado, la uniformización y la imposición no coinciden con una realidad de cambios acelerados a nivel tecnológico, productivo y de comportamientos sociales. Las nuevas configuraciones plantean otras reglas de juego para las sociedades complejas basadas en la diferenciación y

---

93 Profesora-investigadora FLACSO México.

en el peso que adquiere la distribución entre soberanías compartidas y recíprocamente limitadas a nivel local, regional, nacional, estatal e internacional.

### **Interrogantes no resueltas en las políticas públicas y en la gestión organizacional**

En América Latina surgen múltiples interrogantes sobre la capacidad y efectividad institucional y relacional para asimilar la incorporación de estos avances en la formación, en la producción y en los intercambios de los conocimientos más colaborativa, que permitan atacar los problemas pendientes. Uno es la disminución de la brecha en productividad respecto de los países desarrollados, que no se cierra, sino que en los últimos años se amplía gracias a la incorporación de los cambios tecnológicos y organizacionales en los procesos de producción (CEPAL, 2010 y 2012).

En algunos países de América latina se profundiza aún más por la alta especialización sectorial en actividades intensivas en recursos naturales ¿Hasta qué punto la baja demanda en América Latina por un cambio estructural sustantivo a nivel productivo y tecnológico incide para mantener la heterogeneidad existente en las estructuras económico-productivas, donde la prolongada disociación entre las políticas industriales, científicas, educativas ha fragmentado el proceso de acumulación y diversificación de capacidades endógenas.

¿Cómo formar nuevas capacidades de investigación y conectividad necesarias para responder a los cambios productivos y tecnológicos que inciden a nivel internacional? ¿Cómo incentivar la gestión organizacional para incrementar la calidad y cantidad de recursos humanos para la innovación y una absorción laboral equitativa? ¿Cómo orientar la diversificación de los sectores intensivos en recursos humanos hacia sectores intensivos en conocimiento? ¿Cómo incrementar la participación del sector productivo en la innovación y reorientar selectivamente el apoyo público para estimular la innovación y la coordinación entre políticas tecnológicas, industriales y de innovación para incrementar el desarrollo productivo?

Los avances incorporados en el diseño de políticas públicas para fomentar el acceso a las nuevas tecnologías (TIC, Bio y nanotecnología, nuevos materiales) a nivel de la formación, la investigación y modernización de la gestión institucional no han logrado conformar retroali-

mentaciones continuadas que reviertan las trayectorias tan dispares que entrelazan islas de crecimiento económico, territorial y social conjuntamente con la pobreza extrema, la exclusión social y la falta de horizontes laborales para amplios grupos sociales.

La complejidad de la producción actual determina que el proceso de producción se sustente en innovación, creatividad y una amplia colaboración entre las empresas y las universidades para hacer efectivas nuevas soluciones a las necesidades básicas de la sociedad en alimentos, energía, seguridad e infraestructura. La resolución de esos desafíos complejos, requiere enfoques multidisciplinares que utilicen intensivamente la convergencia tecnológica enlazando el desarrollo de las TIC, la biotecnología y la nanotecnología para introducir materiales de vanguardia que cambian las formas de fabricación de los productos existentes. Además, la utilización de las tecnologías avanzadas da lugar a productos nuevos. Estas tecnologías tienen una gran versatilidad para abordar la complejidad y funcionar con éxito tanto en escalas pequeñas como la biotecnología o grandes como la construcción de casas y puentes.

A partir del 2000 se ha registrado un nuevo impulso a la agenda de innovación en América Latina. Después de la década de los noventa, en que los países privilegiaban los modelos de crecimiento basados solo en la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación, la innovación y el desarrollo productivo han recobrado un lugar prioritario en las estrategias de desarrollo (OCDE, 2011; CEPAL, 2012).

### **Nuevas propuestas en el diseño y aplicación de planes de CTI**

En los recientes planes de ciencia, tecnología e innovación de casi todos los países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay) surgen nuevos programas e instrumentos para asegurar la transición de una estructura productiva ligada a los commodities hacia una intensiva en conocimiento, donde las opciones se orientan a responder: i) Qué conocimientos se deben generar, para contar con una masa crítica de investigadores capaces de integrar equipos multidisciplinares y dialogar con pares internacionales, ii) Qué áreas son prioritarias para el país, del punto de vista del conocimiento y para lograr ventajas competitivas a nivel sectorial y regional. iii) Cómo diseñar modalidades más efectivas para superar las barreras institucionales, organizati-



vas y relacionales que obstaculizan el desarrollo de comportamientos colaborativos, tanto dentro de las universidades y centros de investigación, como con agentes externos especialmente con los sectores productivos y otras organizaciones de la sociedad. (Casalet, 2012)

Los cambios en el diseño de las políticas públicas para el sector de CTI en América Latina establecen nuevas estrategias, algunas surgidas en la aplicación de estudios prospectivos (Colombia, Costa Rica, Uruguay) aplicados para estimular el desarrollo de sectores tradicionales con el uso de nuevas tecnologías, como para proyectar sectores emergentes (nanotecnología, TIC, biotecnología, cambio climático, prevención de desastres, fuentes alternativas de energía, aeronáutica) cuyos enfoques van más allá de la dimensión macroeconómica, ya que comprenden programas e incentivos proactivos para producir cambios de naturaleza estructural, en las instituciones y en el comportamiento de la comunidad científica. En estos planes como se plantean en múltiples trabajos de OCDE y CEPAL se ha avanzado en la modernización del Estado para la innovación en cuatro áreas: i) Introducción de políticas públicas enfocadas al fortalecimiento de los sistemas de innovación, ii) nuevos modelos de gobernanza para la formulación de estrategias orientadas a la generación de espacios de negociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (coordinación vertical y horizontal), iii) nuevos instrumentos de políticas y mecanismos de financiación y de apoyo a la transferencia de tecnología, iv) el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel técnico y de gestión de política (CEPAL, 2012).

Las decisiones estratégicas adoptadas están basadas en: i) establecer prioridades de crecimiento en sectores productivos; ii) fomentar la multiplicación de las redes de colaboración pública-privada a nivel regional y sectorial, estimulando la formación de agrupamientos industriales, iii) favorecer la movilidad de estudiantes de posgrado e investigadores hacia los sectores productivos, iv) generar apoyos públicos para incrementar la capacidad de las empresas para desarrollar innovaciones, mejorar la productividad y calidad. Tales estrategias forjan una reingeniería de nuevas redes, que incide en la transformación de las instituciones educativas, centros públicos de investigación e institutos tecnológicos, pero son aún fragmentarias dado la falta de coordinación, la inexistente evaluación de resultados logrados que dificulta la retroalimentación entre el diseño de instrumentos y la implemen-

tación. En muchos países de América Latina el tiempo de dedicación a la investigación, no está considerado como actividad fundamental conjuntamente con la docencia, en la mitad de los ochenta surge en diferentes países (Brasil, México) la dedicación a la investigación en el tiempo de profesores universitarios, posteriormente se agrega la exigencia de postgrado a los investigadores y la evaluación por pares de los productos de la investigación.

En la experiencia internacional y en particular en múltiples países de América Latina, el sector público juega un papel impulsor de programas para la innovación con financiamientos de forma directa, o a través de acuerdos de cooperación técnica, guiados desde la demanda (empresarial y territorial). Aunque estos programas e iniciativas no se basaron en evaluaciones previas de los resultados e impactos obtenidos (foresight, planeación estratégica para anticipar cambios tecnológicos en el mercado de conocimientos) que proporcionaran un mapa de ruta crítica para elevar los umbrales de competencia y de ésta forma adoptar nuevas políticas selectivas con mayor nivel de impacto.

En las últimas dos décadas los cambios en los procesos de producción y en la organización señalan el peso creciente de los bienes intensivos en conocimientos, como determinantes de la dinámica de crecimiento económico, vinculados con la acumulación de conocimientos y el aprendizaje. De esta forma, la innovación se concibe como un proceso interactivo donde adquiere importancia los flujos de conocimiento entre los agentes. El carácter interactivo de los procesos de aprendizaje no son individuales se hallan enmarcados en contextos sociales, organizacionales, sectoriales y regionales específicos. El concepto de -sistema de innovación- prioriza la interacción y el entramado de relaciones donde es determinante la integración de todos los elementos, para el desarrollo de nuevos conocimientos proveniente de las diferentes esferas del sistema: proceso de generación de conocimientos, mecanismos de aprendizaje y producción de innovaciones. (Edquist, C. 2005) cuya efectividad requiere articulación y conectividad entre todos los elementos. Los flujos o sea los modos de transferencia y la densidad de las redes que se establecen entre los actores (gobernanza y establecimiento de vínculos) juegan un papel fundamental (Dosi, G. 1988; Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. 2009, Casalet, 2012).

La teoría de las redes de innovación (Coombs, R., Richard, A., Saviotti, P. y Walsh, V. 1996) como los enfoques de *open innovation* (Chesbrough, H. 2003) refuerzan el análisis de una nueva forma de gobernanza basada en la colaboración a través de redes que implican negociación, acuerdos colaborativos y establecimiento de relaciones formales e informales para desarrollar habilidades complementarias y exploración de nuevas áreas de oportunidad. El Sistema de Innovación desde una perspectiva holística engloba el papel de las políticas públicas y la interacción de los agentes para construir las principales trayectorias en el desarrollo de los conocimientos, las instituciones y los flujos de circulación de conocimientos.

En el sistema de innovación interactúan de forma compleja diversos componentes: empresas, universidades, centros de investigación, gobiernos nacionales y estatales, organizaciones intermedias, organizaciones de la sociedad civil. En América latina la debilidad del sistema de innovación expresa las carencias de información, de relaciones de confianza y de intercambios de conocimientos (tácito y codificado) entre los agentes protagónicos cuya discontinuidad no han favorecido los aprendizajes y la absorción de capacidades. Estas si bien son heterogéneas en términos de acumulación de conocimientos y comportamientos colaborativos constituyen la red o arquitectura de conexiones del sistema y establecen los canales donde circula y se genera la información. El concepto de sistema no implica necesariamente algo construido de manera formal y consciente. Tampoco se asume que los componentes trabajen de manera conjunta, coordinada y coherente, pero si se enfatiza la interacción entre ellos, como fundamental para el proceso de innovación. Esto significa que las reacciones no pueden ser reducidas a comportamientos automáticos según condiciones dadas, sino que cada empresa, organización o sector puede reaccionar de forma creativa y diversa ante circunstancias similares.

### **Las redes como un nuevo modelo de gobernanza**

En casi todos los países latinoamericanos a pesar de la heterogeneidad institucional surgen iniciativas impulsadas por el sector público basadas en un nuevo modelo de gobernanza que fomenta las interacciones estado-sociedad y supone un modo de coordinación de los agentes sociales que hace más efectivo el diseño de políticas públicas. El énfasis recae en la coordinación vertical y horizontal de las políticas, con mayor sensibilidad al contexto social que en el modo tradicional.

Actualmente pesa más la concertación y negociación que la jerarquía e imposición como estrategia para enfrentar los procesos públicos de decisión y diseño de políticas en el contexto de una pluralidad de agentes públicos y privados. (Kazancigil, A. 1998; Stezano F., y Padilla R., 2013) En consecuencia, el nuevo modelo de políticas en CyT asume, junto al concepto de gobernanza, la noción de que los sistemas de gobierno con políticas exitosas son los que resultan de la interacción de múltiples actores organizados en torno a redes, y no más de la acción unitaria del gobierno central. Esto implica una nueva organización de recursos con base en prioridades de agenda consensuadas donde participan múltiples actores (Casalet, 2006).

En varios países (Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México) se aprecia el impulso a la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) con el objetivo explícito de involucrar al sector privado. Los incentivos a la inversión empresarial han sido directos (fiscales, subsidios, aportes no reembolsables y créditos subvencionado) o indirectos (para la formación de recursos humanos, formación técnica, inversión en bienes públicos, parques industriales y centros tecnológicos).

La participación de los gobiernos estatales o regionales ha desempeñado un papel de liderazgo en la promoción de políticas regionales de innovación, (Brasil, México, Chile) impulsando instrumentos para apoyar la modernización empresarial y la implicación de los investigadores en los temas prioritarios para el desarrollo económico y productivo. El sector privado no se ha caracterizado por una demanda sostenida de conocimientos tecnológicos. (CEPAL/SEGIB, 2010) La conexión entre oferta y demanda de conocimientos científicos y tecnológicos en los países latinoamericanos es aún débil y se restringe a pocos actores del sistema de CTI (donde las PyMEs son constantemente olvidadas).

### **Nuevas modalidades que facilitan la asociatividad público-privada: los agrupamientos sectoriales y las organizaciones intermedias**

Los entornos regionales (cluster, incubación, spin off, parques de innovación) constituyen nuevas instancias para la colaboración y el establecimiento de relaciones informales y formales que incrementen la vinculación y la transferencia de conocimientos. En la amplia gama

de apoyos a las actividades de innovación surge una mezcla de instrumentos cuya eficiencia depende de las prioridades estratégicas del país. Aunque para asegurar la innovación, no es suficiente solo diseñar mecanismos de incentivos financieros, en algunos países se han creado medidas específicas para consolidar la colaboración público-privada, facilitar la circulación de información e intercambios entre la academia y los sectores productivos.

El desarrollo de los agrupamientos industriales y las instituciones que lo integran evolucionan en el tiempo, las nuevas iniciativas de las políticas públicas y las respuestas de adaptación de los distintos actores sociales involucrados van transformando las configuraciones estructurales, cognitivas e institucionales generando nuevas externalidades, conformando núcleos importantes de crecimiento, aprendizaje y oportunidad para avanzar en la acumulación y diversificación de capacidades. En el desarrollo de los diferentes agrupamientos aeroespaciales de México (Querétaro, Baja California y Sonora) se manifiesta una evolución de las redes interinstitucionales, paulatinamente se fortalecen los acuerdos colaborativos entre agentes heterogéneos para orientar la organización del trabajo (relaciones de proveedores, gestión de calidad, de mejoramiento de la calificación y competencia de la fuerza de trabajo) y la intensificación de relaciones de vinculación y eslabonamientos que intensifican las redes en el sistema de innovación regional (en la investigación, información, infraestructura especializada) (Casalet, M. 2013). Este desarrollo contribuye a mejorar la competitividad de las diferentes regiones y la inserción de nuevos proveedores locales a la cadena de valor, generando una nueva gobernanza centrada en redes multifuncionales.

En los diferentes agrupamientos sectoriales surgen nuevas modalidades organizativas orientadas a estrechar las relaciones de colaboración con los centros de investigación y las instituciones educativas y las empresas del sector para favorecer la movilidad de recursos humanos, mejorar la infraestructura y generar proyectos conjuntos. La creación, circulación y apropiación del conocimiento es clave en las relaciones de las empresas-tractoras núcleo de las redes, con las empresas proveedoras. En este panorama de reconstrucción de la institucionalidad y del tejido productivo un aspecto necesario y complementario a las medidas formales, se lograría a través del estímulo del carácter relacional que fortalezca la confianza, el conocimiento mutuo y el intercambio entre agentes cuyas interacciones son aún precarias.

## **La consolidación de una estructura institucional de intermediación y enlace**

En los diferentes países de América Latina a pesar de las diferencias de tamaño y especialización productiva existen elementos comunes, derivados de la fragmentada historia política y económica que obstaculizan la relación de vinculación, entre los principales se puede destacar: i) la debilidad en la conformación de los sistemas de innovación, donde los agentes sociales están pocos habituados a mantener colaboraciones formales e informales; ii) el papel dubitativo del sector público en la orientación estratégica para impulsar el desarrollo del país, cuyas decisiones se adoptan sin pensar en el futuro; iii) el restrictivo espacio ocupado por la comunidad científica para utilizar el margen de acción y plantear propuestas innovativas dirigidas al desarrollo de áreas del conocimiento prioritarias para la sociedad y las actividades científicas, iv) la debilidad de las vinculaciones entre la universidad y los sectores productivos, donde el peso de las barreras culturales incide encerrando a cada uno, en su propio espacio y obstaculizando los intercambios, y v) el escaso peso de la sociedad civil para incidir en la pertinencia social de la investigación. La cooperación con agentes externos ha adquirido importancia estratégica para la innovación empresarial, en la medida que la economía es más intensiva en conocimiento, el papel de las universidades y de los centros de investigación asume un nuevo protagonismo, en la traducción de los resultados de la investigación a las aplicaciones productivas de los sectores industriales emergentes y en la remodelación de los tradicionales.

A medida que aumenta el contenido científico y tecnológico de la actividad productiva se reorganiza la gestión institucional para sostener las nuevas capacidades de aprendizaje de las empresas y de los agentes que desde diferentes ámbitos (público, privado) contribuyen a desarrollar una diversidad de redes multifuncionales que sostienen la cooperación y el desarrollo de capacidades endógenas. Aunque la potencialidad de estos logros está determinada por la confrontación exitosa con los mercados.

Los Consorcios para la innovación y más recientemente la consolidación de las Redes Temáticas y las Alianzas Estratégicas (en Brasil y México) ejemplifican la construcción de plataformas transdisciplinarias en áreas prioritarias para el país, con intensa vinculación con los sectores productivos y sociales, con el objetivo de promover acuerdos

colaborativos con efectos a varios niveles. Estas modalidades consolidan la comunicación y colaboración entre los investigadores de una misma área temática integrada por múltiples instituciones ya que rompen con el excesivo aislamiento que caracteriza a los investigadores. Participar en un diálogo directo inter institucional entre investigadores y grupos de investigación consolidados abre nuevas oportunidades para: el trabajo conjunto, acceder a fondos de apoyo para publicaciones, iniciar investigaciones interinstitucionales, compartir laboratorios, estas actividades elevaron los niveles de integración de los investigadores y las instituciones en la planeación de acciones estratégicas en las área de conocimiento prioritarias y estrecharon vínculos con los sectores productivos donde funcionan. La generalización de sectores tecnológicamente avanzados (TIC, biotecnología, aeroespacial, nuevos materiales, salud) abre posibilidades para reforzar colaboraciones entre las universidades, centros de investigación con las empresas y los sectores sociales. Algunos países (Brasil, México, Colombia) inician la creación de oficinas de Transferencia de Tecnología. Las instituciones educativas más que consolidar actividades de transferencia de conocimientos se han concentrado en la formación de recursos humanos y la generación de capacidades técnicas para acompañar el desarrollo de empresas locales.

La naturaleza de la colaboración emprendida acumula un capital social en las disciplinas científicas y las organizaciones, basado en la confianza, la interacción y la acumulación de aprendizajes para el desarrollo de la innovación (CEPAL, AECID, SEGIB, 2010).

Las organizaciones intermedias, o sea los agentes que actúan como interfaces en los diferentes agrupamientos productivos pueden adoptar múltiples modalidades a veces es una organización pública (un centro tecnológico, en el caso de México los Consejos Estatales de CyT) otras son organizaciones privadas con apoyo público (muchas creadas a nivel de clusters software, aeroespacial, automotriz). La acción de intermediación abre una nueva forma de gobernanza basada en la colaboración a través de la negociación y los acuerdos entre una multiplicidad de actores interdependientes, donde juega un papel determinante la construcción de redes. En esta complejidad institucional surgen organizaciones intermedias que a nivel regional y sectorial actúan como una estructura de negociación y enlace para hacer efectiva la vinculación entre las Universidades, los centros tecnológicos,

los sectores industriales y el sector público (Casalet, M. y Stezano, F. 2009). Estas organizaciones intermedias cumplen un activo papel reforzando los apoyos para el sistema productivo elevando los niveles de competencia tecnológica y acceso a la información entre las actividades se destacan: fortalecimiento de la capacitación técnica y profesional (ya sea fomentando nuevos aprendizajes intra empresa, o recurriendo a la oferta educativa local) construcción de nuevas competencias profesionales, organizativas y de gestión de calidad.

Al actuar como una vía de enlace, con la comunidad científica y con otras instituciones, desempeñan actividades relacionales suplen la ausencia de oficinas de transferencia de conocimientos, especialmente en actividades referidas a la coordinación y colaboración entre múltiples agentes que profundizan las redes de innovación.

Las nuevas formas de intermediación están centradas en el desarrollo de redes interinstitucionales, con flujos dinámicos de intercambio con actores no académicos y con financiamiento proveniente de varias fuentes, que acrecientan y expanden los vínculos y los aprendizajes en los procesos productivos (creación de laboratorios en los Centros Públicos de Investigación con la industria, parques de innovación, redes temáticas nacionales y estatales) que aceleran los procesos de colaboración y consolidan los circuitos comerciales, de información de ideas e innovaciones entre los agentes independientes. Estos nuevos acuerdos de colaboración exigen un trabajo de concertación entre multi-actores para establecer la agenda de investigación, la traducción de códigos no compartidos entre los diferentes actores, procedentes de contextos con lógicas, incentivos y culturas diversas. Tales cambios rompen con antiguas rutinas disciplinarias y organizativas ya que actúan en un contexto multidimensional, afectan a los funcionarios del sector público y privado, a los investigadores y a las asociaciones sectoriales. La historia de las relaciones y colaboraciones entre la academia y la industria en América Latina es reciente, se construye en el impulso de las políticas públicas, aunque algunas disciplinas presentan una historia de vinculación pública-privada más o menos continuada (ingeniería, química, biotecnología) pero estas experiencias constituyen más, un logro individual, que institucional. En este sentido el papel de las organizaciones intermediarias se plantea como multifacético en la medida, que no solo ayudan a producir conocimientos específicos (documentos, certificaciones, asistencias técnicas, me-



diciones para la producción, servicios de desarrollo de redes empresariales) forman capital humano y actúan como una red de intercambio interinstitucional dentro de los sectores productivos a nivel nacional y estatal. Las organizaciones intermedias crean condiciones para la eficiencia productiva de los agrupamientos, por la labor de enlace a nivel de la investigación y las necesidades productivas, en la detección de nuevas competencias exigidas para la formación, en la generación y mantenimiento de un flujo de información cuya acción es intercambiar conocimientos, crear confianza entre los diferentes agentes del clúster que apoyan la continuidad de las redes. Dado la debilidad de los vínculos de colaboración, el incremento de la vía informal y relacional constituye un canal privilegiado, para reducir los obstáculos, sistematizar experiencias acorde con las necesidades de los agentes que proporcionarían elementos reales para diseñar políticas selectivas. Cuyos efectos se orientan tanto a las universidades y CPI para la resolución de una normatividad institucional más flexible acorde con propiciar grupos de investigación de calidad, pero vinculados a problemas prioritarios en el desarrollo y crecimiento sectorial y regional, apoyados con incentivos adecuados del punto de vista del conocimiento y la prestación de servicios. Donde el desarrollo de programas de proveedores para integración de las Pymes es una necesidad para el desarrollo de los agrupamientos productivos regionales.

### **Reflexiones finales**

A pesar de las mejoras ocurridas, en la creación de programas e iniciativas públicas persisten graves obstáculos a nivel de la sistematización de información referida a los resultados obtenidos, la evaluación de los alcances y efectos de las nuevas modalidades de colaboración iniciadas. En la práctica los distintos agentes que componen el sistema de innovación interactúan desde hace décadas, de forma discontinua, con una relación jalonada por la descoordinación de acciones y profusión de apoyos que acentúan la dispersión de recursos, más que la efectividad de las colaboraciones. Del análisis realizado emerge con claridad la necesidad de construir nuevos espacios de interacción. Éstos requieren tener una distribución más horizontal de las responsabilidades y de los procesos de toma de decisión. En tal sentido, las organizaciones intermedias juegan un articulador a nivel sectorial y regional construyendo enlaces entre los actores del sistema de innovación. Estas cumplen un papel central de articulación y coordinación

en la ejecución de las políticas de CTI de un modo informal congregan a múltiples actores con distintos intereses concentrando capacidades organizacionales para promover procesos de colaboración más descentralizados y basados en el trabajo en redes entre actores sociales y sectores económicos.

El modelo posbélico de apoyo público a la ciencia básica, se ha sustituido por otro, orientado hacia la investigación estratégica que busca satisfacer las necesidades de crecimiento económico, social, de medio ambiente. A su vez la naturaleza compleja de la sociedad actual, lleva a buscar respuestas teóricas y prácticas que cruzan fronteras interdisciplinarias y organizativas. Las consecuencias de estos cambios inciden en las relaciones entre las universidades y el entorno que son cada día más complejas, como también más difusos y permeables los límites tradicionales del conocimiento y de las jerarquías que los sostienen institucionalmente. La transferencia de los conocimientos a la sociedad supone fortalecer la infraestructura de comunicaciones en las regiones, en los agrupamientos sectoriales y acentuar la coordinación de apoyos y utilización de infraestructura técnica (TIC, banda ancha).

En el diseño de una agenda para consolidar los procesos iniciados y desarrollar capacidades para afrontar futuros avances tecnológicos, productivos y organizacionales. El desarrollo de nuevos encadenamientos productivos sectoriales y regionales surge como una alternativa viable para consolidar políticas y nuevos aprendizajes que involucre el desarrollo de programas de proveedores con mayor contenido tecnológico, para desarrollar una comunicación efectiva de formación especializada y transferencia de conocimientos entre instituciones universitarias, centros públicos de investigación y organizaciones de educación técnica. En el desarrollo de relaciones informales en el proceso de fortalecimiento de los agrupamientos, conjuntamente con la construcción de redes sectoriales y regionales ha incrementado la participación del sector privado (tanto en liderar iniciativas, como financiar apoyos para la innovación).

Es importante apostar al desarrollo de la convergencia tecnológica en los programas de CTI de América Latina pero es fundamental prever bases de sustentación (competencias profesionales, organizativas, de investigación) conjuntamente con sectores productivos capaces de resistir las burbujas transitorias. Para ello, no basta adecuar solo incen-

tivos fiscales, se necesita un cambio de mentalidad para entender que la importancia de la I+D no es un gasto, sino una inversión y quienes cuentan con esa posibilidad son los grandes grupos empresariales, la masa de medianas y pequeñas empresas no tiene tal capacidad.

El desarrollo de fondos de investigaciones sectoriales, regionales de ciencia básica y aplicada no han sido suficientemente evaluados, para reorientar sus metas hacia el fortalecimiento de las nuevas tecnologías y la participación activa en los mercados de conocimiento. Este instrumento permitiría evolucionar hacia objetivos orientados de acuerdo con los sectores, las demandas de la región en formación y fortalecimiento de grupos de investigación. Consecuentemente la evaluación de la producción científica de los investigadores no se ha ajustado a las prioridades nacionales y de conocimientos. En los países latinoamericanos donde se evalúa la producción científica se aplican criterios ligados al prestigio internacional de las publicaciones, que indican más las redes donde se adscribe el investigador y los canales de información que accede para participar en redes internacionales, que los esfuerzos por constituir grupos de investigación ligados al desarrollo de estrategias regionales y sectoriales innovativas.

En el desarrollo del sistema de CTI de la región centroamericana los escasos recursos dedicados a la I+D+i tanto del sector público como privado, impiden el fortalecimiento de la investigación, la formación de grupos interdisciplinarios con participación de jóvenes estudiantes de posgrado (salvo los casos de Costa Rica y Panamá). En las instituciones de educación superior como en los investigadores no se constatan esfuerzos por orientar los proyectos de investigación a resolver los problemas prioritarios, dicho aislamiento ahonda la debilidad de los vínculos con los sectores productivos. A esto se agrega, el escaso número de investigadores que cuentan con maestría, menos aún con doctorado. Esta carencia provoca que no accedan a redes de excelencia internacional y consecuentemente a nuevas fuentes de financiamiento. Los jóvenes estudiantes de posgrado están escasamente incorporados en proyectos de investigación situación que reproduce la exclusión a nuevos conocimientos y aprendizajes como la pérdida para integrarse a ofertas de intercambios a nivel internacional. Por otro lado, pocos son los centros que disponen de equipamiento de última generación por ejemplo para la investigación en biotecnología o en el estudio de variedades genéticamente modificadas.

La formación para el diseño y la gestión de las políticas de innovación, desarrollo productivo y fomento a la investigación es ineludible para el buen desarrollo de la agenda de políticas en CTI. A pesar de los avances existe una zona de sombras en la comprensión del comportamiento de las organizaciones y fundamentalmente en la orientación de la gestión para acceder a nuevas formas de financiamiento externo y administrarlo en beneficio de las instituciones académicas y el fortalecimiento de los grupos de investigación. Para lograr tales beneficios se requiere una administración eficiente, especializada e informada capaz de gestionar recursos económicos y humanos orientados a metas, hasta ahora se enfatiza el cumplimiento burocrático de las asignaciones presupuestales.

La sistematización de la información aún precaria permitirá evaluar el impacto de los canales de transferencia de conocimientos utilizados para fomentar la vinculación entre universidades, centros de investigación, institutos tecnológicos y los sectores productivos relacionando a las disciplinas que presentan mayor intensidad y continuidad en promover las vinculaciones con los sectores productivos.

Una contribución efectiva para el desarrollo de la estructura de intermediación radica en la coordinación interinstitucional y una efectiva difusión y utilización de TIC que repercuta en cambios relevantes en la organización del trabajo, la creación de nuevas competencias y sistemas de gestión.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASALET, M., (2013). Nueva institucionalidad para la innovación en América Latina: Efectos de la manufactura avanzada, Cepal Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012) Las relaciones de colaboración entre la universidad y los sectores productivos: Una oportunidad de construir una política de innovación, en Jorge Carrillo, Alfredo Hualde y Daniel Villavicencio (coordinadores) Dilemas de la innovación en México: Dinámicas sectoriales, territoriales e institucionales, Colef y Red CSS de Conacyt, México pp. 109-142.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Las nuevas tendencias en la organización y financiamiento de la investigación”. Presentación en el Seminario Internacional “Globalización Conocimiento y Desarrollo”. UNAM: México.
- CASALET, M. y F. Stezano (2009) “Cambios institucionales para la innovación: nuevos instrumentos de política científica y tecnológica. El caso del Consorcio Xignux- CONACYT” en Daniel Villavicencio y Pedro López de Alba (comp.), Sistemas de Innovación en México: regiones, redes y sectores. México, Concyteg, Red CCS, Conacyt y Plaza y Valdés.
- CEPAL-SEGIB (2010). Espacios Iberoamericanos .Universidad y empresa vínculos entre universidad y empresas para el desarrollo tecnológico. Santiago de Chile. Última consulta: 10/03/13. Disponible en: <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/4/41884/LCG2478.pdf>
- CIMOLI, M., Dosi, G., Stiglitz J. (2009) The political economy of capabilities accumulation: The past and future of policies for industrial development, in: Cimoli M., Dosi & G., Stiglitz J. (Eds) Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation (Oxford University Press).
- COOMBS, R., Richards, A., Saviotti, P. & Walsh, V, (eds), (1996), Technological Collaboration: the dynamics of co-operation in industrial innovation, Cheltenham: Edward Elgar.
- DOSI, G. (1988), Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation, *Journal of Economic Literature*, 26(3):1120-1171.

- EDQUIST, C. 2005, Systems of innovation: Perspectives and challenges, in J. Fagerberg et al. (eds), The Oxford Book of Innovation, Oxford University Press, pp. 181-208
- KAZANCIGIL, A. (1998). “Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge”. En: International Social Science Journal, 50, 155: 69-79.
- OCDE/CEPAL (2011), Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>- Consultado el: 21/02/2013.
- OCDE/CEPAL, (2012). Perspectivas Económicas de América Latina 2013: POLÍTICAS DE PYMES PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL, OECD. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2013-es>
- STEZANO, F. y Padilla-Pérez, R U(2013 ) “Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México” BID Nota Técnica DB-TN-512. En línea: <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail%2c7101.html?id=67901&dcLanguage=es&dcType=Technical%20Notes&doctype=&docTypeID=AllPublic&searchLang=&keyword=Stezano&selectList=All&topicDetail=0&tagDetail=0&jelcodeDetail=0&publicationCover=0>



# LA ECONOMÍA Y LAS RELACIONES GOBIERNO Y ACTORES PRIVADOS EN AMÉRICA LATINA

J. Mario Herrera Ramos <sup>94</sup>

## Introducción

El título de este trabajo está integrado por tres sujetos: la economía, el gobierno y los actores privados. En los últimos 23 años estos tres sujetos han enfrentado una transformación que podríamos calificar de positiva de acuerdo con la situación en que se encontraban en la década de los años 1980. A principios de la siguiente se inició un proceso de cambio que trata de revertir los efectos de la década de 1980, la famosa década perdida.

La economía de los países de América Latina está en proceso de transformación. Por consecuencia el Estado también está tratando de adaptarse, de modificarse para enfrentar los cambios que los países latinoamericanos están experimentando. Cuando se habla de actores privados se tiende a pensar en los grupos de poder, ya sean grandes inversionistas o grupos políticos (y las asociaciones de ambos) con capacidad de decisión. Sin embargo, entre los cambios que ha experimentado América Latina se encuentran dos, importantes para el tema de este ensayo. El Estado en América Latina, en general se ha transformado; a reducido sus funciones como productor y distribuidor de bienes y servicios, y ha incrementado, en forma muy destacada su funciones sociales. El gasto en desarrollo social se ha convertido en el gasto mayoritario de los gobiernos latinoamericanos. En algunos casos, como Brasil, y Argentina poco más del 70 % del gasto programable se asigna a las funciones de desarrollo social. Entre las economías de mayor tamaño como Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia el gasto en desarrollo social es mayor o igual al 60% del gasto público.

Con este hecho aparecen como actores privados todos aquellos beneficiados por este gasto. Sin embargo, esta nueva estructura de gasto tiene otras consecuencias para la participación de otros actores privados. Atender las necesidades de la población en condiciones de pobreza, reducir las condiciones que generan desigualdad del ingreso y de otro tipo de desigualdades requiere una mayor capacidad recaudatoria de los Estados de América Latina. Para que sea efectiva la eliminación

---

94 Profesor-Investigador FLACSO México.



de las condiciones que generan la pobreza es necesaria la promoción de crecimiento y empleo. El proceso de crecimiento sin embargo, requiere infraestructura. Los rezagos en infraestructura social y económica, requieren de nuevas formas de financiamiento, diferentes y más eficientes marcos regulatorios, y reformas fiscales, tributarias que apoyen tanto el desarrollo como el crecimiento. Es en este contexto que se hará mención a las Asociaciones Público Privadas (APP) como una forma de inversión que en el futuro podría tener un mayor auge en América Latina y el Caribe.

En este documento proponemos estudiar el tema de la relación gobierno-actores privados como una forma particular de la relación Estado-mercado. Para ello tomamos en consideración dos elementos que modifican dicha relación: un ambiente de cierta bonanza económica y social. Crecimiento del PIB, reducción de la desigualdad y la pobreza, por un lado, y el predominio de sistemas democráticos en toda la región. En este contexto analizamos primero las condiciones en las que se ha transformado el Estado en América Latina, de uno predominantemente económico a uno predominantemente redistributivo, promotor del desarrollo social. Tanto por la magnitud de las demandas de desarrollo social como por las limitaciones de corto plazo para usar los impuestos como instrumento de desarrollo (Corbacho, Fretes y Lora, 2012) habrá una demanda creciente por nuevas formas de promoción de inversión, en particular en todo tipo de infraestructura. Es en estas circunstancias que adquieren una mayor relevancia las APP.

La segunda parte, tomando como insumo los resultados de la primera analiza lo que los ciudadanos de América Latina piensan de la relación Estado-mercado. Para ello nos basamos en la información de LATINOBARÓMETRO y estudiamos algunas preguntas sobre la relación Estado-Mercado incluidas en las diferentes encuestas de LATINOBARÓMETRO. El resultado de esta parte se puede resumir en dos conclusiones tentativas. Respecto a la relación Estado-mercado (gobierno-actores privados) los ciudadanos de América Latina prefieren una combinación de funciones de ambas instituciones. No apoyan totalmente ninguno de los extremos. La segunda se refiere a que las opiniones de los ciudadanos sobre la relación Estado-mercado están fuertemente determinadas por los propios procesos políticos, y el desempeño económico de cada país. Si bien esta es una conclusión tentativa, y con diversos apoyos teóricos y empíricos, tiene una consecuen-

cia para el diseño de nuevas formas de inversión: no hay recetas que se apliquen a todas las situaciones. El diseño tiene que ser adecuado a dichas condiciones. El Documento consta de cinco partes incluida la introducción. En la segunda parte se trata el tema de la transformación del Estado en América Latina de uno predominantemente económico a uno social y redistributivo. En la tercera parte se analiza la opinión de los ciudadanos de América Latina respecto a la relación entre Estado y mercado, y en la cuarta se presentan las conclusiones, y finalmente la bibliografía.

### **Del Estado económico al Estado social en América Latina**

El tema de este ensayo se puede analizar de diversas maneras. Una, sin embargo, me parece adecuada para relacionar el tema con las Asociaciones Público Privadas, uno de los temas del seminario. Los actores privados pueden relacionarse con el gobierno a través de decisiones económicas, y en este sentido el tema a tratar es en esencia la relación entre gobierno y mercado.

El papel del estado, las decisiones de gobierno, y por tanto su relación con el mercado y las decisiones económicas individuales, está determinado por los procesos políticos, por limitaciones financieras y por los diseños institucionales de cada país. Samuelson es concluyente respecto a este tema sobre la existencia de un papel óptimo del estado. En su diálogo con Stigler afirma lo siguiente: “Al final debo establecer una proposición básica. Si recuerdan solamente una cosa de lo que dije, que sea ésta. Si no recuerdan nada de lo que dije, dejemos que ésta sea la última cosa que olviden. No hay reglas en relación con el papel adecuado del estado que se pueda establecer por razonamiento a priori” (Samuelson, 1968: 37). Creo que ahora, a diferencia del ambiente predominante sobre este tema a fines de la década de los 1980 y durante la siguiente donde se señalaban las acciones que debería llevar a cabo el gobierno, no existe un “consenso” sobre cual debe ser la relación Estado-mercado.

La relación entre ambas instituciones es demasiado compleja como para enunciar una “división de labores” perfectamente definida. El mercado evoluciona, y esta evolución con frecuencia se modifica, a veces se limita debido a la acción del Estado. Pero cada modificación requiere una forma diferente de regulación por parte del Estado.

En esa década una buena parte de la crisis de la deuda se atribuyó al excesivo crecimiento del gobierno. Entre las diferentes decisiones diseñadas para enfrentar los problemas de la deuda, y la inestabilidad económica se encuentran la apertura de mercados, la desregulación, una mayor participación del mercado para llevar a acabo acciones y funciones que se creían responsabilidad del gobierno y, finalmente, la reducción del tamaño del Estado y su capacidad para intervenir en las decisiones económicas de los individuos.

### **Crecimiento, reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina**

A lo largo de este último cuarto de siglo el diseño del Estado, el funcionamiento del gobierno y las demandas ciudadanas se han modificado en formas que, me atrevería a decir, eran insospechadas en la década de los 1990. La tasa de crecimiento de la economía de América Latina y el Caribe, después de la década de 1980 creció, entre 1990 y 2000, a un tasa promedio anual de casi 2.8%, y de 3.2% en la siguiente década (2001-2011)<sup>95</sup>.

Sin embargo, es interesante considerar algunas diferencias en la dinámica de crecimiento entre algunos países de Latinoamérica. Por ejemplo, si consideramos la dinámica de crecimiento del PIB argentino podemos distinguir tres etapas: 1990-1998, 1999-2002, y 2003-2011 con las siguientes tasas de crecimiento promedio anual: 4.95%, -4.20% y 6.50% respectivamente. En cambio Brasil presenta una tendencia creciente a lo largo del periodo.

---

95 Los cálculos son propios con base en la información de CEPAL, (CEPALSTAT).

**Cuadro 1.**  
**Tasa de crecimiento del PIB: países seleccionados (%)**

| País      | Tasa de crecimiento del PIB: Países seleccionados (%) |           |           |                |           |           |
|-----------|---|-----------|-----------|----------------|-----------|-----------|
|           | 1990-98   | 1999-2002 | 2003-2011 | 1990-98        | 1999-2002 | 2003-2011 |
|           | PIB Total   |           |           | PIB per cápita |           |           |
| Brasil    | 2,6   | 2         | 4,1       | 1              | 0,9       | 3,1       |
| México    | 3   | 1,8       | 2,5       | 1,2            | 0,9       | 1,2       |
| Argentina | 5,6   | -4        | 7,3       | 4,3            | -4,9      | 6,5       |
| Colombia  | 3,5   | 1,7       | 4,7       | 0,2            | 0,1       | 2,8       |
| Chile     | 7,3   | 2,5       | 4,3       | 5,6            | 1,6       | 8,        |
| Perú      | 4,2   | -1,9      | 6,7       | 2,6            | 0,9       | 5,5       |
| Venezuela | 2,9   | -1,5      | 6,1       | 0,7            | -1,9      | 4,4       |
| ALC       | 3,2   | 1,4       | 4,2       | 6,4            | -1,9      | 12,4      |

Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL.

Argentina, Perú y Venezuela muestran reducciones en el crecimiento en el periodo 1999-2002, que tendrán su efecto sobre el bienestar individual con reducciones en el PIB per cápita en Argentina, Venezuela y con efectos en la tasa América Latina y el Caribe. Un hecho notable que podemos observar es que en el periodo de crisis mundial (2008-2010) los países de América Latina tuvieron tasas positivas y elevadas de crecimiento.

En este ambiente general de relativa bonanza económica deseo realizar mis reflexiones sobre la relación Estado-mercado en América Latina. Los indicadores más generales del desempeño del mercado muestran que está funcionando con relativa eficiencia. Recientemente se han publicado resultados de diversas investigaciones que muestran un reducción de la pobreza (salvo México) y la desigualdad, particularmente en esta década.

El número de individuos en condiciones de pobreza extrema, medido como el porcentaje de individuos con un ingreso inferior a la línea de pobreza oficial, se redujo prácticamente en todos los países latinoamericanos (salvo México). En algunos casos esta disminución ha sido de una gran magnitud. Por ejemplo, en el Gran Buenos Aires, en la década de 1990, el número de individuos con ingreso inferior a la línea de pobreza era equivalente al 11%. Como resultado de la drástica reducción en el PIB en 2002 ese porcentaje se incrementó a cerca de 24%, y en la Argentina urbana el porcentaje llegó a ser cercano al 28%. Sin embargo, en 2011 el indicador de pobreza se había reducido a 1.7%.

**Cuadro 2.**  
**Pobreza extrema: Porcentaje de población con ingreso inferior a**  
**la línea de pobreza oficial e índice de desigualdad de Gini**  
**(años y países selectos)**

| País      | 1990 |       | 2000 |       | 2002 |       | 2009 |       | 2010 |       | 2011 |       |
|-----------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|
|           | P    | D     | P    | D     | P    | D     | P    | D     | P    | D     | P    | D     |
| Argentina | 6,6  |       | 7,7  | 0,504 | 27,5 | 0,533 | 3,5  | 0,449 | 2,5  | 0,442 | 1,7  | 0,433 |
| Bolivia   |      |       | 45,2 | 0,591 | 39,5 | 0,561 | 26,1 | 0,465 |      |       |      | 0,436 |
| Brasil    | 20,0 | 0,604 |      |       | 14,0 | 0,583 | 7,3  | 0,536 |      | 0,527 |      |       |
| Chile     | 13,0 | 0,571 | 5,6  | 0,552 |      |       | 3,7  | 0,519 |      |       |      | 0,508 |
| Colombia  |      |       |      | 0,572 | 17,7 |       | 14,4 | 0,552 | 12,3 |       | 10,6 | 0,535 |
| México    |      |       | 24,1 | 0,537 | 20,0 |       |      |       | 18,8 |       |      | 0,474 |
| Perú      |      |       | 15,0 | 0,508 | 24,2 | 0,546 | 11,5 | 0,480 | 9,8  | 0,472 | 6,3  | 0,457 |
| Venezuela |      |       | 18,0 | 0,440 | 25,0 | 0,473 | 8,8  | 0,400 | 8,6  | 0,384 | 8,6  | 0,388 |

Fuente: CEDLAS. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial).

**Nota:** Argentina: 1990 y 2000 se refiere al Gran Buenos Aires. 2002-2011: se refiere a la Argentina Urbana.

P=Pobreza; D=Desigualdad.

Brasil, en casi veinte años redujo la pobreza extrema trece puntos porcentuales; Bolivia, en casi diez años, redujo la pobreza extrema en casi veinte puntos porcentuales.

La desigualdad también ha disminuido. El mismo cuadro 2 muestra el índice de Gini de los países seleccionados para algunos años. En Argentina, por ejemplo, este índice se redujo 14% en la primera década del siglo XX. Un porcentaje similar se redujo la desigualdad en Brasil. En Chile y Colombia la reducción de la desigualdad ha sido pequeña, y a fines de la primera década de este siglo presentan índices de Gini superiores a 0.5.

La literatura reciente sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina señala que la reducción de ambos fenómenos se debe tanto al funcionamiento del mercado como a las acciones del gobierno. En particular señalan, por ejemplo para el caso de México, como efecto del mercado, a la reducción del premio a la educación, y por la acción del gobierno a los efectos de los programas de transferencias condicionadas, y la reasignación de gasto público en educación superior hacia educación básica (López-Calva y Lustig 2011, Esquivel, Lustig y Scott 2011 y Campos, Esquivel y Lustig 2012).

El crecimiento también ha tenido su efecto positivo sobre la reducción de la pobreza. De acuerdo con estimaciones de León (2008), la elasticidad del crecimiento respecto a la pobreza extrema (indigencia) y la pobreza moderada (pobreza) se incrementó entre los años 2002-06. De acuerdo con esas estimaciones, el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es muy diferente si consideramos a la extrema pobreza.

Se requieren mayores tasas de crecimiento para reducir la pobreza moderada: las elasticidades crecimiento/indigencia y crecimiento/pobreza son muy diferentes. Por tanto, concluye León, (2008, 112) a los países con ingresos per cápita altos requerirán tasas de crecimiento más elevadas para reducir la pobreza.

### **Creciente importancia del gasto social**

En medio de esta situación de crecimiento económico y sus efectos positivos sobre la pobreza y la desigualdad encontramos dos hechos importantes que son de interés para el tema de este trabajo. El Estado en América Latina, y por tanto el gobierno ha incrementado paulatinamente su tamaño en relación con la economía. Segundo, a partir de 1990 (en México la evidencia sugiere que esta transformación inició en 1983) el gasto público es crecientemente más distributivo que productivo. El Estado en la mayor parte de los países latinoamericanos es predominantemente social.

El cuadro 3 presenta información sobre el tamaño del gobierno en algunos países latinoamericanos. Brasil, Ecuador y Argentina son los países con los gobierno de mayor tamaño respecto a la economía. Su gasto representa poco más de una cuarta parte de sus respectivas economías. Lo más interesante, sin embargo, es su crecimiento. Entre 1997 y 2011 el gasto público total del gobierno brasileño como proporción del PIB creció a una tasa de 2.47%. Por su parte, el gasto público total del gobierno argentino en las dos décadas (1990-2011) que estamos estudiando, creció a una tasa media anual de 3.4%, en tanto que el gasto público de Colombia creció a una tasa promedio anual de 3.95%. El gasto público de Ecuador respecto al PIB de ese país creció a una tasa de poco más de 3%, en tanto que el de Uruguay creció 1.64% en los últimos 21 años. Los países donde el gasto público total como proporción del PIB creció a tasas inferiores al 1% son México, Chile, Venezuela, y el caso contrario de Perú que en este periodo decreció el gasto público como proporción del PIB.

**Cuadro 3.**  
**Gasto público como porcentaje del PIB**

| País      | 1990 | 2000 | 2011 |
|-----------|------|------|------|
| Brasil    | ND   | 21,7 | 26,4 |
| México    | 17   | 15,8 | 18,8 |
| Argentina | 11,8 | 17,3 | 24,1 |
| Colombia  | 7,9  | 15,6 | 18,1 |
| Chile     | 18,4 | 20,7 | 21,6 |
| Ecuador   | 14,3 | 17,6 | 27,3 |
| Perú      | 19,5 | 17,9 | 16,9 |
| Uruguay   | 15,4 | 22,8 | 21,7 |
| Venezuela | 25,8 | 21,8 | 21,7 |

Fuente: CEPAL, CEPALSTAT.

En principio, y a pesar de los problemas relacionados con esta teoría, el gobierno crece como resultado del crecimiento de la economía. Existe una enorme literatura relacionada con el tema del crecimiento del gasto público, y no se trata en este documento de estudiar estrictamente este fenómeno.<sup>96</sup> Sin embargo, es de interés exploratorio considerar la relación entre gasto público y crecimiento de la economía. El cuadro 4 muestra los resultados de esta estimación. Los resultados sugieren que el crecimiento del gasto público está asociado con el crecimiento del PIB en Brasil, México, Colombia, Argentina y Ecuador.

**Cuadro 4.**  
**Relación entre el gasto público y el crecimiento del producto**  
**Variable dependiente: Gasto público como porcentaje del PIB (log)**

|                           | Argentina | México | Colombia | Chile  | Ecuador | Perú   | Uruguay |
|---------------------------|-----------|--------|----------|--------|---------|--------|---------|
| <b>Log PIB per cápita</b> | 0,88*     | 0,75*  | 0,70*    | 0,42   | 0,78*   | -0,31  | 0,47*   |
| <b>E.S.</b>               | (0,12)    | (0,15) | (0,16)   | (0,20) | (0,14)  | (0,21) | (0,20)  |

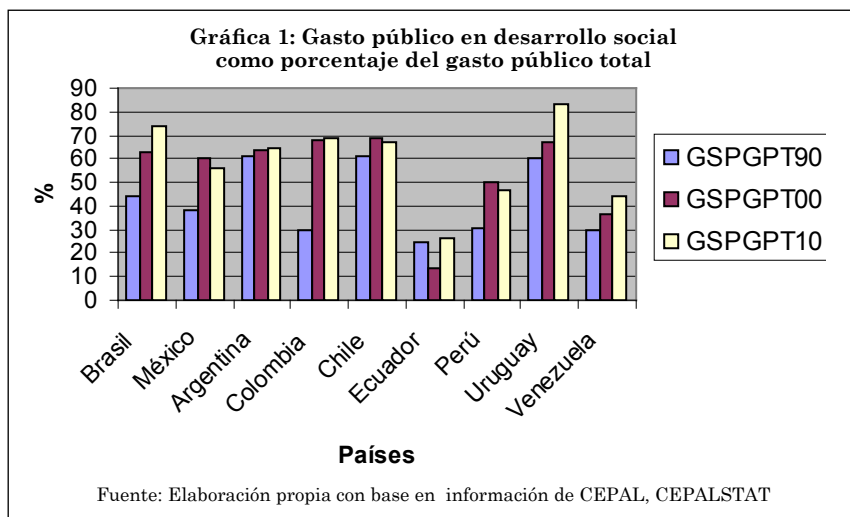
**Variable dependiente: gasto social per cápita (log)**

|                           |        |        |        |        |        |        |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Log PIB per cápita</b> | 0,96*  | 0,92*  | 0,83*  | 0,96*  | 0,90*  | 0,91*  |
| <b>E.S.</b>               | (0,06) | (0,09) | (0,13) | (0,07) | (0,10) | (0,09) |

El segundo hecho importante en relación con el gobierno de los países latinoamericanos es su transformación de un gobierno productor y distribuidor de bienes y servicios. Ahora se trata de un gobierno que

96 El lector interesado puede consultar a Durevall y Henrekson (2011).

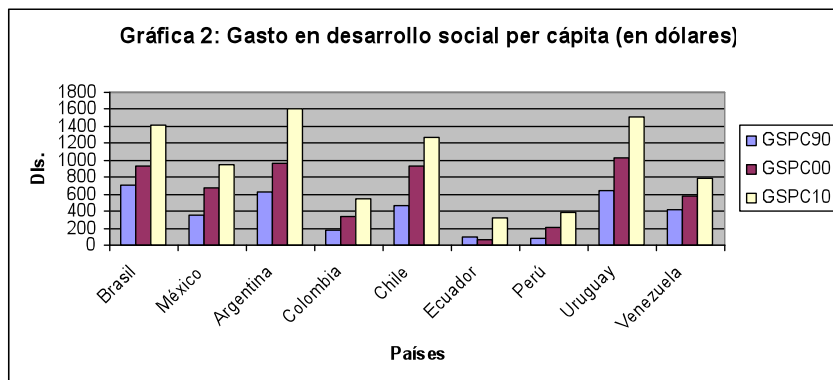
asigna la mayor parte de su gasto (con algunas excepciones) a sus funciones de desarrollo social.



Los gobiernos de Uruguay y Brasil tienen la mayor proporción de su gasto total asignada a las funciones de desarrollo social (en 2010 tenían asignado a esas funciones el 73.5% y 83.5% respectivamente). En el periodo 1990-2009 el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno brasileño creció a una tasa promedio anual de 2.5%, y el de Uruguay creció a una tasa promedio anual de 1.67%. Encontramos países cuyos gobiernos asignan más del 60% de su gasto total a las funciones de desarrollo social: Uruguay, Brasil, Argentina, Colombia y Chile; en otro grupo están los gobiernos que asignan a desarrollo social poco más de la mitad de su gasto total a funciones de desarrollo social, pero no rebasan el 60%, como México que asigna casi 56% de su presupuesto a las funciones de desarrollo social. Un tercer grupo lo conforman países que asignan menos del 50% de su gasto total a las funciones de desarrollo social: Ecuador (26.3%), Perú (46.3%) y Venezuela (44.0% en 2006)

Por otra parte, la gráfica 2 muestra la variación en la asignación de gasto social per cápita por parte de los diferentes gobiernos latinoamericanos.





Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, CEPALSTAT

El dato final de Argentina y Uruguay es para el año 2009; el último dato de Venezuela es para 2006.

El gasto social per cápita se incrementó en América Latina. Solamente cuatro países gastan más de mil dólares anuales per cápita para desarrollo social: Argentina (1,601), Brasil (1419), Chile (1,266) y Uruguay (1,503). De la misma manera que preguntamos si el gasto público total se había incrementado como respuesta al crecimiento económico, en este caso podemos interesarnos en analizar la relación entre gasto social per cápita y crecimiento del PIB.

El cuadro 4 muestra los resultados de la estimación. A diferencia del gasto público total, en este caso en todos los países considerados encontramos una asociación positiva entre el gasto social per cápita y el crecimiento del PIB. En el caso de Perú, por ejemplo, a pesar de la reducción en el gasto público como porcentaje del PIB, incrementó su gasto social per cápita. En el caso de Chile parece que el ligero incremento en el tamaño del gobierno se debe a un incremento en el gasto social.

Para tener una idea sobre el tamaño del gobierno, la importancia del gasto social tanto en relación con la economía, como en relación con el propio gasto del gobierno es conveniente realizar algunas comparaciones. En este caso usaremos como referencia a los países de la OECD. En 2006 (el dato más reciente sobre este tema) el tamaño del gobierno en relación con el PIB era, en promedio, 42.0%. El país con el gobierno de mayor tamaño era el de Suiza, la relación gasto público – PIB para

ese año fue 54.3%. El país con el gobierno de menor tamaño dentro de la OECD fue México donde la relación gasto público – PIB fue de 19%.

Entre 1995 y 2006 prácticamente todos los países miembros de la OECD redujeron el tamaño de sus gobiernos, con excepción de México que mantuvo la misma relación gasto público – PIB, 19%.

En relación con el gasto social encontramos un hecho sobresaliente. En 2009 ningún país de la OECD asignó al gasto social más de 60% de su gasto total. En ese año Francia y España fueron los países con la mayor proporción de gasto público asignada a gasto social: 56%. El país con la menor proporción de gasto social respecto al gasto público total en ese mismo año fue Corea con 29%.

Respecto al gasto social por habitante encontramos diferencias sumamente amplias en relación con los países de América Latina. En 2009 Noruega fue el país con el mayor gasto social por habitante dentro de la OECD. En ese año dicho gasto ascendió a 10,713 dólares por habitante. México, por su parte, y de acuerdo con la información de la OECD, en 2009 tenía un gasto social por habitante de 1,191 dólares, el menor de la OECD.

Los hechos estilizados que he presentado en forma por demás resumida en esta comparación permiten obtener tres conclusiones importantes respecto a la transformación del Estado y del gobierno en América Latina. La primera tiene que ver con el tamaño del gobierno. Entre 1995 y 2006 los países de la OECD redujeron el tamaño de su gobierno en poco más de 10-12 puntos porcentuales. En el caso de los países latinoamericanos, tal como se expuso en líneas anteriores, la tendencia fue precisamente la contraria. En los países de la OECD se reduce el tamaño del gobierno pero se incrementa el tamaño del “gobierno social”. En América Latina aumenta tanto el tamaño del gobierno como el del “gobierno social”. En segundo lugar, encontramos que el gasto social incrementó su importancia en estos veinte años. El gasto social ha sido un rubro de gasto público muy importante para la mayor parte de los países miembros de la OECD. Sin embargo, el gasto social (lo que denominé el tamaño social del gobierno) se incrementó entre 1990 y 2010. En promedio para los países de la OECD el tamaño del gasto social pasó de 17.6% a 22.0% (en 2011 y 2012 se redujo a 21.7%). Francia es el país de la OECD con el mayor tamaño relativo del gasto social cuya proporción respecto al PIB en 2010 fue de 32.1%. Por su

parte, Chile y México son los países de la OECD que asignaron la menor proporción de gasto social en relación con el PIB, 9.5 y 7.7 respectivamente. Sin embargo, en América Latina encontramos países con un “gobierno social” de mayor tamaño que el promedio de la OECD. Este es el caso de Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay.

Comparativamente el crecimiento del gasto social en América Latina lo podemos calificar de espectacular si consideramos los bajos niveles de este rubro de gasto público que se tenían en 1990. Para tener una idea más precisa de esta afirmación podemos dividir a los países latinoamericanos en tres grupos. El primer grupo lo constituyen los países que en 1990 tenían una proporción de gasto social en relación con el PIB similar al promedio de la OECD, 17.6%. Estos países eran Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Con excepción de Cuba que en ese año asignó al gasto social 26.5% de su PIB al gasto social, los otros cuatro países asignaron (como proporción del PIB) a gasto social entre 15% y 18%. El segundo grupo de países lo constituyen países cuyo tamaño de gasto social era alrededor de un tercio del promedio de la OECD: Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. El tamaño del gasto social respecto a la economía en estos países en 1990 era de alrededor de 5% - 6% del PIB. El tercer grupo de países en relación con el tamaño de su gasto social lo constituyen Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana. Estos países en 1990 asignaban a gasto público social entre 2%-4% de su PIB.

Para 2009-2010, prácticamente todos los países de América Latina -salvo los que en 1990 asignaban a gasto social una proporción similar al promedio de la OECD- duplicaron e incluso triplicaron el tamaño social de sus respectivos gobiernos.

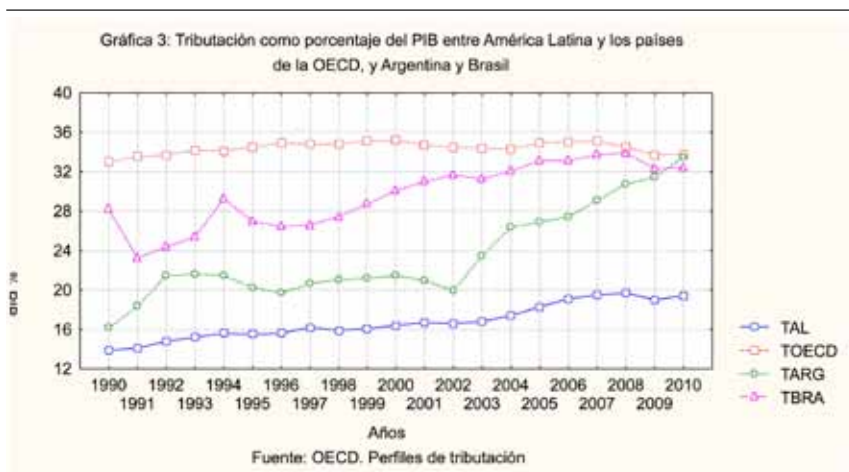
Finalmente, y esta es la tercera conclusión, el gasto social per cápita en América Latina, a pesar de las elevadas tasas de crecimiento, está muy por debajo de lo que gastan en promedio los países de la OECD. El gasto social más elevado de América Latina es equivalente al más bajo dentro de los países de la OECD.

En resumen podemos concluir esta parte del trabajo de la siguiente manera. A diferencia de lo que sucede en los países de la OECD, en América Latina en los últimos veinte años, el tamaño del gobierno muestra una tendencia a crecer. Segundo, el gasto social se ha conver-

tido en el rubro más importante del gasto público. En algunos casos como Brasil, Argentina y Uruguay, el gasto social es mayor (respecto al gasto público total) que en la OECD. La mayor parte de los países de América Latina tienden a asignar cerca de la mitad de su gasto total a gasto social. Tercero, a pesar de esta creciente importancia del gasto social, a pesar de la reducción del número de individuos en condición de pobreza, y a pesar de experimentar tasas positivas de crecimiento, la diferencia entre el gasto social per cápita de Latinoamérica y de la OECD es abismal. Para alcanzar el promedio de gasto social per cápita de la OECD, los países con el gasto social per cápita más elevado de América Latina deben quintuplicar el monto real de gasto social. Esto implica tanto mayores tasas de crecimiento de la economía como una mayor recaudación entre otras cosas.

### **El problema de la recaudación**

El objetivo de esta sección es simplemente presentar los problemas de corto plazo que enfrentan los gobiernos de América Latina para incrementar el gasto social o para aumentar el gasto en funciones económicas. En las últimas dos décadas los gobiernos latinoamericanos han incrementado la tributación. En los últimos veinte años América Latina y el Caribe es la región donde más se ha incrementado la carga impositiva como porcentaje del PIB, 2.7 puntos (Corbacho et al., 2012: 7). Corbacho, Fretes y Lora (2012) también señalan que los aumentos en la recaudación han ocurrido en casi todos los impuestos, salvo los relacionados con el comercio internacional y los específicos. La carga fiscal, por su parte, creció en 4.7% como porcentaje del PIB. En 2010 la carga tributaria promedio de la región fue 23.2% del PIB (Cibilibis et al., 2012: 11). Considerando a los 15 países la tributación creció a una tasa promedio anual de 1.66%. Sin embargo aún se encuentra a poco más de la mitad de la tributación de los países de la OECD. De hecho, y a diferencia de América Latina, en estos veinte años la tributación en la OECD se ha mantenido en alrededor de 34% del PIB.



De acuerdo con la gráfica 3 es clara la brecha en tributación entre los países de América Latina y la OECD. En ese mismo gráfico se incluye a los únicos dos países latinoamericanos que en 2010 tenían una tributación similar a la de la OECD: Brasil y Argentina.

Estos datos, sin embargo, ocultan las enormes diferencias que encontramos en la tributación de los diferentes países latinoamericanos. Entre los países latinoamericanos con menor carga tributaria se encuentra México. Considerando los ingresos petroleros la tributación mexicana entre 1900 y 2010 creció a una tasa promedio anual de 0.88%. Sin los ingresos petroleros dicha tasa es de 0.49%. El nivel más elevado de la carga tributaria de México se obtuvo en 2008 (considerando los ingresos petroleros) cuando alcanzó casi 21% del PIB. Sin los ingresos petroleros la carga tributaria se reduce a casi 13.5%. Los especialistas en materia tributaria señalan que en general en América Latina se recauda poco y mal pues además de la baja carga tributaria la mayor parte de la recaudación recae en impuestos indirectos.

El punto importante de los problemas asociados con la carga tributaria es el siguiente. Tomando en cuenta la creciente importancia del gasto social en el gasto público total, los gobiernos latinoamericanos en general enfrentan el dilema de la promoción del crecimiento económico. En los próximos años los gobiernos tendrán que atender los problemas relacionados con pobreza y desigualdad. La promoción del crecimiento, por otra parte, tiene que enfrentar diferentes problemas

como la renovación y construcción de nuevas infraestructuras. El gasto social además de incluir al rubro de combate a la pobreza también comprende el gasto en educación, salud y seguridad social. De hecho estos rubros representan la mayor proporción del gasto social América. La reducción de la pobreza tiene un efecto casi inmediato. Una gran cantidad de población se ha integrado al mercado con cierta capacidad adquisitiva. Aumenta la demanda por empleo, y también por todos los servicios urbanos. Latina es una de las regiones más urbanizadas del mundo. En 2012 casi 80% de la población vivía en áreas urbanas, una proporción similar a la Unión Europea, y América del Norte. Además de este incremento en la demanda las ciudades de América Latina y el Caribe requieren un “renovación” de infraestructura, a la vez que nuevos equipamientos. En este sentido, el gobierno requiere una mayor participación de la inversión privada que permita enfrentar tanto sus obligaciones constitucionales, como las asociadas con las diferentes alternativas de desarrollo.

### **El ciudadano, el gobierno y el mercado. La opinión de los ciudadanos**

El tema de este documento está directamente vinculado con la relación Estado- mercado. En el apartado anterior comentamos los cambios que han experimentados los diferentes gobiernos de los países latinoamericanos. Una parte del “ambiente” del cambio tenía que ver con el crecimiento económico y las experiencias en la reducción de la desigualdad y la pobreza. En esta segunda parte del documento el contexto lo proporciona la democracia como una forma de gobierno generalizada en América Latina.

El surgimiento de la democracia trajo consigo tres problemas importantes para entender la relación entre ciudadano y Estado:

La divergencia entre preferencias individuales y preferencias sociales. La democracia supone la posibilidad de que el ciudadano exprese sus preferencias y que éstas no coincidan con las del Soberano. Un elemento característico de la democracia es el conflicto entre preferencias sociales y preferencias individuales.

Los ciudadanos requieren de un instrumento para hacerle llegar sus preferencias al Estado, en particular al gobierno. A su vez el Estado requiere de ese mecanismo para llevar a cabo las preferencias del ciudadano.

El ciudadano requiere controlar al Estado. Este hecho presenta un problema: ¿Cómo puede el ciudadano controlar, supervisar al gobierno? ¿De qué manera puede supervisar al gobierno de manera que cumpla con las preferencias de los ciudadanos?

La condición de ciudadano, concomitante a la democracia, implica el derecho a tener y expresar preferencias que difieren a las del gobierno. La condición de ciudadano proporciona el derecho a expresar sus preferencias al gobierno, y a que éste responda en consecuencia. Finalmente, la condición de ciudadano otorga el derecho para ejercer mecanismos que le permitan controlar las acciones y decisiones del gobierno. La ausencia de alguno de estos derechos reduce el ejercicio de la ciudadanía. En esta relación entre el ciudadano y el Estado aparece uno de los elementos más básicos de la ciudadanía: una relación de deberes y derechos que supone de inicio una situación de pertenencia. Sin embargo, con mucha frecuencia encontramos situaciones donde los ciudadanos desconocen, o actúan como si desconocieran que en una democracia la relación entre los ciudadanos y el Estado es de agencia, donde el segundo está subordinado al primero.

La democracia, en otras palabras, destaca el conflicto de preferencias individuales y las preferencias sociales. En esencia el problema de un gobierno democrático radica en identificar las demandas de los ciudadanos en relación con las diferentes acciones, decisiones, productos y servicios que proporciona. El estudio de diseño de mecanismos es el área especializada del análisis económico interesada en enfrentar este tipo de problemas. En esta parte, sin embargo, voy a realizar algunos comentarios sobre lo que el ciudadano latinoamericano opina de la relación Estado- mercado, y temas afines. Para este efecto uso la información de LATINOBARÓMETRO disponible en su portal electrónico.<sup>97</sup> Un análisis detallado requiere el acceso a los registros de sus encuestas.

En 2002 LATINOBARÓMETRO incluyó una serie de preguntas relacionadas con la opinión de los ciudadanos latinoamericanos sobre algunos temas importantes de la relación estado mercado. Las preguntas de interés para este trabajo son las siguientes:

---

97 La página electrónica de las consultas de la base de datos es la siguiente <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeSample.jsp> (consultada por última vez 3 de junio de 2013).

Algunos servicios públicos son demasiado importantes para dejarlos en manos privadas.

Mientras menos intervenga el gobierno, mejor para el país.

¿Cuál es el mejor modelo de desarrollo económico: Estado o mercado a cargo de la salud, educación, agua, electricidad etc?

Los cuadros 5, 6 y 7 contienen las respuestas a esas preguntas

**Cuadro 5.**  
**Algunos servicios públicos son demasiado importantes para dejarlos en manos privadas, 2002**

|            | Muy de acuerdo | De acuerdo | En desacuerdo | Muy en desacuerdo | Suma       |
|------------|----------------|------------|---------------|-------------------|------------|
| Argentina  | 27,2           | 54,0       | 13,7          | 5,1               | 1138 (100) |
| Brasil     | 49,8           | 23,3       | 11,7          | 15,2              | 871 (100)  |
| Colombia   | 23,3           | 44,3       | 21,2          | 11,2              | 1039 (100) |
| Costa Rica | 24,7           | 53,2       | 16,9          | 5,2               | 896 (100)  |
| Chile      | 34,3           | 49,9       | 12,7          | 3,2               | 1117 (100) |
| Ecuador    | 22,8           | 38,1       | 31,6          | 7,5               | 1113 (100) |
| Guatemala  | 29,4           | 31,6       | 22,2          | 16,8              | 893 (100)  |
| Honduras   | 31,1           | 36,5       | 17,8          | 14,6              | 949 (100)  |
| México     | 26,9           | 44,9       | 20,8          | 7,5               | 1179 (100) |
| Perú       | 14,5           | 49,8       | 25,2          | 10,5              | 1038 (100) |
| Uruguay    | 31,5           | 56,4       | 8,9           | 3,2               | 1087 (100) |
| Venezuela  | 24,4           | 41,2       | 25,7          | 8,8               | 1064 (100) |

Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro.



**Cuadro 6.**  
**Mientras menos intervenga el gobierno, mejor para el país, 2002**

|            | Muy de acuerdo | De acuerdo | En desacuerdo | Muy en desacuerdo | Suma       |
|------------|----------------|------------|---------------|-------------------|------------|
| Argentina  | 7,1            | 35,7       | 37,6          | 19,6              | 1081 (100) |
| Brasil     | 34,9           | 21,4       | 17,2          | 26,4              | 830 (100)  |
| Colombia   | 12,4           | 39,1       | 30,8          | 17,8              | 1013 (100) |
| Costa Rica | 9,8            | 38,7       | 39            | 12,5              | 878 (100)  |
| Chile      | 4              | 23,8       | 48,9          | 23,2              | 1020 (100) |
| Ecuador    | 11,5           | 36,6       | 32            | 19,9              | 1120 (100) |
| Guatemala  | 28,8           | 37,5       | 18,4          | 15,3              | 873 (100)  |
| Honduras   | 16,9           | 33,9       | 30,2          | 19,1              | 917 (100)  |
| México     | 15,2           | 28,7       | 40            | 16                | 1170 (100) |
| Perú       | 5,6            | 29,8       | 48,7          | 15,9              | 991 (100)  |
| Uruguay    | 6              | 25,1       | 47,6          | 21,3              | 954 (100)  |
| Venezuela  | 19,9           | 30,1       | 34,4          | 15,7              | 1063 (100) |

Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro.

**Cuadro 7.**  
**¿Cuál es el mejor modelo de desarrollo económico: Estado o mercado a cargo de la salud, educación, agua, electricidad etc?, 2002**

|            | El Estado se haga cargo (%) | El sector privado ofrezca los servicios (%) |
|------------|-----------------------------|---|
| Argentina  | 81,5                        | 18,5  |
| Brasil     | 70,8                        | 29,2  |
| Colombia   | 72,2                        | 27,8  |
| Costa Rica | 80,0                        | 20,0  |
| Chile      | 83,0                        | 17,0  |
| Ecuador    | 66,3                        | 33,7  |
| Guatemala  | 72,5                        | 27,5  |
| Honduras   | 82,0                        | 18,0  |
| México     | 74,4                        | 25,6  |
| Perú       | 70,8                        | 29,2  |
| Uruguay    | 91,4                        | 8,6   |
| Venezuela  | 70,6                        | 29,4  |

Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro.

A partir de las respuestas a las preguntas podemos decir lo siguiente. En 2002 los ciudadanos de Latinoamérica estaban convencidos de que existen una serie de servicios de gran importancia que los debe operar el Estado. El cuadro 5 muestra que (si agregamos las respuestas “muy de acuerdo” y “de acuerdo”) van de casi 88% en Uruguay, 84.2% en Chile y 81.2 % en Argentina hasta casi 62% en Ecuador. Esta opinión se refuerza con aquella sobre los efectos de la intervención del gobierno, y cuyos resultados encontramos en el cuadro 6. La mayor parte de los ciudadanos (nuevamente agregando las respuestas “muy de acuerdo y “de acuerdo”) coincide con la opinión contraria al enunciado de la pregunta. Es decir, la mayoría de ciudadanos de Latinoamérica opina que entre menos intervenga el gobierno es peor para el país. El mayor porcentaje de ciudadanos que no coincide con la afirmación de que “mientras menos intervenga el gobierno mejor para el país” lo encontramos en Chile donde poco más de 72% de los ciudadanos opinó a favor de la acción de gobierno como positiva para el país. En Guatemala, 66.3% de los ciudadanos está a favor de la afirmación. En Brasil poco más de 56% de los ciudadanos apoya la afirmación. Esta situación contrasta con la respuesta a la pregunta anterior pues 73.0% de los brasileños opinó a favor de algunas actividades, por su importancia las debe llevar a cabo el gobierno.

Finalmente la pregunta ¿Cuál es el mejor modelo de desarrollo económico: Estado o mercado a cargo de la salud, educación, agua, electricidad etc.? La abrumadora mayoría de los ciudadanos de América Latina favorecía este modelo de desarrollo. Nuevamente llama la atención que la respuesta mayoritaria de los ciudadanos latinoamericanos en 2002 favorecía que el Estado se encargue de proporcionar los servicios de salud, educación, agua etc. El apoyo de los brasileños contrasta con su opinión en relación con los efectos de la intervención del gobierno.

En 2001, 2008 y 2009 LATINOBARÓMETRO incluyó una pregunta de particular interés para este ensayo. La pregunta es la siguiente.

Algunas personas creen que el Estado debe resolver los problemas de la sociedad porque tiene recursos para hacerlo, mientras que otros piensan que el Mercado resolverá los problemas de nuestra sociedad porque distribuye los recursos de manera más eficiente. Usando una escala de 1 a 10, donde 1 significa “el Estado debe resolver los problemas” y 10 “el Mercado debe resolver los problemas”, ¿dónde se ubicaría Ud.?

El cuadro 8 reproduce solamente los extremos: solo mercado o solo gobierno. Podemos distinguir dos tendencias una cíclica, y la otra decreciente. La cíclica se caracteriza por una reducción y en el siguiente año un aumento en la opinión a favor del mercado. La decreciente, por el contrario, muestra una reducción en el porcentaje de ciudadanos que opinan en contra del Estado y la obligación que tiene para resolver los problemas a que se refiere la pregunta.

**Cuadro 8.**  
**Escala Estado v/s Mercado debe resolver los problemas**

|            | 2001                                  |  | 2008                                  |  | 2009                                  |  |
|------------|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|---------------------------------------|--|
|            | El Estado debe resolver los problemas | El mercado debe resolver los problemas | El Estado debe resolver los problemas | El mercado debe resolver los problemas | El Estado debe resolver los problemas | El mercado debe resolver los problemas |
| Argentina  | 32                                    | 1,4                                    | 45,3                                  | 1,4                                    | 31,7                                  | 1,8                                    |
| Brasil     | 34,1                                  | 7,9                                    | 17                                    | 1,1                                    | 15,8                                  | 2,9                                    |
| Colombia   | 17,3                                  | 2,9                                    | 23                                    | 2,7                                    | 20,9                                  | 4,6                                    |
| Costa Rica | 30,6                                  | 7,6                                    | 18,3                                  | 1,7                                    | 17,9                                  | 5,7                                    |
| Chile      | 25,1                                  | 1,8                                    | 17,1                                  | 3                                      | 12,5                                  | 1                                      |
| Ecuador    | 24,3                                  | 6,1                                    | 28,4                                  | 1,4                                    | 9,7                                   | 1,7                                    |
| Guatemala  | 32,8                                  | 6,1                                    | 15,4                                  | 2,1                                    | 10,6                                  | 1,6                                    |
| Honduras   | 47,9                                  | 4,9                                    | 25,1                                  | 0,9                                    | 31,4                                  | 2                                      |
| México     | 10,6                                  | 2,3                                    | 25,3                                  | 2                                      | 18,2                                  | 3,4                                    |
| Perú       | 22,3                                  | 3,7                                    | 19,4                                  | 1,9                                    | 13,1                                  | 2,9                                    |
| Uruguay    | 25,3                                  | 1,7                                    | 18,7                                  | 3,1                                    | 14                                    | 2,3                                    |
| Venezuela  | 26,8                                  | 5,4                                    | 30,5                                  | 1,2                                    | 12,4                                  | 1,9                                    |

Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro.

Los países que tienen una opinión cíclica son Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Venezuela. Los países con opinión decreciente son: Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Perú y Uruguay. En realidad los ciudadanos tienden a concentrarse alrededor de los puntos medios de la escala. El otro punto importante se refiere a la opinión de los ciudadanos latinoamericanos respecto a la posibilidad de que el mercado resuelva los problemas a que se refiere la pregunta. Los ciudadanos latinoamericanos no le otorgan al mercado una gran posibilidad de resolver los problemas sociales.

Finalmente, el cuadro 9 contiene la opinión a la siguiente afirmación “La economía de mercado es lo más conveniente para el país.” La mayoría de los ciudadanos de América Latina favorece esta opinión, sin embargo dicha opinión es claramente cíclica. En este caso no encontramos ninguna tendencia decreciente. El caso de Argentina parece el más destacado. En los momentos de la crisis económica de 2002, 45% de los ciudadanos opinaron en contra de la economía de mercado.

**Cuadro 9.**  
**La economía de mercado es lo mejor para el país, diferentes años (%)**  
**(Primera parte)**

|            | 1998           |            | 2000           |            | 2002           |            | 2007           |            | 2009           |            |
|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|
|            | Muy de acuerdo | De acuerdo | Muy de acuerdo | De acuerdo | Muy de acuerdo | De acuerdo | Muy de acuerdo | De acuerdo | Muy de acuerdo | De acuerdo |
| Argentina  | 12,2           | 60,3       | 22,1           | 44,6       | 8,6            | 45,9       | 3              | 53,6       | 9,2            | 59,7       |
| Brasil     | 19             | 57,1       | 23,6           | 41,3       | 42,4           | 33,7       | 23,4           | 51,8       | 18,4           | 58,2       |
| Colombia   | 32,2           | 50,8       | 21,8           | 45,4       | 16,3           | 57         | 9,8            | 72,6       | 20,8           | 51,4       |
| Costa Rica | 19,7           | 65,1       | 28             | 47,7       | 15,8           | 68,1       | 14,2           | 53,4       | 22,8           | 55,9       |
| Chile      | 21,2           | 53,4       | 11,7           | 58,7       | 9,7            | 57,5       | 7              | 57,4       | 14,6           | 64,6       |
| Ecuador    | 32,8           | 47,6       | 23,3           | 48,6       | 17,2           | 44,2       | 12,3           | 42,1       | 10,3           | 49,2       |
| Guatemala  | 22,4           | 57,4       | 28,6           | 43,5       | 31,8           | 48,1       | 6,3            | 39         | 6,3            | 62,8       |
| Honduras   | 24,7           | 62,4       | 35,8           | 34,9       | 28,1           | 46,2       | 15,7           | 48,2       | 33             | 48,7       |
| México     | 19,1           | 42,4       | 9,9            | 43,5       | 23,7           | 47,7       | 11,8           | 56,8       | 13,4           | 57,4       |
| Perú       | 19,9           | 59,7       | 8,8            | 63,7       | 10,6           | 57,5       | 4              | 65,5       | 9,6            | 66         |
| Uruguay    | 12,5           | 46,6       | 9,9            | 45,3       | 5,5            | 45,4       | 9,7            | 64,5       | 12,6           | 64,6       |
| Venezuela  | 31             | 47,2       | 37,3           | 41         | 26,4           | 45,5       | 20,1           | 40,5       | 22,8           | 55,5       |

Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro.

**Cuadro 9.**  
**La economía de mercado es lo mejor para el país, diferentes años**  
**(Segunda parte)**

|            | 1998               |                           | 2000               |                           | 2002               |                           | 2007               |                           | 2009               |                           |
|------------|--------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|
|            | En desa-<br>cuerdo | Muy en<br>desa-<br>cuerdo | En desa-<br>cuerdo | Muy en<br>desa-<br>cuerdo | En desa-<br>cuerdo | Muy en<br>desa-<br>cuerdo | En desa-<br>cuerdo | Muy en<br>desa-<br>cuerdo | En desa-<br>cuerdo | Muy en<br>desa-<br>cuerdo |
| Argentina  | 18,4               | 9                         | 19                 | 14,4                      | 31                 | 14,4                      | 35,9               | 7,4                       | 26                 | 5,1                       |
| Brasil     | 21                 | 3                         | 24,1               | 11,1                      | 11                 | 12,8                      | 18,5               | 6,2                       | 17,9               | 5,6                       |
| Colombia   | 12,4               | 4,6                       | 20,8               | 11,9                      | 17,2               | 9,5                       | 16                 | 1,6                       | 24,9               | 2,9                       |
| Costa Rica | 12,4               | 2,8                       | 18,5               | 5,8                       | 12,7               | 3,5                       | 20,8               | 11,6                      | 18,2               | 3,1                       |
| Chile      | 18,9               | 6,5                       | 22,4               | 7,2                       | 24,3               | 8,5                       | 28                 | 7,7                       | 17,3               | 3,6                       |
| Ecuador    | 16,8               | 2,9                       | 21,0               | 7,1                       | 27,6               | 11                        | 32,9               | 12,8                      | 34,6               | 5,9                       |
| Guatemala  | 17,9               | 2,3                       | 19,2               | 8,7                       | 12                 | 8,1                       | 35                 | 19,7                      | 26,9               | 4                         |
| Honduras   | 10                 | 2,9                       | 20,7               | 8,6                       | 14,2               | 11,5                      | 27,9               | 8,2                       | 12,2               | 6,1                       |
| México     | 27,3               | 11,2                      | 29,2               | 17,5                      | 22,1               | 6,5                       | 23,6               | 7,8                       | 25,1               | 4,0                       |
| Perú       | 17,6               | 2,8                       | 22,1               | 5,5                       | 25,2               | 6,7                       | 26,8               | 3,6                       | 21,5               | 2,9                       |
| Uruguay    | 27,3               | 13,5                      | 24,2               | 20,6                      | 30,3               | 18,7                      | 22,3               | 3,4                       | 17,8               | 5,0                       |
| Venezuela  | 15,9               | 5,8                       | 15,1               | 6,6                       | 19,2               | 8,9                       | 29,8               | 9,7                       | 17,9               | 3,80                      |

Fuente: Elaboración propia a partir de Latinobarómetro.

## Conclusiones

La economía y las relaciones gobierno actores privados en América Latina podemos estudiarlas como una forma de la relación entre Estado y mercado. El Estado en América Latina se ha transformado de uno productor a uno social y distribuidor. La importancia y magnitud del gasto social, tanto en proporción al PIB como en relación con el gasto total, aunado a las limitaciones de corto plazo para llevar a cabo reformas fiscales que implique el uso de la tributación como instrumentos del desarrollo (Corbacho et al., 2012) limita y condiciona las alternativas de promoción del desarrollo y del crecimiento económico.

Es necesario buscar formas alternativas de promover la inversión para generar crecimiento y desarrollo. Es conveniente buscar formas diferentes y adecuadas, nuevas de relación entre Estado y mercado. En un ambiente democrático es conveniente preguntarnos ¿Cómo ven los ciudadanos la relación Estado-mercado? La respuesta a esta pregunta se puede resumir en dos conclusiones tentativas. Respecto a la

relación Estado-mercado (gobierno-actores privados) los ciudadanos de América Latina prefieren una combinación de funciones de ambas instituciones. No apoyan totalmente ninguno de los extremos. La segunda se refiere a que las opiniones de los ciudadanos sobre la relación Estado-mercado están fuertemente determinadas por los propios procesos políticos, y el desempeño económico de cada país. Si bien esta es una conclusión tentativa, y con diversos apoyos teóricos y empíricos, tiene una consecuencia para el diseño de nuevas formas de inversión: no hay recetas que se apliquen a todas las situaciones.

Ten cuenta las condiciones de aumento en la demanda de servicios de infraestructura, importancia del gasto social, y limitaciones de mediano plazo para aumentar los ingresos tributarios, las APP son una alternativa de inversión que seguramente incrementará su importancia en el futuro. Sin embargo, tanto la opinión de los ciudadanos de América Latina y el Caribe parecen estar a favor de una “buena mezcla” de decisiones que involucren al Estado y al Mercado. La promoción de esta forma de inversión requiere reconocer que no siempre y en todas las circunstancias es ni recomendable ni exitosa, y que requiere además de un marco legal y regulatorio más desarrollado que con el que se cuenta en la actualidad. Sin embargo, países como Chile, que ha modificado su ley de concesiones (2011) para enfrentar problemas relacionados con las APP, México que en 2012 aprobó la ley sobre la materia, Brasil, Perú, y Colombia que también aprobaron sus leyes respectivas recientemente, muestran que se están tomando decisiones para enfrentar los posibles problemas relacionados con esta forma de promoción de la inversión.

## BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS, Raymundo, Gerardo Esquivel y Nora Lustig (2012). The rise and fall of income inequality in Mexico: UNU-WIDER, Working Paper N° 2012/10, January.
- CEDLAS, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial). Consultada por última vez el 2 de junio de 2013.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), CEPAL-SATAT. Consultada última vez el 2 de junio de 2013.
- CORBACHO, Ana, Vicente Fretes Cibilib y Eduardo Lora (Eds.) (2012). Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento del desarrollo. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- DUREVALL, Dick y Magnus Henrekson (2011). The futile quest for a grand explanation of long-run government expenditure: University of Gothenburg, School of Business, Economics and Law, Working Paper in Economics N° 428.
- ESQUIVEL, Gerardo, Nora Lustig y John Scott (2011). Un Decenio de reducción de la desigualdad en México ¿Fuerzas del mercado o acción del Estado? En Luis F. López-Calva, y Nora Lustig (Comp.) La Disminución de la Desigualdad en América Latina. ¿Un decenio de Progreso? (pp.243-300). México, Fondo de Cultura Económica.
- LEÓN, Arturo (2008). Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio. Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe, y Nora Lustig (2011). La disminución de la desigualdad en América Latina: Cambio tecnológico, educación y democracia. En Luis F. López-Calva, y Nora Lustig (Comp.) La disminución de la desigualdad en América Latina. ¿Un decenio de progreso? (pp. 11-42). México, Fondo de Cultura Económica.

OECD, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2012). Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010. Paris OECD.

OECD, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, OECDiLibrary, Statistics, OECD Social Expenditure Statistics.[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-expenditure-statistics\\_socx-data-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-expenditure-statistics_socx-data-en)

SAMUELSON, Paul, A. (1968). The Economic Role of Private Activity. En George Stigler y Paul A. Samuelson, Dialogue on the Proper Role of The State. Chicago, Selected Papers N° 7, Graduate School of Business, University of Chicago.





II. SEGURIDAD REGIONAL Y  
FRONTERAS EN AMERICA LATINA



## **POLÍTICAS Y FUERZAS DE SEGURIDAD ALTERNATIVAS ANTE LOS RETOS DE LA SEGURIDAD REGIONAL<sup>98</sup>**

Sonia Alda Mejías<sup>99</sup>

Los principales retos de seguridad que enfrenta la región no están motivados por conflictos interestatales, sino intraestatales, caracterizados por altos niveles de violencia que afectan directamente a la población civil. Ante esta dramática situación y la reclamación ciudadana de dar soluciones inmediatas a este problema se ha generalizado una serie de políticas de seguridad, de carácter fundamentalmente represivo y ejecutado no sólo por cuerpos policiales, sino también por militares. Por ello al punitivismo propio a estas políticas, ha de sumarse el riesgo de militarización de la seguridad interior.

La adopción de estas políticas ha generado, en los últimos años, un importante debate académico que se dirime entre aquellos que se muestran a favor y en contra de las mismas. En el primer caso hay argumentos de carácter doctrinal y práctico. Uno de los principales son los cambios experimentados respecto a la seguridad, desde la caída del muro de Berlín. Bajo este presupuesto se considera obsoleta la distinción entre seguridad interior y exterior, ya que se entiende que las nuevas amenazas han difuminado la separación entre ambas. En cuanto al argumento práctico se alude a la incapacidad de los cuerpos policiales de atender la dimensión de dichas amenazas y, ante este vacío, el único recurso posible son las FAS.

Los autores que se han mostrado en contra de este planteamiento, defienden la división de la seguridad interior y exterior y proponen soluciones relacionadas con la aplicación de políticas integrales de carácter preventivo y dentro de este marco el recurso a fuerzas de seguridad policial y no militar. Este tipo de planteamiento implica que dichas fuerzas policiales cumplan con los estándares democráticos, sean eficaces y eficientes y próximas a la ciudadanía. Exigencias que obligan, a buena parte de los cuerpos policiales en la región, a some-

---

98 Para la realización de este trabajo ha sido de gran ayuda el apoyo prestado por el Teniente Coronel Antonio Cortés y el Comandante Vicente Corral de la Guardia Civil, sus reflexiones y comentarios me han ayudado a entender mucho mejor esta institución.

99 Investigadora Instituto Gutiérrez Mellado (España).

terse a una reforma en profundidad pues no suelen cumplir con todos estos requisitos. Sin embargo, la aplicación de políticas preventivas y la reforma o incluso creación, según los casos, de fuerzas policiales son procesos de gran complejidad que, además, requieren de espacios temporales entre el medio y el largo plazo. Una exigencia que va en contra de la búsqueda de medidas con efectos inmediatos, tal y como exigen los ciudadanos, agobiados por la angustia y el miedo ante la actual situación de violencia.

Aún simplificando en exceso el debate planteado, una de las cuestiones principales discutidas es la participación de las FAS en seguridad interior o la reforma de la policía. La pregunta es si realmente tanto una como otra institución son las adecuadas para combatir el tipo de amenaza que afecta en buena parte a toda la región, aunque en diferente medida. Esta ponencia plantea una tercera alternativa, bajo la cual se pretende dar una respuesta acorde y proporcionada al tipo de amenaza que explica los actuales índices de violencia.

Donde sí hay acuerdo es en el tipo de amenazas que, en mayor o menor medida, afectan a la región y, fundamentalmente, están relacionadas con las actividades y negocios ilegales del crimen organizado. Toda la actividad que gira en torno a esta criminalidad presenta una serie de características que algunos autores han calificado como nuevas amenazas, intermedias o híbridas y que requieren, para ser combatidas, también de una solución institucional híbrida como es el caso de las llamadas fuerzas intermedias o de gendarmería. Su doble naturaleza civil y militar hace de dichas fuerzas las más adecuadas para el combate de este tipo de amenazas.

De acuerdo a su versatilidad, las características de estos cuerpos, tanto operacional como doctrinalmente, les convierte en la fuerza existente más proporcionada al tipo de amenaza existente que, sin embargo, las FAS, por exceso, y la policía, por defecto, no pueden enfrentar de manera adecuada. Ninguna de estas fuerzas se adecúa a esta amenaza porque estas redes criminales no son ejércitos ni insurgencia armada, a las que se enfrentarían las FAS, aunque tienen equipos militares. Por esta razón también sobrepasan con mucho el potencial y el poder al que es capaz de enfrentar la policía. No son, en definitiva, combatientes, sino delincuentes, que superan las capacidades de la policía. Si bien el peso y poderío militar tampoco es adecuado, máxime cuando este potencial puede tener importantes daños

colaterales entre la población civil, una de las principales afectadas por esta violencia criminal.

En este sentido las gendarmerías vendrían a rellenar el llamado vacío de seguridad (security gap), pues son policías capaces de investigar complejas redes de criminales, y en caso necesario, enfrentarse a delincuentes, dotados de poderoso equipamiento, gracias a su configuración como fuerza robusta.

Las ventajas no son sólo de carácter operativo. Con el recurso a la policía con estatus militar, las FAS volverían a las misiones para las que han sido entrenadas, la defensa exterior, evitando así la militarización de la seguridad interior. El estatuto militar de estas policías no necesariamente debe significar militarización, pues el aspecto militar es meramente interno, en relación a su estructura y organización. La independencia estructural y orgánica de las FAS y la dirección de estos cuerpos por un ministerio del interior o justicia, evita la posibilidad de militarización de la seguridad. De hecho, podría haber policías civiles más militarizadas que las fuerzas intermedias, dependiendo del vínculo orgánico y estructural que pudieran mantener con Ministerios de Defensa y/o FAS.

Mientras los estados continúen manteniendo militares y policías, con las misiones que, hasta el momento, han tenido, no parece en absoluto un criterio desfasado, sino más bien necesario, la distinción entre seguridad exterior e interior. Sin embargo, no por ello puede ignorarse la existencia de nuevas amenazas para las que ni la policía, ni las FAS, por diferentes motivos, están preparadas. De ahí la trascendencia de este tipo de policía o fuerza intermedia, ya que no sólo proporcionan la posibilidad de combatir con más eficacia el crimen organizado, principal amenaza en la región, sino que además aseguran la división entre seguridad interior y exterior, evitando así la militarización de aquel ámbito.

No obstante, pese a que la propuesta de este trabajo es la implantación de este tipo de policía en la región, es fundamental considerar que dichas fuerzas, por sí mismas, no pueden resolver los problemas de seguridad existentes. Las gendarmerías para ser eficientes deben estar insertadas en un sistema de seguridad y justicia sólida y eficaz, de lo contrario, toda iniciativa respecto a la creación de este tipo de policía, o de cualquier otra, se sumaría como un fracaso más. El pro-

blema de la seguridad ha de resolverse de una manera integral. Mediante políticas de prevención, donde la cooperación interinstitucional sea básica para asegurar la coordinación de las fuerzas de seguridad con el sistema de justicia, que a su vez ha de tener la suficiente independencia, capacidad y medios para poder llevar a cabo su labor. En otras palabras, la seguridad se resuelve creando instituciones sólidas. De hecho la deficiencia institucional y la debilidad estatal es la que explica la particular incidencia del crimen organizado en la región, así como la situación de bloqueo del sistema de seguridad y justicia en la región, pese a las diferencias entre países.

### **Índices de violencia**

Mientras las posibilidades de un conflicto interestatal se tornan más remotas; los conflictos intraestatales han desbordado a buena parte de los estados latinoamericanos. La región se enfrenta a una grave situación relacionada con los niveles de violencia e inseguridad y el crimen organizado es considerado como un problema vertebral. Hay que tener presente que, desde hace más de una década, América Latina ostenta niveles de homicidios que duplican los de otros continentes.

La región es una de las más violentas del mundo (Romano, 2005 y Wailselfisz, 2008). La comparación con medias de otras regiones del planeta ponen de manifiesto la magnitud del problema en América Latina. Mientras que en las Américas (incluyendo Estados Unidos y Canadá) se concentra el 31 por ciento del número total de homicidios que ocurrieron en 2012, en Europa es el 5 por ciento y en Oceanía el 1%. Sólo África supera las cifras americanas con un 36 por ciento (UNOCD, 2011: 9). Las cifras son particularmente alarmantes en América Central. Honduras tiene una media de 81,88 homicidios por cada 100.000 habitantes; en 2010, de 69,18 en El Salvador y de 41,46, en Guatemala. Fuera de la subregión cabría destacar, también, las cifras de homicidios en Venezuela, donde en 2009 hubo 49,27 homicidios dolosos, por cada 100.000 habitantes; Brasil con 20,97 y México con 18,60; entre otros países (OAS HEMISPHERIC Security Observatory, 2011). Estos dos últimos casos presentan cifras sensiblemente menores, pero continúan siendo muy altas.

Bien es cierto que es preciso un examen, por países, que pondría de manifiesto las diferencias dentro de la región. Pero pese a dichas diferencias, tanto a nivel latinoamericano como por países, la violencia

generada por el crimen organizado, el narcotráfico, las pandillas urbanas organizadas o maras y la delincuencia común son, sin duda, las principales preocupaciones percibidas por la población (Latino-barómetro 2012). Esta violencia se concentra particularmente en las grandes ciudades. Como ejemplo paradigmático valga el de la ciudad de Caracas, que junto a las centroamericanas, tiene uno de los índices más altos del mundo.<sup>100</sup>

Ciertamente, los niveles de violencia son diferentes, pero quien los alimenta, fundamentalmente, además de la criminalidad común, es el crimen organizado. México, Colombia y Centroamérica son algunas de las repúblicas y subregiones particularmente afectadas por este flagelo. Aunque también habría que establecer importantes diferencias entre estos mismos países. De hecho, pese a las comparaciones entre Colombia y México no parece que pueda hablarse de la colombianización de México. En la república mexicana, los niveles de violencia y desorden están focalizados en lugares muy concretos y la violencia no se ha generalizado por todo el país (Benitez, 2010). Por su parte, en Centroamérica, a diferencia del llamado triángulo norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), Costa Rica o Nicaragua no se encuentran en la misma situación, aunque también sufran este problema.<sup>101</sup> Pero indudablemente y pese a las diferencias, en cuanto a su dimensión y a las formas de enfrentarlo, el crimen organizado es un problema que afecta, de manera determinante, a las instituciones estatales y a la sociedad, en su conjunto, en toda el área.

Estos niveles de violencia se traducen en la percepción de inseguridad de la ciudadanía. Según el Latinobarómetro de 2011, la opinión de los ciudadanos manifiesta el problema de la violencia y cómo la viven (Romano, 2005 y Wailselfisz, 2008).<sup>102</sup> Por ello ya como el año pasado, según la misma fuente, no es de extrañar que, según los países, los latinoamericanos tengan más preocupación por la delincuencia que por el desempleo, llegándose a invertir la tendencia tradicional. En efecto, según el mismo estudio, mientras la delincuencia ha tenido

---

100 “El observatorio venezolano de violencia” se dedica al análisis de este problema. Disponible en: <http://www.observatoriodeviolencia.org.ve/site>.

101 La media de homicidios en Nicaragua y Costa Rica es de 13,48 y 11,36, respectivamente, véase los datos disponible en el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=17>.

102 De las cinco regiones más violentas del mundo, considerando el promedio de muertes violentas por cada 100.000 habitantes entre 2004-2009, en orden descendente, figuran en primero, tercero quinto lugar América Central, el Caribe y Sudamérica, respectivamente, (Global Burden of Armed Violence, 2011).



un aumento sostenido en el tiempo, alcanzando en esta medición su punto más alto con 28%, el desempleo ha tendido a disminuir. Este año cae en tres puntos porcentuales comparado con el 2010, pasando del 19% al 16%. En cuanto a la delincuencia de los 18 países contemplados para la encuesta, en 11 de ellos, éste es el principal problema (Latinobarómetro, 2011: 72-74).

### **Políticas de seguridad y los problemas del sistema de justicia y seguridad**

La insistencia en relación a la diversidad regional exige contemplar la cuestión tratada por subregiones y países. Con ello se pretende analizar cuáles han sido las opciones adoptadas por los gobiernos latinoamericanos para combatir estas amenazas. Ciertamente, los casos en los que se han implantado políticas represivas, en cuyo marco se ha incorporado a las FAS a la seguridad interior, son numerosos como para hablar de una tendencia dominante en ese sentido, aunque el Cono Sur deba ser considerado de manera más particular.

Los motivos para la generalización de este tipo de políticas punitivas responden, en primer lugar, a una larga tradición en la región. La idea de las políticas de “mano dura” se basa en la supuesta efectividad de la represión, no sólo para sancionar a los que infringen la ley, sino también como una forma de disuadir que nuevos crímenes tengan lugar. Bajo esta lógica, se considera que la aplicación de cualquier otro método preventivo o “mas garantista” termina favoreciendo a los criminales, frente a los ciudadanos (Basombrio, 2010; 25-37 y Basombrio, 2012). Ante la situación de extraordinaria violencia y el miedo de la ciudadanía es fácil que esta concepción cale rápidamente en la sociedad y que acabe siendo muy popular (De la Torre y Martín, 2011; 33-50). Sin embargo, en este entorno de gran hostilidad, con la aplicación de políticas punitivas en las que participan las FAS y con los márgenes de acción proporcionados a las fuerzas de seguridad, el resultado final puede significar un incremento de la violencia y abusos de poder por parte de los representantes estatales (Bigo, 2008).

Ante esta presión popular que demanda soluciones y, además, en el corto plazo, los gobiernos por motivos electorales se ven impulsados a alimentar una inercia bajo la cual se pretende demostrar eficacia ante la criminalidad, lo que explica el desarrollo de un populismo punitivista que se traduce en el endurecimiento de las penas, la tipificación

de nuevos delitos y el descenso de la edad de imputabilidad penal (Pastor, 2008).

A los limitados resultados de estas políticas, se han de sumar los efectos que tienen su aplicación, ya que han alimentado la situación de desbordamiento en el que ya se encontraba el sistema judicial y penitenciario (Basambrio y Dammert, 2013). El sistema de justicia está bloqueado como evidencia del bajo índice de casos esclarecidos en relación a los delitos cometidos. Según datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en el transcurso de un año, de 2005 a 2006, los casos pendientes llegan a cuadruplicar los casos ingresados en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador o México (OEA, 2008: 30). La situación del sistema penitenciario no es muy diferente. Las cárceles se han convertido en centros de aprendizaje del crimen organizado y las maras y el hacinamiento y las condiciones infrahumanas son las características más comunes. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA considera que el actual sistema penitenciario permite el hacinamiento y el desarrollo de un sistema corrupto en unas prisiones en las que la violencia está generalizada. Características que pueden hacerse extensivas a toda la región, ya que “las prisiones son deplorables, desde México hasta Argentina” (Escobar 2012

Por lo que respecta a las fuerzas policiales, se encuentran desbordadas e impotentes. La policía carece de efectivos suficientes y los que están disponibles adolecen de la formación adecuada y tienen escasa conciencia de servicio público, altos índices de corrupción y bajos sueldos, factores que en su conjunto les hace vulnerables a la corrupción. A ello es preciso sumar la inexistencia de políticas públicas integrales de seguridad interior. En buena parte de los países de la región, hasta el momento, ha sido dominante la desestructuración y la autonomía de los cuerpos de seguridad. La consecuencia ha sido el desgobierno en materia de seguridad ante la inexistencia de una instancia gubernamental superior especializada que se encargue de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como de la implementación de dichas políticas. Este aspecto explica, en buena parte, que se entienda como una cuestión únicamente policial (Frühling y Candina, 2001; Dammert, 2008; Alvarez et al. 2008; Sain, 2009; Kessler, 2009).

En este marco de inoperatividad institucional, y bajo la concepción de seguridad que impulsa estas políticas represivas, el recurso a las FAS es una auténtica tentación, máxime, si como es el caso latinoamericano, la policía ha demostrado inoperatividad e ineficiencia ante el ascenso de la violencia. Esta falta de profesionalidad y, en consecuencia, desprestigio se aprecia en la falta de confianza que demuestra la ciudadanía ante esta institución, que junto a la justicia, aparecen sistemáticamente en los lugares más bajos de los índices de confianza institucional.

En esta situación, la reacción es pretender demostrar más fuerza y ser más fuerte. Por ello, tanto gobiernos como ciudadanos encuentran en las FAS una protección frente a los actuales niveles de violencia y la percepción de inseguridad que se vive. Hasta el punto que la ciudadanía prefiere la presencia del ejército, patrullando por las calles, que la de la policía. No debe olvidarse que, invariablemente, las FAS se encuentran entre las instituciones que cuenta con más confianza en las encuestas de opinión.

### **Las FAS en la seguridad interior y sus implicaciones**

El principal negocio del crimen organizado en América Latina, el narcotráfico, se vuelca, principalmente, en Estados Unidos y Europa. La existencia de esta demanda ha llevado a la especialización de los países de la región en producción y/o distribución, según sus condiciones físicas, climatológicas y su posición estratégica. En México, sus carteles, se dedican a la distribución de cocaína, fundamentalmente, a su gran vecino del Norte, después de haber sustituido a los colombianos en esta tarea. En este tráfico, Centroamérica tiene un papel fundamental, como territorio de paso, para hacer llegar la droga a su destino y donde las maras, en muchas ocasiones, también están implicadas en la delincuencia transnacional y en estas rutas del narcotráfico.

En el área andina se concentra la producción de cocaína de toda la región, en concreto en Colombia, Bolivia y Perú, mientras que en Ecuador y Venezuela las actividades delictivas se han orientado a la distribución. Ecuador, muy particularmente en el norte del país, se ha convertido en un punto importante para el tránsito de cocaína, compuestos químicos y suministros para la guerrilla. En Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y las llamadas Bacrim, bandas criminales, son quienes se encuentran implicadas

en la producción y distribución de esta droga. Por su parte, Venezuela es uno de las principales plataformas para la distribución de la droga a Europa, como lo es también Brasil.

Sin embargo, pese a que el negocio del narcotráfico opera de diferente manera, según las subregiones y países del área, ha habido coincidencia en aplicar el mismo tipo de política para combatir el narcotráfico. Como afirma el Informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2011), desde hace treinta años, la región ha priorizado, fundamentalmente las políticas prohibicionistas y represivas bajo las llamada “guerra contra las drogas”. Estas se basan en la represión de la producción, en la interdicción del tráfico y de la distribución, así como en la criminalización del consumo. Sin embargo, los resultados de dichas políticas son bastante limitados, si consideramos el esfuerzo y la inversión humana y material realizada. De hecho, para los autores del informe citado, entre quienes se encuentran varios expresidentes latinoamericanos, la “guerra contra las drogas” ha fracasado (Cardoso, Gaviria y Zedillo, 2012).

Pese a estas voces, lo cierto es que las críticas no se habían realizado, hasta el momento, desde el poder. La cuestión del combate contra el narcotráfico no era un problema a debatir en las agendas gubernamentales, a pesar de su trascendencia. La novedad son las propuestas de discusión planteadas, desde 2012, por el actual Presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, quien ha llegado a defender la regularización de las drogas como el medio más eficaz para combatir las. Otros mandatarios, aunque no se han manifestado hasta este extremo, también han reconocido la ineficacia de estas políticas represivas, como es el caso del Presidente colombiano Juan Manuel Santos o la Presidente costarricense Laura Chinchilla.

Sin embargo, aunque estas declaraciones no dejan de tener su importancia, por el momento el inicio de este debate no se ha traducido en la implantación de políticas alternativas, ni se ha eximido a las FAS de participar en tales políticas. Muy al contrario, en el marco de esta políticas represoras, la intervención de las FAS no solo se limita a la lucha contra el narcotráfico sino, incluso, a tareas de patrullaje, junto a la policía, con el objeto preservar el orden público (Dammert, 2008 y Dammert y Bayle 2005; Bobeá, 2004).<sup>103</sup>

---

103 Véase también “La militarización de la seguridad ciudadana”. En Urvio n° 12 Dic. 2012. Este número de la revista ofrece un detenido análisis, por países, donde se evidencia este proceso de militarización de forma generalizada en toda la región.

En tanto política dominante ha sido adoptada indistintamente por gobiernos tanto de izquierdas como de derechas. De hecho, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil, los gobiernos han recurrido a las FAS para combatir el narcotráfico y/o proteger al ciudadano (Alda, 2012; 199-233 y Calderón 2012; 97-109).

En México, desde 2006, (Benitez et al., 2009), donde tiene lugar la llamada “guerra contra el narcotráfico”, las FAS juegan un papel determinante y en Centroamérica, desde hace algunos años, se ha ido reforzando tanto el carácter punitivista de sus políticas como la participación militar (Aguilera, 2011).

En la región andina, las FAS también tienen como misión la lucha contra el narcotráfico y más recientemente se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana, realizando patrullajes junto a la policía. En Ecuador, los militares están llevando a cabo la misma tarea, desde el 30 de septiembre de 2010, cuando tuvo lugar una revuelta policial contra el gobierno. El mecanismo legal empleado para poner en práctica estas patrullas militares fue, primero, un decreto que imponía un estado de excepción de 60 días y, posteriormente, se recurrió a una orden judicial. Desde entonces, los soldados también hacen incluso detenciones en “hechos flagrantes” (El Comercio, 2011). En Venezuela, mediante la “Operación Bicentenario”, desde 2010, las FAS también realizan cometidos en seguridad interior (Mayorga, 2011). La elección del nuevo Presidente, Nicolás Maduro, no ha modificado esta tendencia y ya, bajo el nuevo gobierno, se ha inaugurado una campaña, el “Plan Patria Segura”, en la que se han enviado 3.000 miembros de la Guardia Nacional, el Ejército y la Policía Nacional a las calles de Caracas.

También, en Bolivia, los militares, además de estar dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado, junto con la policía, al patrullaje en las principales ciudades del país (Wurgaft, 2012). El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad, ya que en principio las FAS, si bien combaten el narcotráfico en el VRAE<sup>104</sup>, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una con-

---

<sup>104</sup> El decreto legislativo n° 1095 contempla la posibilidad de que las FAS intervengan en el ámbito interior bajo el estado de emergencia. En la práctica esto ha significado que en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) las FAS estén dedicadas de manera permanente al combate del narcotráfico y del terrorismo gracias a la prórroga periódica del estado de emergencia, como así ha ocurrido hasta el momento.

siderable presión política y popular para que así sea (Serra 2011). Las FAS brasileñas han combatido la inseguridad y el narcotráfico, sin embargo la tendencia es la de restringir las tareas militares a la defensa. El ejemplo más significativo de estas incursiones militares, en seguridad interior, ha sido su actuación en los barrios marginales de las grandes ciudades como en Rio de Janeiro y Sao Paulo. Aunque ciertamente es preciso apuntar que en la medida en que la capacidad policial se ha ido potenciando, el objetivo es disminuir la dedicación de las FAS al combate de la criminalidad urbana. No obstante, de momento se mantendrá debido a los acontecimientos internacionales que, en breve, celebrará el país.

Sin embargo, en la medida en que, mediante este tipo de políticas, no se afrontan el fortalecimiento institucional del sistema de seguridad, no se está actuando sobre el origen del problema, de ahí que los resultados, respecto al control de la delincuencia criminal, pese a los esfuerzos realizados, sean muy limitados. Con el agravante de que en este contexto de debilidad institucional, la intervención de las FAS desemboca en la militarización de la seguridad interior. Factor que sólo complicaría el proceso de institucionalización y fortalecimiento del estado necesario para resolver de raíz la violencia criminal (Alda, 2012; 199-233).

### **¿Policías o militares?**

La generalización de políticas represivas y militarizadas como la principal opción adoptada en la región ha suscitado un importante debate académico y político sobre la necesidad de retirar a las FAS de la seguridad interior y fortalecer a la policía, al entender que ésta es la institución más adecuada para enfrentar este tipo de violencia. Cabría agregar que aquellos que se encuadran, en este planteamiento, generalmente, lo hacen en el marco de políticas preventivas y no represivas. Por el contrario, hay toda una corriente que defiende la incorporación de las FAS a la seguridad interior, al considerar que la dimensión de la amenaza así lo exige y se carece de un cuerpo policial competente para llevar a cabo esta misión.

En el trasfondo de este debate, en realidad, se encuentra una discusión de mayor calado que está relacionada con defender la vigencia de la distinción entre seguridad interior y exterior o, por el contrario, borrar dicha diferenciación, al entender que ha quedado prácticamen-

te obsoleta, de acuerdo a las características que presentan las nuevas amenazas. Quienes señalan los inconvenientes de recurrir a las FAS y abogan por potenciar y reforzar el papel de la policía, defienden, en coherencia con ello, la distinción y separación entre seguridad interior y exterior. Por el contrario quienes han planteado la difuminación entre estos diferentes ámbitos de seguridad, también coherentemente, han planteado la posibilidad de que las FAS intervengan en el combate de la criminalidad.

En realidad este debate no es exclusivo de América Latina, es una cuestión que se discute en otras áreas del mundo, en la medida en que también en Europa o en Estados Unidos se revelan visos de militarización del ámbito interior e igualmente, como reacción, se ha desarrollado toda una corriente de opinión que también, defiende la diferenciación entre un ámbito y otro, al entender que ha de seguir vigente en regímenes democráticos (Weiss, 2012). La diferencia con América Latina está relacionada con el peso y la dimensión que ha adquirido, en general, la participación de las FAS y, especialmente, en determinados países o subregiones, como la centroamericana.

El análisis sobre los problemas de seguridad actuales pone de manifiesto que más que una nueva realidad nos encontramos en un momento de transición, donde conviven viejas y nuevas amenazas. En otras palabras, no podemos afirmar que los problemas de seguridad conformen un panorama radicalmente distinto, tras la caída del Muro de Berlín, pues sigue habiendo permanencias. No se trata de negar los importantes cambios ocurridos en este sentido, sino de tener presente que aún persisten amenazas tradicionales, para las que siguen siendo precisas instituciones tradicionales. En el ámbito externo, el ejército y en el interno, la policía. Esta afirmación no implica negar, que al mismo tiempo han surgido además fenómenos que configuran nuevas amenazas y que, por su particularidad, obliga a pensar en fuerzas diferentes a las FAS y a la policía para responder de la forma más eficiente posible a dichas amenazas.

Respecto a las FAS su existencia puede ser justificada en la medida que los estados-nación continúan teniendo plena vigencia y en coherencia con ello se precisa de ejércitos que garanticen la defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional frente a la amenaza de otros estados-nación. Ciertamente, en América Latina, las posibili-

dades de conflictos interestatales, de acuerdo a su evolución histórica, son escasos, pero en la medida en que los ejércitos nacionales son consustanciales a la existencia de dichos estados, su permanencia, para la mayoría de los gobiernos, sigue estando justificada (Beltrán, 2000).

En cuanto a la seguridad interna, la delincuencia común tampoco ha desaparecido. Se requieren de cuerpos de policía que protejan los derechos y la integridad de los ciudadanos, frente a los delitos comunes. Un problema que, junto a las redes criminales, es acuciante.

Sin embargo, en la medida que hemos calificado la actual situación como de transición, junto a estas amenazas internas y externas, conviven otras fuerzas criminales, que por sus características, ni las FAS ni la policía ordinaria pueden afrontar adecuadamente. Son este tipo de amenazas las que supuestamente proporcionarían argumentos para borrar la frontera entre seguridad interior y exterior, considerando, de hecho, que dicha diferenciación sería obsoleta y, por tanto, estaría justificada la participación de las FAS en seguridad interior. Frente a esta idea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA justifica plenamente la separación de seguridad interior y exterior y condena la intervención de las FAS en cuestiones de seguridad interior pues entiende que afecta al propio funcionamiento del sistema democrático:

Es fundamental la separación clara y precisa entre seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009; 43).

### **Policías y militares: Diferentes instituciones con distintas misiones**

En efecto cuestiones de principios doctrinales e ideológicos, pero también operativos, obligan a observar detalladamente las diferentes configuraciones y misiones de una institución y otra como para evidenciar los inconvenientes derivados de la intervención de las FAS en seguridad interior, ya que carecen de la estructura, organización y formación adecuadas para las labores de prevención, investigación y persecución de delincuentes y de delitos criminales.



Un oficial retirado del ejército británico expresa muy bien las limitaciones de las FAS para desempeñar misiones de seguridad interior, ya que dicha institución no está preparada para esos cometidos:

En realidad se podría decir que la instrucción básica de un soldado lo pone directamente en oposición con lo que se exige de él al cumplir un papel de apoyo civil: es entrenado para detener al enemigo con fuerza letal, si es necesario. Pero cuando se actúa en un entorno civil se requiere una disposición mental totalmente diferente (Sommer, s.f).

En efecto, las diferencias derivan de las misiones asignadas a cada institución. Las FAS están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo. Por este motivo están preparadas y equipadas para hacer uso de la fuerza extrema. En contraste, la misión de la policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad. Por lo que su principal instrumento no es la fuerza, sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos. Todo ello repercute, directamente, en el tipo de relaciones que mantiene una institución y otra con la sociedad, mientras las FAS deben permanecer acuarteladas, por tanto se encuentran al margen de la sociedad, para la policía su medio es precisamente el social, conocer y tratar con la población civil. Todas estas diferencias proporcionan un marco y una capacidad de actuación legal también completamente diferentes, pues en un caso se trata de derribar a un enemigo del estado y en el otro de prevenir, o en último caso, detener a un delincuente.

Con estas diferencias, es fácil imaginar la gravedad de las implicaciones de diferente naturaleza que puede suponer la intervención de las FAS en seguridad interior, pues exigen la configuración de un cuerpo radicalmente diferente al militar. Dichas implicaciones afectan, sin duda, a las propias FAS. El riesgo de desprofesionalización es muy alto, pues llevan a cabo cometidos para los cuales no están entrenadas, afectando a su eficacia en cualquiera de las misiones que desempeñen, máxime en ejércitos con sobrecarga de tareas, como son los latinoamericanos (Alda, 2012). Por otro lado, el desempeño de estas funciones debilita las posibilidades de desarrollo y de fortalecimiento policial (Jeffrey, 2005). Esta misma falta de formación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos, por parte de las FAS,

cuando realizan tareas policiales (Colins, 2005; 14-26 y Geoff, 2006; 241-52). Así mismo es preciso sumar otros riesgos que lleva consigo el contacto con el mundo criminal, como la corrupción. Son varios los casos denunciados, en este sentido, en las FAS de México, Colombia o Perú, entre otros. Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada, pues tiene un alcance mayor.

A estas probables complicaciones hay que tener presente que la implicación de las FAS en la seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en las democracias latinoamericanas (Sepulveda y Alda, 2008). En una situación como ésta, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de misiones, particularmente en el ámbito interno, puede conducir a la militarización de la seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional (Stevenson, 2006; 37-54, Alda, 2012). Si a ello le sumamos la falta de control en el desempeño de estas misiones y las lagunas legales existentes se suman más factores que pueden consolidar esta autonomía. Factores que, a su vez, repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FAS y de la debilidad institucional (Rasmussen , 1999).

Por tanto, todo indica que un aumento de efectivos y de letalidad, planteamiento principal de las políticas de mano dura, no resuelve los problemas de seguridad. De acuerdo a todos estos argumentos, los críticos con la militarización de la seguridad interior apuestan por la policía, como institución que debe enfrentar el problema de criminalidad actual en la región. Sin embargo, esta opción no necesariamente garantiza de inmediato el problema de la seguridad. La policía se encuentra extremadamente desprestigiada y se requiere de importantes reformas. En cualquier caso, aún superando este importante obstáculo, la existencia de cuerpos de policías profesionales y apegados a la ley, aunque es imprescindible, no es suficiente para hacer frente a determinada criminalidad organizada, tan importante en la región.

### **¿Qué policía es precisa?**

Esta es una cuestión particularmente compleja, los criterios que han orientado las reformas en la región, pese a su diversidad, han mostra-

do preocupaciones comunes. Sin embargo, mas allá de los resultados obtenidos, conviene examinar cuáles han sido los aspectos de mayor preocupación para formular el “tipo ideal” de policía que ha dominado, desde las transiciones democráticas, a efectos de analizar la idoneidad de policía en relación al tipo de amenazas existentes.

El punto de partida es la existencia de cuerpos policiales que tradicionalmente fueron configurados organizativa y funcionalmente de manera militar. Cuyos objetivos prioritarios fueron los intereses gubernamentales y no la protección de la ciudadanía. Esta misma configuración implica la interpretación de la labor policial como un combate a amenazas que se consideran bajo una perspectiva bélica, una concepción institucional que permanece en mayor o menor intensidad vigente en el conjunto de la región, si bien ha habido importantes procesos de desmilitarización (Arias, Rosada-Granados, Saín, 2012; 27-28 y Dammert, 2007: 67-79). No obstante, los retos pendientes son un obstáculo para transformar estas instituciones en cuerpos policiales orientados a la prevención, la investigación criminal y la persecución del delito.

Si a todo ello, le sumamos el papel de estas fuerzas policiales como fuerzas ejecutoras de las políticas de violación de los derechos humanos en los regímenes autoritarios, se entiende que las prioridades en el diseño de las reformas policiales en democracia han sido, fundamentalmente, dos: por una parte la eficacia operativa (eficacia en el control del delito) y por otra la responsabilidad democrática (control político y respeto por los derechos civiles y militares) (Dammert y Bailey, 2005; 133-152, Rico y Chinchilla, 2002; Frühling y Candina, 2001; Rico, 1998, Fuentes et. al, 2011).

No puede olvidarse, tampoco, las reformas orientadas a la creación de policías comunitarias. Su particular configuración respondía, en buena parte, a las preocupaciones sobre control y rendición de cuentas, reducción de la violencia policial y énfasis en la prevención del delito, mediante el contacto directo y permanente con la ciudadanía. Por ello, en buena parte de la región se adopta como uno de los mejores referentes para combatir el aumento de la criminalidad (Frühling, 2003).

Bajo estos criterios, los resultados de las reformas aplicadas, han sido muy desiguales y generalmente limitados. Cabría destacar los países que experimentaron la creación de nuevas policías como Guatemala

y El Salvador, después de la firma de los tratados de paz. Sin embargo, el desprestigio y la desconfianza hacia estas policías evidencian el fracaso de dichas experiencias. En cuanto a las reformas parciales relacionadas con la reorganización de los cuerpos policiales, purga de policías corruptos, aumento de plantillas, mejora de la formación, o el intento de implantar mecanismos de control y participación de la sociedad, los resultados en Argentina, Perú o Colombia han sido parciales (Dammert y Bailey, 2005;138-141). Las razones se encuentran tanto en el alcance de estas reformas, pues algunos analistas las consideran insuficientes (Arias, Rosada-Granados, Saín, 2012;9-22), como en las luchas políticas y en las resistencias, por parte de los propios cuerpos policiales (Dammert y Bailey, 2005;138-141).

Más allá de las limitaciones de las reformas tanto por sus objetivos, como por sus resultados, cabe preguntarse si aún con los mejores resultados posibles, las policías surgidas de estas reformas hubieran sido capaces de responder a los retos de inseguridad actuales.

### **Security gap en América Latina: Entornos de mucha violencia bajo la implantación del crimen organizado**

Una de las causas que explican el particular nivel de penetración y la extraordinaria dimensión adquirida por el crimen organizado, en algunos países de la región, es la debilidad estructural del Estado. Un problema que afecta, en mayor o menor medida a toda la región y que proporciona un escenario ideal para la criminalidad organizada, mucho más atractivo de hecho que el de un estado fallido (Alda, en prensa). Este aspecto complejiza extraordinariamente el problema de seguridad, puesto que se genera un círculo vicioso a través del cual, el crimen organizado se fortalece por la debilidad estatal y esto, a su vez, incide en dicha debilidad.

Este tipo de criminalidad ha sido catalogada como nueva amenaza o amenaza intermedia, enmarcada, por sus características, dentro del llamado Grey Area Phenomena (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países, por actores no estatales que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico (Peter, 1997 y Makarenko, 2005;169-187). La principal forma para establecerse y adquirir poder e influencia es la corrupción de las instituciones públicas y privadas y la filtración en la sociedad, llegando a tomar el con-

trol de importantes áreas de territorio, urbanas o rurales. Sus formas de actuación no siempre son violentas, pero no deja de ser un importante instrumento para llevar a cabo sus actividades, fundamentalmente tráficos ilegales, el más importante de ellos es el de drogas. Esta violencia se emplea contra el Estado o contra sus competidores, pero en última instancia no sólo afecta a éstos sino a buena parte de la sociedad civil, pues operan en zonas rurales o en el centro de las grandes capitales (Alda, en prensa).

Los niveles de violencia y letalidad empleados son muy variados, pero en algunos casos son de extrema violencia. Existen cárteles muy bien organizados y armados, pero no constituyen un ejército, si bien por el mismo motivo no pueden ser definidos tampoco como criminales comunes. Tampoco, pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzados, según qué países, no puede hablarse de una guerra civil, ni por supuesto, de una situación de normalidad. En definitiva no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de una zona gris (“grey area”).

De acuerdo a las características de las amenazas intermedias, como el crimen organizado y a la dimensión que ha adquirido en la región, aún pensando en el perfil de la policía ideal pensada en la región, no parece que ésta fuera capaz de enfrentarse a esta violencia criminal. En otras palabras, incluso logrando los mejores resultados posibles en los intentos de reformas señalados, estas fuerzas, muy posiblemente, hubieran acabado superadas por dichas amenazas. Si a ello le sumamos que estas reformas han tenido un efecto limitado y que la falta de profesionalidad es lo más característico de buena parte de los cuerpos policiales de la región, definitivamente se hace difícil pensar que, por todas estas razones, estas fuerzas de seguridad podrían enfrentarse al crimen organizado.

La preocupación regional por lograr cuerpos de policía democráticos y próximos a la población, como la policía comunitaria, frente a la existencia de cuerpos policiales en los que era frecuente el abuso de los derechos humanos, lleva implícito una serie de principios y una determinada configuración organizativa que limita la versatilidad de estos cuerpos de seguridad. En una policía así entendida la mediación es un instrumento trascendental para evitar que los conflictos se resuelvan violentamente. En coherencia, su entrenamiento está configurado para que el uso de la fuerza sea el último recurso, de hecho,

en la medida que se concibe a sí misma como un cuerpo protector del ciudadano, para evitar el más mínimo riesgo, su armamento es ligero.

Estas características hacen de la policía comunitaria la mejor de las posibles para favorecer la convivencia comunitaria y el control de la criminalidad común, sin embargo, no parece muy operativa para defender a los ciudadanos de un cartel de narcotraficantes. Su formación en pequeñas patrullas y sus armas ligeras les posiciona en una situación de indefensión (Pion-Berlin, 2010; 117-118). Esta policía, además, nuevamente determinada por sus misiones, carece de cuerpos especializados en investigación e inteligencia imprescindibles para el control de estas redes criminales.

La alternativa institucional pueden ser las policías con estatuto militar o fuerzas intermedias. De las que existen ejemplos en América Latina y en Europa. Este tipo de policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiadas estos cuerpos de policía para los entornos de inseguridad calificados como “security gap”, como así lo considera la Gendarmería europea (European Gendarmerie Force: 42).

Una policía gendármica contiene elementos imprescindibles para llevar a cabo una lucha eficaz contra este tipo de amenazas, ya que puede combinar una gran capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza, como es el caso particular de la Guardia Civil, en España (Cosidó, 2000: 210 y ss). Su polivalencia y flexibilidad le permite actuar tanto en misiones internacionales como locales, estar integrada en organizaciones militares como puramente civiles y en tareas de inteligencia como de combate contra el terrorismo o el crimen organizado. Respecto a la Guardia Civil se señala:

Todo ello la convierte no sólo en un instrumento privilegiado para hacer frente a las amenazas emergentes que surgen en el nuevo escenario estratégico, sino en piedra angular sobre la que construir un necesario nuevo marco de cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad. (Cosidó, 2000; 213 y Lopez, 1999: 18).

### **Las fuerzas intermedias: Gendarmerías**

En regímenes democráticos es imprescindible contar con diferentes fuerzas seguridad, de acuerdo a los variados niveles de fuerza existen-

tes. En un recorrido de intensidad, la máxima fuerza, sería enfrentada por las FAS, a un mínimo a la que se opondría la policía. Entre un extremo y otro se encuentran diferentes escalas de violencia que pueden ser combatidas por las llamadas fuerzas intermedias, de acuerdo a la versatilidad que es característica en su naturaleza. Por este motivo, tales fuerzas parecen idóneas para las llamadas también amenazas intermedias, las cuales cubren todo un espectro de violencia que los criminales utilizan asimétricamente para compensar los recursos superiores de los estados (Hovens y Van Elk, 2011). Esta versatilidad proporciona la capacidad de calibrar los diferentes niveles de fuerza y adaptarse a dicho entorno, utilizando una fuerza proporcionada y una estrategia adecuada (Friesendorf, 2012; 12-16 y Solana, s.f).

Esta versatilidad es evidente al comprobar el amplio espectro de funciones policiales de estos cuerpos, que irían desde las tradicionales tareas preventivas a las de policía judicial, con capacidad para llevar a cabo investigaciones muy complejas, a través de unidades especializadas en la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo. En realidad, aunque hay variaciones según los países, han desarrollado una amplia gama de especializaciones como el tráfico, la protección medioambiental, combate al terrorismo, policía científica, orden público, inteligencia, servicio marítimo, fronteras... (Cosidó, 2000; 41). Más allá de todo ello, su misión principal consiste en garantizar la convivencia de los ciudadanos y la protección de sus derechos, el orden y la seguridad interior de acuerdo a los parámetros de una policía democrática, enmarcada en políticas preventivas, por ello “el cumplimiento de esta misión principal lleva aparejado cuatro tipos de actuación básicos: prevención, vigilancia, información, investigación y por último intervención” (Cosidó, 2000: 137).

Considerando el conjunto de características enunciadas, el modelo de policía con estatuto militar, en principio, podría resolver tanto las preocupaciones relacionadas con la garantía de disponer de policías organizadas, dentro del marco democrático, aspecto prioritario en las reformas realizadas en la región y, al mismo tiempo, perseguir, por sus particulares características operativas, el tipo de amenazas de carácter intermedio, que atenazan la realidad latinoamericana.

Sin duda, es imprescindible tener en cuenta la particularidad de cada realidad nacional, lo que hace difícil imaginar la institucionalización de estos cuerpos, sin realizar las oportunas adaptaciones. No se trata

de importar una mera copia, sin duda cada país ha de configurar su propio sistema de seguridad de acuerdo a su idiosincrasia y a sus necesidades. En este sentido, la implantación de estos cuerpos policiales ex novo permitiría diseñar “a medida” dichos cuerpos, atendiendo a los problemas de seguridad considerados más graves.

La mayoría de estas policías son cuerpos cuyo origen se remonta, incluso, a finales del siglo XIX, como es el caso europeo o de principios del siglo XX si atendemos a la realidad latinoamericana. La Guardia Civil, en España, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana, en Portugal, la Marechaussée, en Holanda, o la Gendarmería rumana son buenos ejemplos europeos, cuerpos que, desde 2005, constituyen la Gendarmería europea (Esquivel, 2005). En América Latina cabría destacar por su operatividad y prestigio los Carabineros de Chile o la Gendarmería Nacional de Argentina, cuerpos que también son calificados como “híbridos”, capaces de cubrir el vacío de seguridad que media entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales (Andersen, s.f). Todas ellas, sin excepción, acumulan numerosas tareas relacionadas con la seguridad interior. Su implantación en realidades tan diferentes, como ponen de manifiesto los lugares donde se han implantado, demuestra la versatilidad de estos cuerpos y su adaptabilidad a realidades muy diferentes. Son países con distintos problemas de seguridad en naturaleza e intensidad, sin embargo además de la experiencia acumulada en sus propios países, conocen incluso las situaciones de alto nivel de violencia, aunque no las padezcan en sus realidades nacionales, ya que en las misiones de paz, se han especializado en atender las situaciones de security gap (Bruggeman, 2011: 51-67). Momentos de gran inestabilidad y riesgo que temporalmente se ubican entre el momento que han acabado las hostilidades y las fuerzas armadas se retiran, hasta la estabilización cuando ya pueden intervenir cuerpos de policía comunes. En ese período de transición, donde se combaten generalmente a amenazas intermedias, la experiencia ha demostrado la idoneidad de dichas fuerzas para estas situaciones.

Sin embargo una policía gerdármica no puede limitarse a ser una fuerza de orden público y ceñir su actuación a la mera represión de estas amenazas. De ser así los efectos serían meramente paliativos, pues durarían, sólo el tiempo de permanencia de las fuerzas de orden. Si el objetivo es desarticularlas, y no sólo reprimirlas, entonces es



trascendental el desarrollo, en el seno de estas mismas fuerzas, de un potente aparato de inteligencia e investigación criminal, máxime si la labor de estos cuerpos se orienta, especialmente, a la lucha contra el crimen organizado.

Lo cierto es que no todas las gendarmerías tienen la misma capacidad en esta faceta. En este caso la Guardia Civil destaca por el potente desarrollo de un aparato de inteligencia e investigación criminal con un alto grado de especializaciones, frente a la Gendarmería francesa o los Carabinieri italianos quienes apenas han desarrollado el ámbito de la investigación. Esta tarea es desarrollada, en buena parte, por la Guardia Civil, en calidad de policía judicial genérica o específica, de ahí que también es preciso contemplar la necesaria dependencia funcional de estas policías intermedias de jueces y fiscales. En el caso latinoamericano, los carabineros chilenos estarían realizando un esfuerzo por potenciar esta faceta y la gendarmería argentina tiene reconocido y desarrollado este ámbito de investigación criminal. Caso diferente es el de Brasil, donde cada estado posee su propio cuerpo y su misión se orienta más hacia el mantenimiento del orden público, pues las tareas de investigación corresponden a un cuerpo distinto e independiente de estos cuerpos policiales. La Força Nacional de Segurança Pública, creada en 2004, como policía federal e integrada por miembros de las fuerzas intermedias estatales, tiene como principal misión también la restauración del orden público cuando haya superado a las policías estatales (Center of Excellence for Stability Police, 2005; 4-5). Con estos ejemplos no sólo se pone de manifiesto las diferencias existentes entre las diferentes fuerzas gendármicas, sino también la capacidad que poseen, algunas de ellas, si así son diseñadas, para desarrollar todos los ámbitos característicos e imprescindibles de la labor policial, ya sea en la prevención, investigación o represión.

Su naturaleza militar, aspecto común a todas ellas, sin embargo, es objeto permanente de críticas por los riesgos de militarización de la seguridad interior e incluso por la forma en que la disciplina y la jerarquía interna que les regula pueden obstaculizar algunas de estas tareas policiales mencionadas.

### **La doble naturaleza de los cuerpos de policía con estatuto militar**

Aunque parte de su versatilidad se encuentra en la doble naturaleza de estas policías, este particular no ha dejado de crear una importante

controversia, entre otros motivos, por los temores sobre la militarización de la seguridad interior. Si esto fuera así, verdaderamente, con el recurso a este tipo de corporaciones, se podría ganar en operatividad frente a la criminalidad, pero en principio podría ahondarse en el problema de la militarización de la seguridad interior que padece la región.

Estos argumentos son los que han respaldado las críticas a la propuesta, por el Congreso de la República de Honduras, de crear un nuevo cuerpo de policía de carabineros, entrenado por los Carabineros chilenos. El objetivo sería constituir “un cuerpo armado esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado y su personal será supervisado por la nueva Oficina de Supervisión y Evaluación de la Carrera Policial, que recientemente fue creada por Decreto del Congreso Nacional” (Congreso Nacional, 2012). Las reacciones en contra de esta iniciativa han sido unánimes, al entender que esta nueva policía solo podía ser un retroceso en el proceso de democratización, al iniciarse de manera ineludible un proceso de militarización de la seguridad interior que ponía en riesgo la protección incluso de los derechos humanos.

Lejos de ello, el hecho de que estos cuerpos posean un estatuto militar, no implica necesariamente una militarización, como así pone en evidencia la experiencia tanto en Europa, como en América Latina. Lo que determina este riesgo es la particular dependencia y configuración orgánica que presentan estas corporaciones respecto al poder militar. En el caso de la Guardia Civil su dependencia funcional del Ministerio del Interior y su independencia de las FAS evitan dicho riesgo. De hecho, lo más importante es que la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y por tanto la militarización del ámbito interno.

Por este motivo, la crítica a las policías con estatuto no siempre se encuentra fundamentada. En Honduras, por ejemplo, la configuración de una policía con estatuto militar resolvería la anormalidad democrática que supone la actual militarización de la policía y policiliación de las FAS. Por el contrario la creación de este tipo de policía, asegurando su independencia de las FAS y bajo autoridad civil, garantizaría los parámetros de un cuerpo policial democrático. Si a ello le sumamos una configuración operativa basada en un potente aparato

de investigación criminal y una proyección como fuerza robusta, se reunirían las mejores condiciones posibles para enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada que precisamente existe en este país o en la región centroamericana, en general.

Si consideramos las diferentes acepciones de militarización hasta hace muy poco tiempo muchas policías civiles e intermedias, no solo latinoamericanas, se podrían considerar como militarizadas ya que han sido o son dependientes de un ministerio de defensa y han formado parte de las FAS, contando además con una dirección militar. Sin embargo si completamos estos elementos como criterios de militarización (Zuñiga, 2012: 72), lo cierto es que hay policías con estatus militar que no responden a estos criterios, ya que han sido “desmilitarizados”, a excepción claro está de que su organización interna, jerarquía y disciplina son militares.

Para la Guardia Civil su doble naturaleza significa que sus actuaciones se corresponden a la de una policía civil, con dos características esenciales:

Es un cuerpo policial integral, acorde con las características de las policías de un Estado democrático y de derecho contempladas en los principios sobre policía democrática de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y de la Unión Europea.

A ello se agrega su carácter militar, que determina el cuerpo a efectos de su estructura interna, su jerarquía, disciplina y organización (Guardia Civil, 2012).

Esta doble naturaleza es la que explica su doble dependencia ministerial, característica común a todos estos cuerpos. Con respecto a la Guardia Civil, por ejemplo, su dependencia del ministerio de defensa, se limita a los ascensos y a las escasas misiones militares asignadas; si bien es prácticamente integral, con respecto al ministerio del interior, ya que éste organismo determina los servicios, las retribuciones, los destinos y los medios de las tareas policiales (Guardia Civil, 2012).

En el proceso de “desmilitarización” que, en mayor o menor grado, han ido experimentado estas policías la dependencia de los ministerios de defensa y la dirección militar de los mismos ha ido desapareciendo o cuanto menos ha disminuido. Así, en el caso de la Gendarmería francesa, actualmente la dirección operacional depende del Ministerio de Interior, sin embargo formalmente continúa siendo parte de las FAS

francesas. Un ejemplo mayor de militarización es el de los Carabinieri, como en el caso francés, también forman parte de las FAS, si bien su nivel de dependencia del Ministerio de Defensa es mayor y sus funciones militares también. Se encuentran bajo la dirección de un militar y sus miembros son reclutados del ejército. Distinto es el caso de la Guardia Civil, donde el proceso de desmilitarización es bastante más marcado. En este caso, igualmente, se mantiene esta doble dependencia, tanto del ministerio de defensa, como del interior, si bien respecto al primero es prácticamente residual, en la medida que su misión militar es muy reducida. Sus misiones son principalmente policiales y su dependencia funcional es del ministerio de interior. Esta desmilitarización no es solo apreciable en sus escasas misiones militares, sino también en su independencia de las FAS, ya que no forman parte de las mismas y su dirección se ejerce por un Director General, un civil, perteneciente al Ministerio del Interior. Su carácter militar queda limitado a un estatuto que organiza y regula internamente la corporación mediante una jerarquía y disciplina militar (Lutterbeck, 2004; 39-51 y Bingöl, 2011;186-187). En este sentido, también los casos de la Gendarmería argentina y los Carabineros chilenos o de las fuerzas brasileñas presentarían una mayor desmilitarización que el ejemplo italiano y francés, pues estas fuerzas latinoamericanas dependen de autoridades civiles y de los ministerios de seguridad, interior o gobernadores, respectivamente.

Si continuamos con la Guardia Civil y contemplamos la disciplina como el rasgo más militar de esta policía, cabría considerar cuáles son las aportaciones fundamentales que la justifican. De acuerdo a todos aquellos que defienden el mantenimiento de la naturaleza militar del cuerpo, consideran que la disciplina es un mecanismo de control interno de sus miembros de gran utilidad y que además no afecta al servicio prestado al ciudadano, si bien redundando positivamente en el cumplimiento de las misiones encomendadas y en la cohesión corporativa. En este sentido, la disciplina y valores como la entrega y la dedicación incondicional forman parte de una cultura corporativa que opera necesariamente a favor de una mayor eficacia en el servicio y en la profesionalidad del cuerpo.

Otra de las críticas habituales es hasta qué punto la existencia de una cadena de mando y la disciplina no obstaculizan los labores de investigación criminal. Sin embargo, si consideramos que la cadena de mando y la disciplina se aplican interna pero también externamente

hacia otras autoridades, lejos de ser un obstáculo, puede ser un valor añadido. Así cuando las fuerzas gendármicas actúan como policía judicial, como es el caso de la Guardia Civil, la cadena de mando y la disciplina se aplica también hacia las autoridades judiciales. De manera que en una investigación la máxima autoridad será el juez o el fiscal y únicamente, durante el proceso de la investigación, se atenderán sus instrucciones, que, por otra parte, se cumplirán con la diligencia que la disciplina obliga. De manera que lejos de obstaculizar la investigación, la jerarquía y la disciplina contribuyen, también en este ámbito, al desempeño eficiente y eficaz de las misiones asignadas. Un aspecto particularmente trascendental en el caso de la persecución del crimen organizado, pues la eficiencia y la eficacia en la investigación criminal son imprescindibles.

Por tanto, frente a la idea de que “una estructura de comando y doctrina militar” (más que doctrina sería disciplina) lleva consigo la militarización de la seguridad interior y es incompatible con la democracia y el respeto a los derechos humanos (Salles, 2012: 14 y Skinner, 2003), cabe señalar que dicha disciplina de hecho es un aspecto regulatorio exclusivamente interno y por tanto no afecta a los ciudadanos, ni a las tareas policiales desempeñadas por estas fuerzas. Que la policía adopte una estructura interna militar o civil no es determinante para que sea o no una policía represiva y no respetuosa con los derechos humanos. Lo determinante es que una y otra se someta a las exigencias y parámetros de una policía democrática (Hazenberg, 2001:179). Cabría, incluso, señalar que, de acuerdo al prestigio y al apoyo ciudadano generalmente demostrado hacia estos cuerpos policiales, pareciera que, en efecto, dicha disciplina militar influye positivamente en la labor desempeñada por estas policías para proteger los derechos ciudadanos<sup>105</sup>. Esto explicaría que en algunos países del Mediterráneo se registren menos quejas por abuso de poder o denuncias por la conducta de cuerpos de gendarmería que por parte de policías civiles (Friesse, 2012: 76).

La experiencia de determinados países, tanto europeos como latinoamericanos, demuestra que la existencia de estos cuerpos no conduce irreversiblemente a proceso de militarización. De hecho la existencia de una policía civil tampoco evita necesariamente esta cuestión, ya

---

<sup>105</sup> La Guardia Civil, desde hace años, suele ser la más valorada, como en este año según encuesta del CIS, e invariablemente en los primeros lugares (Morcillo, 2013). Igualmente, los carabineros chilenos y los gendarmes argentinos también gozan del reconocimiento de la ciudadanía y tienen mayor prestigio que otros cuerpos policiales.

que puede estar más militarizada que algunas de las policías híbridas (Zaverucha, 2008; Alvarado y Zaverucha, 2010). Sin duda las fuerzas intermedias se caracterizan por tener un estatuto militar, pero no son todas iguales (De Weger, 2009). Hay algunas más militarizadas que otras y esta cuestión dependerá de su particular configuración, pero sin duda es posible constituir policías con naturaleza militar “desmilitarizadas”. La Guardia Civil, la Gendarmería argentina y los Carabineros chilenos (Maldonado, 1990) por sus características y forma de dependencia institucional, independientes de la autoridad militar y dependientes de autoridades civiles en sus tareas policiales, son un ejemplo de ello.

Por tanto puede darse una perfecta asociación entre la existencia de estas fuerzas híbridas y el marco democrático, los ejemplos existentes así lo evidencian. Estas corporaciones pueden estar sustentadas en la ley, en mecanismos de control y en estándares altísimos en materia de investigación y derechos humanos, sin olvidar que además con su intervención se evita la de las FAS. El estatuto militar por tanto no debe entenderse como una contradicción a la labor policial sino como un complemento (De Miguel, 2013).

### **Las policías con estatuto militar garantizan el repliegue de las FAS de la seguridad interior**

Si la existencia de estos cuerpos no significa necesariamente la militarización de la seguridad interior, hay que agregar un valor añadido de considerable importancia, ya que no puede olvidarse que precisamente el recurso a este tipo de policías impide que sean los militares quienes se encarguen de la seguridad interior. De manera que lejos de militarizar, contribuirían al proceso contrario, la desmilitarización. De hecho, éste es uno de los argumentos institucionales que utilizan la misma Guardia Civil, que considera que por su carácter militar, “aporta al modelo policial español los siguientes valores añadidos”, entre ellos, “permite al gobierno una actuación intermedia en respuesta a situaciones en las que los cuerpos civiles pudieran verse rebasados, evitando el recurso a las Fuerzas Armadas” (Guardia Civil 2012). El mantenimiento de esta separación, para evitar la intervención de las FAS, en el restablecimiento de la seguridad pública interior, cuando se encuentre seriamente comprometida, es un argumento suficientemente importante para justificar la existencia de una fuerza intermedia (Cosidó, 2000; 122-123 y Moloeznik, 2010).

Esta cuestión parece, particularmente, oportuna en la región, ya que el recurso a la institucionalización de fuerzas intermedias evitaría precisamente la intervención de las FAS en seguridad interior, un problema que afecta a buena parte de la región, como se ha podido comprobar. De hecho no parece casual que en Argentina y Chile, junto a Uruguay, son los países donde menos se apoya la implicación de las FAS en seguridad interior y sin duda la existencia de fuerzas intermedias influye en esta opinión (Perez, 2013).

Este mismo problema es el que empujó, desde la campaña electoral, al actual Presidente de México a presentar como proyecto estrella, en su campaña electoral, la creación de una gendarmería mexicana. La creación de esta gendarmería, en México, podría contribuir a resolver problemas distintos, relacionados no sólo con la violencia criminal, sino con la institucionalidad democrática. Por un lado, sin duda sería el mejor medio, en tanto fuerza intermedia, de combatir el entorno hostil y violento generado por los carteles; pero además con ello se resolvería también el acuciante problema de militarización favorecido por el Presidente Calderón bajo el desarrollo de la “guerra contra las drogas”, en la que se implicó a buena parte de las FAS. De hecho con la Gerdarmería se pretende retirar de las calles al ejército. Sin embargo el éxito de esas posibilidades va a depender de la estructura, organización y dependencia funcional que presente esta nueva corporación policial. Estos son los factores fundamentales para garantizar no sólo efectividad operativa, sino desmilitarización.

Su presentación está prevista para el mes de septiembre del presente año, aunque a estas alturas todavía se desconoce su naturaleza operativa, su estructura interna, marco legal y sus misiones específicas. La idea es disponer, en unos pocos meses, de 10.000 componentes. Muchos analistas han planteado que todas estas plazas se cubrirán con miembros del ejército, de confirmarse, el proyecto estaría abocado al fracaso por varios motivos. Primero porque la designación nominal no crea por sí misma un nuevo cuerpo policial. Este es un proceso que puede llevar una década y que exige una generación entera de oficiales para asegurar la interiorización de doctrina y valores. De modo que las previsiones temporales del gobierno permiten más que dudar de la solidez y profesionalidad de la nueva gendarmería. Por otro lado, que el contingente inicial esté integrado por militares podría implicar la militarización de esta nueva fuerza (Felbab-Brown, 2013). En otras

palabras quedaría vacía de contenido y se encontraría bastante lejos de ser una fuerza policial de naturaleza militar, además de profesional y eficiente.

El modelo de policía gendármica, propuesto en estas páginas, como fuerza intermedia para combatir eficientemente las amenazas intermedias y a la vez ser instrumento institucional idóneo para evitar la militarización de la seguridad interior exige una configuración determinada. No todas las fuerzas gendármicas son iguales ya que su grado de militarización de acuerdo a su dependencia institucional, dirección y organización pueden variar considerablemente.

La fuerza propuesta en estas páginas ha de tener su propia estructura, jerarquía y su propio estatuto. Un entrenamiento adaptado a su doble naturaleza y una academia también propia donde se gradúen sus oficiales. Sin olvidar la dependencia funcional que también ha de mantenerse al margen de las FAS. Dicha dependencia debe vincular a estas fuerzas con la esfera civil, un Ministerio de Interior o Justicia. Todas estas características harían posible configurar una policía gendármica democrática y profesional que contribuiría a la desarticulación de las redes del crimen organizado, sin ser necesaria la militarización de la seguridad interior, que, como se ha planteado, tampoco ha proporcionado resultados positivos en la persecución de este tipo de amenazas. Desde el punto de vista operativo no puede olvidarse la importancia de desarrollar en el seno de estas policías un potente aparato de investigación criminal. Para enfrentarse al crimen organizado no sólo son precisas fuerzas robustas, como es el caso de este tipo de policía, sino que además estén formadas y dotadas de los medios suficientes para llevar a cabo complejas investigaciones como así exige la complejidad de la criminalidad organizada. En este sentido separar en dos cuerpos policiales diferentes la función de orden pública y la de investigación limita necesariamente la eficacia en la persecución del crimen organizado.

No todas las fuerzas gendármicas cumplen con todos estos requisitos, parece más que conveniente, por tanto, que el diseño de una policía con estatuto militar no se limite a la réplica de una fuerza intermedia en particular, sino en la adopción de las diferentes capacidades desarrolladas por las distintas fuerzas gendármicas existentes, adoptando lo mejor de cada una de ellas para combatir el crimen organizado.



## Conclusiones

De acuerdo a los problemas de seguridad que padece la región, relacionados con la extraordinaria implantación de amenazas intermedias, como el crimen organizado, parece que las llamadas también fuerzas intermedias con estatuto militar se constituyen operativamente como la mejor opción para perseguirlas. Ni la policía civil común, ni aún reformada, ni las FAS son las adecuadas para enfrentar estos problemas de seguridad.

A esta idoneidad operativa, la institucionalización de estas policías puede resolver, además, el problema de la militarización de la seguridad interior. En primer lugar porque no necesariamente éstos cuerpos, pese a tener un estatuto militar, han de ser cuerpos militarizados y en segundo porque el recurso a éstos, permite prescindir de los militares para misiones de seguridad interior.

En efecto, como se ha comprobado, aunque lo más característico es su estatuto militar, este aspecto no tiene por qué afectar a la ciudadanía, ni a sus derechos. Muy al contrario, es un valor añadido ya que contribuye a la eficacia, eficiencia y profesionalidad de estas fuerzas y por ello redundante en la protección de los ciudadanos y de sus derechos. En definitiva, la experiencia de acuerdo a los ejemplos empleados, demuestra que no hay una relación mecánica entre policías con estatuto militar y un marco democrático, siempre y cuando se adopten todas las prevenciones legales e institucionales necesarias para evitar la “militarización” de dichas policías.

David Pion-Berlín, en 2010, propuso también la idoneidad de las fuerzas intermedias de acuerdo al entorno de seguridad existente en la región, sin embargo con gran realismo expone las resistencias para su instauración empezando por las exigencias presupuestarias que conlleva, los celos de las policías existentes y de las FAS, celos unos y otros de sus campos de acción, y de la falta de voluntad política, que dependerá de los réditos electorales que esta propuesta proporcione. Y en este sentido, si el proyecto se plantea con franqueza es probable que no tenga demasiado apoyo ya que es a largo plazo y esto juega en contra del nivel de angustia y de miedo de la ciudadanía.

Sin embargo, pese a ello, la solución a los actuales problemas de seguridad pasa forzosamente por políticas preventivas que exigen plazos medios y largos. En el marco de estas políticas es donde debe inser-

tarse un nuevo cuerpo policial, aunque este no puede ser considerado de manera aislada. Además, de fuerzas intermedias se requiere del correcto funcionamiento de un sistema de seguridad y justicia. Sin este requisito de poco vale formular alguna propuesta sobre cuerpos de seguridad puesto que forzosamente estará abocada al fracaso.

Este es un problema también presente en la región, relacionado directamente con la debilidad estatal. Dicha debilidad se manifiesta en las limitaciones y serias deficiencias del sistema de justicia y penitenciario. En buena parte de la región estas instituciones, junto con la actual policía, se encuentran desbordadas e incapacitadas para afrontar el problema de la seguridad. En esta situación es prioritario el reforzamiento estatal, en general, y el del sistema institucional de seguridad y justicia, en particular, bajo los criterios de transparencia y control propios de un estado democrático.

Lamentablemente, hasta el momento, no ha sido el objetivo principal de la mayoría de las políticas aplicadas para combatir el crimen organizado y la delincuencia en general. Lejos de ello se ha recurrido a las fuerzas armadas como principal medio para combatir estas amenazas y a políticas meramente punitivas, lo que no deja de tener implicaciones que redundan a su vez en la debilidad estatal y retroalimentan un problema que reproduce la delincuencia criminal. Lamentablemente no hay fórmulas a corto plazo y las soluciones son de considerable complejidad, pero sin ellas se corre el riesgo de reproducir sine die los niveles de violencia y de implantación del crimen organizado.

## BIBLIOGRAFIA

- “Informe sobre seguridad ciudadana y los derechos humanos”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>.
- “The Future Roles for Stability Police Units in peace operations”, Center of Excellence for Stability Police Units: Washington. [http://www.usip.org/files/resources/april\\_coespu.pdf](http://www.usip.org/files/resources/april_coespu.pdf).
- AGUILERA, Gabriel (2011). “Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica”. *Pensamiento Iberoamericano* 2 (1): 125-140.
- ALDA, Sonia (2012). “La participación militar en el combate de la violencia criminal”. En *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Enrique Iglesias (coord.): 199-235. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos-Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, 158. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf)
- \_\_\_\_\_, Sonia (en prensa). “Estados débiles: el espacio idóneo para el desarrollo de la criminalidad en América Latina”. *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca.
- ALVARADO, Arturo y Jorge Zaverucha (2010). “La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: Una visión comparada”. en *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, A. Alvarado y M. Serrano (coord.): 227-268. México: Colegio de México.
- ANDERSEN, Edwin (s.f). “A Roadmap for Beating Latin America’s Transnational Criminal Organizations”. NDU Press. <http://www.ndu.edu/press/latin-america-transnational-criminal.html#author>.
- ARIAS, Patricia, Hector Rosada-Granados y Marcelo, Saín (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friederich Ebert, 2012. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf> .

- BASAMBRIO, Carlos y Lucía, Dammert (2013). “Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes”. Woodrow Wilson Center, Update On The Américas, March, <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Seguridad%20y%20Populismo%20Punitivo%20en%20America%20Latina.pdf>.
- BASOMBRIO, Carlos (2010). “Que hemos hecho?, Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincriminal en América Latina”. Proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas. Tendencias y políticas públicas. Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/QueHemosHecho.Dec2010.pdf>
- \_\_\_\_\_, Carlos (2012). “Región andina. Leyes, penas y cárceles: cuanto sirven (y cuanto no) para la seguridad ciudadana?”, Proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas. Tendencias y políticas públicas. Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center. <http://www.wilsoncenter.org/publication/RegionAndina>.
- BELTRÁN, Virgilio (2000). “Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 15(3): 50-67. [http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=124](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=124)
- BENÍTEZ, Raúl et al. (2009). Atlas de la seguridad y la defensa en México 2009. México D. F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- BIGO, Didier (2008). “Globalized (In)Security. The Field and the Band-Opticon” in Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes, Bigo D. and A. Tsoukala (eds.): 10-48. London: Routledge.
- BINGÖL, Mehmet (2011). “The need for gendarmeries in the years ahead”. In Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century. J.L Hovens and G.A.G. van Elk (eds.):183-194. Koninklijke Marechaussee.

- BOBEA, Lilian (2004). "Juntos pero no revueltos?. De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadana en el Caribe". Nueva Sociedad 191: 90-102, [http://www.nuso.org/upload/articulos/3198\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3198_1.pdf).
- BRUGGEMAN, Willy (2011). "Gendarmeries and the Security Challenges in the 21 st Century". In *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*. J.L Hovens and G.A.G. van Elk (eds.):51-68. Koninklijke Marechaussee.
- CALDERÓN, Emilse (2012). "La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. n° 12: 97-109 <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/4864/1/RFLACSO-U12-08-Calderon.pdf>
- CARDOSO, Henrique, Gaviria, Cesar y Zedillo, Ernesto (2012). "Drogas: está abierto el debate". [http://www.globalcommissionon-drugs.org/wpcontent/themes/gcdp\\_v1/pdf/drogas\\_esta\\_abierto\\_el\\_debate.pdf](http://www.globalcommissionon-drugs.org/wpcontent/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf).
- Center of Excellence For Stability Police Units (2005). "The Future Roles For Stability Police Units Workshop". Disponible en: [http://www.usip.org/sites/default/files/resources/april\\_coespu.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/resources/april_coespu.pdf)
- CHALK, Peter (1997). "Grey Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, drug, Trafficking and politica terrorism". Canberra Papers on strategy and Defence, n° 123, Canberra.
- Congreso Nacional (2012). "Congreso Nacional impulsará una nueva unidad de Policías Carabineros". Disponible en: [http://www.congresonacional.hn/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=459:congreso-nacional-impulsar%C3%A1-una-nueva-unidad-de-polic%C3%ADas-carabineros&Itemid=117](http://www.congresonacional.hn/index.php?option=com_k2&view=item&id=459:congreso-nacional-impulsar%C3%A1-una-nueva-unidad-de-polic%C3%ADas-carabineros&Itemid=117).
- COSIDÓ, Ignacio (2000). *La Guardia Civil más allá del año 2000*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales: Madrid. [http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/172/00276-00.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/172/00276-00.pdf).

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- DAMMERT, Lucia (dir.) (2007). Reporte de Seguridad y Ciudadanía en América Latina y el Caribe. Programa de Seguridad y Ciudadanía-FLACSO: Santiago de Chile. [http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss\\_lac](http://issuu.com/flacso.chile/docs/rss_lac)
- DAMMERT, Lucía y Alvarez, David. “Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o problema?”. Nueva Sociedad 2008, (noviembre):1-17, <http://www.nuso.org/upload/anexos/dammertfinal.pdf>.
- DAMMERT, Lucía y Jhon Bailey (2005). “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 19 n° 1: 133-152. <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>.
- DAMMERT, Lucia y John, Bailey (2005). “Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad 19 (1): 133-152.
- DE LA TORRE Verónica y Alberto Martín Alvarez (2011). “Violencia, Estado de Derecho y políticas punitivas en América Central”, Perfiles Latinoamericanos 37 enero-junio: 33-50, <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3870139.pdf>
- DE MIGUEL, Carlos (2013). “Los cuerpos policiales de naturaleza militar”. Revista Atenea, 36.
- DE WEGER, Michiel (2009). The Potencial of the European Gardarmierie Force. Institute of International Relations Clingendael: Netherlands.
- ESCOBAR, Rodrigo (2012). “Las prisiones latinoamericanas son deplorables, de México a Argentina”. Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/16/actualidad/1329364100\\_772181.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/16/actualidad/1329364100_772181.html)

- ESQUIVEL, Enrique (2008). “La nueva Fuerza de Gendarmería Europea”. Análisis del Real Instituto Elcano, N° 48. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari+48-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+48-2005)
- European Gendarmeria Force (s.f). <http://www.eurogendfor.org/espaol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>
- FELBAB-BROWN, Vanda (2013). “Peña Nieto’s Piñata: The Promise and Pifalls of Mexico’s New Security Police against Organized Crime”. Latin American Initiative, Foreign Policy (February): 109-127.
- FRIESENDORF, Cornelius (2012). International Intervention and The Use of The Force: Military and Police Roles. DCAF. <http://www.dcaf.ch/Publications/International-Intervention-and-the-Use-of-Force-Military-and-Police-Roles>
- FRÜHLING Hugo y Azun Candina (eds.) (2001). Policía, sociedad y estado. Modernización y reforma policial en América del Sur. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- FRÜHLING, Hugo (2003). “La policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?”. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile. [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf).
- FUENTES, Claudio, Carlos Basombrio, Emilio Dellasoppa y Hugo Frülhing (2011). Seguridad Ciudadana en América Latina. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile. [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_07\\_america\\_latina.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf)
- Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2011). “Global Burden of Armed Violence”. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/>
- Global Commission on Drug Policy. 2011. “War on Drugs”. Disponible en: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf)

- GRAY, Colins (2005). "The 21st Century Environment and the Future of War". *Parameters*. 38:14-26. <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/08winter/gray.pdf>
- Guardia Civil (2012). Disponible en: <http://www.guardiacivil.es>
- HARRIS, Geoff (2006). "The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?". *Conflict, Security and Development*. 6: 241-52.
- HAZENBERG, Anita (2001). "Target Areas of Police Reform". In *Police in transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*. András Kadar (Ed):178-183. New York: Central European University Press.
- HOVENS, Hans and Gemma van Elk (eds.). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*:183-194. Koninklijke Marechaussee. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/58/0/enfrentar-la-violencia-criminal-con-mano-du-ra-pol-ticas-de-contenci-n-en-centro-am-rica.html>
- KOBILANSKI, Salles (2012). "¿Militarización sin militares?. Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)". *Urvio* n° 12:13-24.
- Latinobarómetro (2012). "La seguridad ciudadana, el principal problema de América Latina". Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.
- El Comercio.com (2011). "El patrullaje militar en Quito tiene un vacío". Disponible en: [http://www.elcomercio.com/seguridad/patrullaje-militar-Quito-vacio\\_0\\_568143395.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/patrullaje-militar-Quito-vacio_0_568143395.html)
- LOPEZ, Santiago (1999). "Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial". *Cuadernos de la Guardia Civil*, 21:9-19.
- LUTTERBECK, Derek (2004). "Between Police and Military: The New Security Agenda and The Rise of Gendarmeries". *Cooperation and Conflict*. (March) 39: 45-68.
- MAKARENKO, Tamara (2005). "Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Souteast Asia". In *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*, Smith, Paul, J. (Ed.):169-187. New York.



- MALDONADO, Carlos (1990). "Los Carabineros de Chile: Historia de una policía militarizada". *Ibero-Americana. Nordic Journal of Latin American Studies* vol. XX 3:3-31.
- MAYORCA, Javier (2011). "Ley Habilitante: Toda la FAN tendrá funciones de investigación penal". Disponible en: <http://www.reportero24.com/2011/03/ley-habilitante-toda-la-fan-tendra-funciones-de-investigacion-penal/>
- MOLOEZNIK, Marco (2010). *Manual de Sistemas Comparados de Policía*, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, 2010.
- MORCILLO, Cruz (2013). "Guardia Civil, los primeros de la 'clase'". Disponible en: <http://www.abc.es/espana/20130513/abci-guardia-civil-201305082056.html>
- OAS (2008). "La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades". Disponible: <http://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf>
- OAS Hemispheric Security Observatory (2011). Disponible en: [http://www.oas.org/dsp/english/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/english/cpo_observatorio.asp)
- PASTOR, Daniel R. (ed.). *Neopunitivismo y neoinquisitorialismo: un análisis de las políticas y prácticas legales violatorias de los derechos fundamentales del imputado*, Buenos Aires: ADOC.
- PÉREZ, Orlando (2009). "El crimen y el apoyo a los golpes militares en América Latina. Perspectivas desde el barómetro de las Américas". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009* (Num.32). <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0832es.pdf>
- PÉREZ, Orlando (2013). "La opinión pública y los parámetros de acción de las Fuerzas Armadas en América Latina". V Jornadas de Seguridad, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. En prensa.
- PION-BERLIN, David (2010). "Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democracy", *Democracy and Security*. 6:109-127. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17419161003715710>

- RASMUSEN, Maria (1999). "The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems". CCMR Occasional Paper N° 6. Naval Postgraduate School: Monterrey.
- RECORD, Jeffrey (2005). "The Limits and Temptations of America's Conventional Military Primacy", *Survival* 47:33-50.
- RICO, Jose Maria y Laura Chinchilla (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina*. México: S. XXI.
- ROMANO, Ignacio (coord.) (2005). "Informe: el ranking de la violencia en América Latina. Una de las regiones más violentas del planeta". <http://pdba.georgetown.edu/security/citizensecurity/argentina/documentos/ranking.pdf>.
- SEPÚLVEDA, Isidro y Alda, Sonia (eds.) (2008). *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. t. I, II y III.
- SKINNER, Stephen (2003). "Death in Genoa: The G8 Summit Shooting and the Right to Life", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 11: 233-252.
- SERRA, María Luisa (2011). "Congresista Reggiardo pide declarar en emergencia seis zonas del país". Disponible en: <http://elcomercio.pe/politica/1288580/noticia-congresista-reggiardo-pide-declarar-emergencia-seis-zonas-pais>
- SOLANA, Luis (s.f). "Hacia un enfoque integral de la Seguridad". [http://www.luissolana.com/?page\\_id=516](http://www.luissolana.com/?page_id=516).
- SOMMER, Nic (s.f.). "Las fuerzas armadas y la ley". [http://www.redcross.int/es/mag/magazine2003\\_1/24-25.html](http://www.redcross.int/es/mag/magazine2003_1/24-25.html).
- STEVENSON, Jonathan (2006). "Demilitarising the "War of Terror"". *Survival*, 48:37-54. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443>
- UNODC (2011). "Global Study on Homicide, United Nations on Drug and Homicide". Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)
- WAILSELFISZ, Julio (2008). *Mapa da violencia: Os jovens de América Latina*, Rio de Janeiro: UNESCO-Instituto Sangari- Ministério de Justiça.

- WEISS, Tomas (2011). "The blurring border between the police and the military: A debate without foundations". *Cooperation and Conflict*, 46: 369-405. <http://cac.sagepub.com/content/46/3/396.full.pdf+html>.
- WURGAFT, Ramy (2012). "Evo Morales saca el Ejército a las calles para combatir la delincuencia". Disponible en: <http://www.el-mundo.es/america/2012/03/17/noticias/1332007823.html>
- ZAVERUCHA, Jorge (2008). "La militarización de la seguridad pública en Brasil". *Nueva Sociedad* 213 (enero-febrero):128-146.
- ZÚÑIGA, Liza (2012). "Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: El Triangulo Norte", *URVIO* n° 12:83-96. <http://www.flacsoandes.org/urvio/img/RFLACSO-U12-07-Zuniga.pdf>.

## SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA: URGENCIAS, RETOS Y RESPUESTA INSTITUCIONAL

Roberto Cajina<sup>106</sup>

### Introducción

El fin de la violencia política armada en Centroamérica en la década de 1990, abrió una esperanzadora ventana de oportunidad para hacer de esa angosta franja de tierra, que se extiende desde el borde Sur de México hasta el Norte de Colombia, una zona de paz, democracia, seguridad y desarrollo. Si bien, sólo tres de ellos —Guatemala, Nicaragua y El Salvador— vivieron los horrores de las guerras civiles, la región entera fue sumida en una crisis generalizada: Honduras, Costa Rica y Panamá se involucraron, para bien o para mal, en los conflictos armados en esos tres países; otras naciones fuera del área centroamericana también lo hicieron.

En Panamá, Omar Torrijos apoyó a los insurgentes sandinistas que luchaban contra la dictadura de la familia Somoza, y animado por el primer ministro sueco Olof Palme surgió el Grupo de Contadora, instancia multilateral establecida por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, en 1983, para promover la paz en Centroamérica. Honduras y Costa Rica fueron santuarios de los grupos contrarrevolucionarios que combatían al régimen del FSLN instaurado en Nicaragua, luego del derrocamiento de Anastasio Somoza en julio de 1979.

La iniciativa de paz de Contadora no prosperó, pero fue retomada por los propios presidentes de la región. A inicios de agosto de 1987 se suscribe el Acuerdo de Esquipulas II: “Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica”, una propuesta audaz y hartamente compleja que abrió la puertas a inéditos procesos de negociación para poner fin a la violencia política armada y alcanzar la paz, así como de transición del autoritarismo a la democracia y de reconversión de la Seguridad y la Defensa, hasta entonces inexplorados.

Pero el fin de la violencia política armada no inauguró, como se deseaba, un período de paz firme y duradera. Casi de inmediato fue su-

---

106 Consultor Civil en Seguridad, Defensa y Gobernabilidad Democrática/Miembro de la Junta Directiva de RESDAL.

cedida —sin solución de continuidad— por la violencia criminal, y los Estados centroamericanos, que apenas comenzaban a recuperarse de los estragos causados por la guerras civiles, fueron expuestos en todas sus desnudeces y carencias institucionales por amenazas que, si bien, no eran desconocidas, desataron toda su fuerza devastadora sobre la región: el crimen transnacional organizado, el narcotráfico —su expresión más letal—, y la violencia juvenil, un auténtico “Triángulo del mal”.

Con 522.760 km<sup>2</sup> de superficie y cerca de 50 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad vive en condiciones de pobreza, y 15 por ciento de éstos en pobreza extrema, en 2012 Centroamérica acumuló una tasa promedio de 33,56 homicidios por cada 100.000 habitantes, sobrepasando al Caribe (28,8), los países andinos (24,8); el Cono Sur (10,9), y casi cuatro veces superior a la tasa promedio de 8,8 reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Aunque la violencia homicida es ya una epidemia fuera de control, la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (ONUDD) atenúa un poco esta realidad advirtiendo que Centroamérica “puede considerarse que está acercándose al punto de crisis” (UNODC, 2011: 10).

Las porosas fronteras, largas líneas costeras<sup>107</sup> precariamente vigiladas por fuerzas navales de capacidades limitadas, debilidades estructurales y fragilidades institucionales, han sido aprovechadas por los cárteles de la droga para hacer del istmo centroamericano la principal arteria por la que circula el 84 por ciento de los estupefacientes que se consumen en Estados Unidos de América. Las cifras de la violencia criminal son pavorosas: más de 13 mil homicidios y US\$ 6.506 millones en costos económicos, cerca del 8% del PIB subregional en el 2006 (Acevedo, 2008).<sup>108</sup>

Según el BID, “más del 50% (US\$3.341 millones) son costos en pérdidas en salud, US\$ 1.281 millones en gastos privados de seguridad, US\$1.137 millones en costos institucionales y el resto en pérdidas materiales” (Banco Mundial 2011). Frente a la incapacidad de los gobiernos para garantizar la seguridad pública, ciudadanos y empresas invirtieron en ese mismo año US\$ 1.238 millones en seguridad privada, es decir, US\$ 146 millones más que los US\$ 1.137 millones presupuestados para todas las agencias involucradas en la prevención

---

<sup>107</sup> 6.217 km en total: 3.595 km por el océano Pacífico y 2.622 km por el mar Caribe.

y combate de la violencia criminal en Centroamérica (Banco Mundial 2011).

Pero si bien, el “Triángulo del mal” es una grave amenaza a la seguridad de Centroamérica y su poder destructor impacta, además a la democracia, la institucionalidad, la gobernabilidad y el desarrollo de los países de la región, no es la única ni el futuro de los centroamericanos depende exclusivamente de ella. Considerar el “Triángulo del mal” como la causa única de la violencia e inseguridad en Centroamérica es, como se verá adelante, un grave error conceptual y de política que, inevitablemente, puede conducir a decisiones equivocadas.

En el ámbito de la seguridad hay urgencias que Centroamérica tiene que solventar y retos que debe enfrentar. Entre las primeras sobresalen: la desmilitarización de la Seguridad Ciudadana, una profunda reconversión de los sectores Seguridad Pública y Defensa Nacional, y la formulación de políticas de Estado que trasciendan los estrechos límites temporales de las políticas de partidos y/o de gobierno, y definan con claridad la naturaleza de la amenaza y, en consecuencia, la naturaleza de la respuesta. La asignación y uso racional de los recursos necesarios para ejecutarlas es fundamental.

Los retos son consecuencia natural de las urgencias y, en tal sentido, la depuración y reforma, modernización y profesionalización policial es quizás el mayor de los desafíos. En paralelo a la reforma de los sectores Seguridad Pública y Defensa Nacional, otro reto de envergadura es la profunda reforma y depuración de los sistemas de justicia penal (policías, fiscalías, administración de justicia y sistemas penitenciarios), plagados de ineficiencia y proclives a la corrupción.

Hasta ahora, la respuesta institucional a las urgencias y retos ha sido, por describirla en términos delicados, muy tímida. Es evidente la falta de voluntad política de las autoridades civiles para solventar las necesidades y enfrentar adecuadamente los retos. Aunado a esto debe subrayarse la intervención de un factor que, a pesar de que en su retórica oficial proclama la necesidad de reformas institucionales, ha sido y continúa siendo altamente distorsionador: el factor Washington o la estrategia de “guerra contra las drogas” y el financiamiento de la misma.

Centroamérica está, pues, en una encrucijada, en el “punto de crisis” advertido por la ONUDD, pero las autoridades civiles, policiales y militares no dan señales claras de querer tomar el camino correcto ni hacer lo necesario para alejarse del precipicio.

### **Violencia homicida en Centroamérica**

Autoridades civiles, policiales, militares y hasta religiosas, ONG especializados en temas de seguridad y derechos humanos, líderes de partidos políticos, sectores de la academia e incluso instituciones financieras internacionales —como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, y los medios de comunicación, se han hecho eco de los datos ofrecidos por la ONUDD, pero por ingenuidad, ignorancia o perversidad acentúan sólo un aspecto de la violencia criminal que campea en Centroamérica: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Con ese único indicador la región ha sido satanizada como la “más violenta del mundo”, y Honduras como “el país más violento del mundo”. ¡Vaya reputación la que se les ha dado!

Pero no se repara, por ejemplo, que para el Global Study on Homicide 2012, de la ONUDD, la subregión Centroamérica es el conglomerado de ocho países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y México; tampoco se advierte que “África del Sur y Centroamérica, Sudamérica y el Caribe tienen tasas de homicidios considerablemente más altas que otras subregiones del mundo”(UNODC, 2011). Poca atención se presta a la serie estadística completa, 1995-2011, que muestra con claridad que a lo largo de esos tres quinquenios “la violencia homicida ha sido una constante diferenciada en la región” (Cajina, 2012), es decir, que no se trata de un fenómeno de reciente data y que sus orígenes no pueden atribuirse al crimen organizado.

Llama así mismo la atención el énfasis que los medios de comunicación han puesto sobre Centroamérica y Honduras, y el interés de presentarlos como la región y el país más violentos del mundo, lo que contrasta con el relativo silencio con relación a Venezuela, por ejemplo, que entre 1999 y 2012, reveló una Tasa de Crecimiento Global de los homicidios de 120.8%. En 2010, la tasa venezolana fue superior a las de El Salvador y Guatemala; mientras que en 2009, Caracas acumuló 120 de homicidios por cada 100.000 habitantes, una tasa por mucho superior a la de cualquiera de las capitales de los países del Triángulo

Norte (UNODC, 2011) aunque tres años después, Caracas fue desplazada al tercer puesto de las “ciudades más violentas del mundo” por San Pedro Sula, Honduras; en 2012 ambas ciudades alcanzaron 169,3 y 118,89 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente.

Todo sugiere que en la lectura del estudio anual de la ONUDD se pasa por alto lo analítico y se limita a las estadísticas de los homicidios, y no a toda la serie ni a todos los países; se reduce a los datos del año en curso y con ellos se construye un ranking sangriento de países. El resultado es una visión estrecha y deformada de la realidad, lo que inevitablemente conduce a la toma de decisiones erradas.

**Cuadro No.1**  
**Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en**  
**Centroamérica 1995-2006**

| Pais        | 1995  | 1996  | 1997  | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| El Salvador | 139,1 | 117,3 | 112,6 | 95,0 | 65,0 | 59,8 | 60,2 | 55,9 | 64,6 | 62,4 | 64,7 | 57,3 |
| Guatemala   | 32,5  | 35,3  | 38,1  | 30,9 | 24,2 | 25,8 | 28,1 | 35   | 36,3 | 42,0 | 45,1 | 43,3 |
| Honduras    | --    | --    | --    | --   | 42,1 | 51,1 | 55   | 33,6 | 32   | 36,3 | 43,0 | 45,6 |
| Costa Rica  | 5,3   | 5,3   | 5,8   | 6,0  | 6,4  | 6,4  | 6,4  | 7,2  | 7,2  | 6,6  | 7,8  | 8    |
| Nicaragua   | 15,2  | 14    | 14,1  | 13,0 | 11,2 | 9,4  | 10,4 | 12   | 12,1 | 13,4 | 13,1 | 12,8 |
| Panamá      | 14,1  | 9,1   | 11,3  | 9,9  | 9,8  | 10,1 | 10,2 | 10,8 | 9,7  | 11,2 | 11,3 | 13,3 |

Fuente: UNODC Homicide Statistics.

**Cuadro No. 2.**  
**Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Centroamérica 2007-2012**

|             | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| El Salvador | 57,3 | 51,9 | 70,6 | 64,7 | 69,2 | 41   |
| Guatemala   | 43,3 | 46   | 46,3 | 41,4 | 38,5 | 36,6 |
| Honduras    | 45,6 | 61,3 | 70,7 | 82,1 | 91,6 | 85,5 |
| Costa Rica  | 8,3  | 11,3 | 11,4 | 11,3 | 10   | 8,3  |
| Nicaragua   | 12,8 | 13,1 | 14   | 13,6 | 12,6 | 12   |
| Panamá      | 13,3 | 19,2 | 23,6 | 21,6 | 19,3 | 18   |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de ONUDD y otras fuentes públicas para Panamá en 2011 y todos los países en 2012.

Asegurar que Centroamérica es la región más violenta del mundo se ha convertido en un lugar común entre especialistas y profanos, pero tal afirmación se sustenta en un único indicador: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, dejando por fuera los delitos que, de hecho, son los que generan más inseguridad en la población, entre ellos: asalto, robo con intimidación, robo con violencia, robo con fuerza, violaciones, lesiones, violencia sexual e intrafamiliar y hurto” (Cajina, 2012: 3).

La ONUDD tiene registro de algunos de estos delitos, pero los datos son irregulares por país y año, y en consecuencia resulta imposible



construir series estadísticas completas que permitan establecer tendencias y lograr una visión completa de la violencia criminal en la región y no sólo un aspecto particular de la misma, es decir, la violencia homicida. Más aún, la tasa de homicidios que ofrece la ONUDD sólo refleja homicidios en general, sin diferenciar los vinculados a la actividad criminal común de los atribuibles al crimen transnacional organizado en general y al narcotráfico y las maras en particular, de tal forma que es imposible, incluso, determinar la verdadera naturaleza y características de la violencia homicida.

Dos ejemplos de lo irregular de los datos en los registros de la ONUDD son: la “Tasa de homicidios por 100.000 habitantes cometidos con armas de fuego” y el “Total de delitos relacionados con drogas a nivel nacional, cantidad registrada por la policía”. La primera es una de las menos irregulares, pero con importantes vacíos; y la segunda, sólo tiene información incompleta de tres países en dos años específicos.

**Cuadro No. 3.**  
**Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en**  
**Centroamérica cometidos con armas de fuego 2001-2010**

| País        | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica  | 3,3  | 3,2  | 3,5  | 3,5  | 4,5  | 4,6  |      |      |      |      |
| El Salvador | 27,5 | 24,1 |      |      | 48,1 | 50,5 |      | 39,9 |      |      |
| Guatemala   | 21,0 | 23,2 | 28,5 | 29,4 | 33,3 | 35,4 | 35,8 | 38,3 | 38,5 | 34,8 |
| Honduras    |      |      |      |      | 26,7 | 33,6 | 37,6 | 49,2 | 57,6 | 68,4 |
| Nicaragua   |      |      |      |      |      |      |      | 4,6  | 5,9  |      |
| Panamá      |      |      |      | 5,8  | 6,4  | 7,7  | 8,6  | 15,2 | 19,3 | 16,2 |

Fuente: UNODC Homicide Statistics

**Cuadro No. 4.**  
**Total de delitos relacionados con drogas**  
**a nivel nacional, cantidad registrada por la policía**

|             | Cantidad |      |       |       |      |      | Tasa por 100,000 habitantes |      |      |      |      |      |
|-------------|----------|------|-------|-------|------|------|-----------------------------|------|------|------|------|------|
|             | 2003     | 2004 | 2005  | 2006  | 2007 | 2008 | 2003                        | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| El Salvador |          |      | 7     | 8     |      |      |                             |      | 0,1  | 0,1  |      |      |
| Nicaragua   |          |      | 1.323 | 1.620 |      |      |                             |      | 24,3 | 29,3 |      |      |
| Panamá      |          |      | 2.939 | 3.150 |      |      |                             |      | 90,9 | 95,8 |      |      |

Fuente: UNODC Homicide Statistics.

Es innegable que la violencia homicida ha partido en dos a los países del istmo centroamericano: los del Triángulo Norte —Guatemala, El

Salvador y Honduras— y los del Triángulo Sur —Nicaragua, Costa Rica y Panamá—, pero esa parcelación no es consecuencia inmediata de la irrupción del crimen organizado, el narcotráfico y las maras en la región, es una realidad que data desde mucho antes, prácticamente desde el fin de la guerras civiles, desde los primeros años de las postguerras. En todo caso, el “Triángulo del mal” le ha dado “valor agregado” a esa tendencia, prolongándola y manteniéndola, aunque con algunas modificaciones como puede constarse en las tablas I y II supra.

### **Militarización de la seguridad pública**

Los procesos de negociación política que condujeron al fin de las guerras civiles en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996), abrieron —como ya se indicó antes— las puertas al tránsito de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia y de reconversión de los sectores Defensa Nacional y Seguridad Pública; sin embargo, estos procesos apenas alcanzaron a ser simples formalidades jurídicas, reformas cosméticas que no llegaron a remover, completamente, los cimientos de los viejos regímenes autoritarios ni de los ministerios de Defensa y ejércitos, y de Seguridad (Gobernación) y policías.

Durante las décadas de guerras civiles y bajo la lógica de la Doctrina de Seguridad Nacional, los ejércitos fueron los actores principales y la policía, actores de reparto, agencias represoras subsidiarias de los cuerpos militares, carentes de doctrina e identidad propias, de legitimidad social y de misión. Así, el fin de los conflictos armados encontró a las policías, entrenadas para reprimir, desnudas de institucionalidad, corruptas y deslegitimadas ante las comunidades a las que debían servir.

Con policías corruptas e ineficientes, incapaces de hacer frente al crimen organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil, la estrategia antidrogas de Washington y el beneplácito de las autoridades civiles asfaltaron el camino para que los militares continuaran en pie de guerra y preservaran su rol protagónico como actores de primera línea, ahora combatiendo al “Triángulo de mal”, mientras las policías, mal entrenadas y armadas, y peor conducidas, se perpetúan como vagón de cola del convoy militar (Cajina, 2013a).

Mientras las policías carecen, prácticamente de todo, los presupuestos, efectivos y las adquisiciones de armamento y medios militares se

incrementan sin proporción, se construyen bases navales a granel, se instalan sistemas de radares y los gobiernos se endeudan para comprar y/o rentar medios aéreos y navales. Entre 2006 y 2012 el gasto militar de Centroamérica alcanzó los US\$ 2.276.224.715, cifra que no incluye lo que Costa Rica y Panamá destinan a las unidades militarizadas de sus policías: Servicio Nacional de Guardacostas (SNG), Servicio de Vigilancia Aérea (SVA) y Policía de Fronteras (PF), Servicio Nacional Aeronaval (Senan) y al Servicio Nacional de Fronteras.

**Cuadro No. 5.**  
**Presupuesto de Defensa de los países de la CFAC 2006-2012 (en US\$)**

| Pais         | 2006               | 2007               | 2008               | 2009               | 2010               | 2011               | 2012               | Tasa de crecimiento % |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| El Salvador  | 106.363.230        | 111.400.520        | 115.409.495        | 132.861.405        | 132.874.110        | 145.784.585        | 144.067.030        | 35,44                 |
| Guatemala    | 134.476.326        | 152.106.898        | 156.210.263        | 153.090.192        | 159.860.766        | 197.818.891        | 210.816.824        | 56,76                 |
| Honduras     | 63.175.260         | 86.837.651         | 121.183.088        | 127.963.147        | 172.194.129        | 175.902.076        | 188.926.130        | 199,05                |
| Nicaragua    | 36.293.492         | 39.336.274         | 42.191.833         | 37.293.776         | 39.644.293         | 53.774.224         | 65.756.103         | 81,17                 |
| <b>TOTAL</b> | <b>340.309.308</b> | <b>386.781.343</b> | <b>434.994.679</b> | <b>471.208.520</b> | <b>504.573.298</b> | <b>573.279.776</b> | <b>609.566.087</b> | <b>79,12</b>          |

Fuente: Elaboración propia con base a datos de RESDAL.  
Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe 2012.

Adicionalmente, es preciso subrayar que entre 2006 y 2011 Centroamérica compró a Estados Unidos armamento y equipos por US\$ 1.709.316.429. El detalle de las cantidades por país y año se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6.**  
**Ventas de armas y equipos de Estados Unidos a Centroamérica 2006-2011 (en US\$)**

| Pais         | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              | 2010              | 2011                 | TOTAL                |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| Honduras     | 2.596.379         | 5.475.230         | 9.597.745         | 5.002.600         | 768.843           | 1.390.675.958        | 1.414.116.755        |
| Costa Rica   | 22.303.459        | 1.662.610         | 25.418.012        | 7.852.471         | 21.278.275        | 7.807.226            | 86.322.053           |
| Panamá       | 2.440.889         | 3.370.334         | 37.884.109        | 9.269.076         | 11.923.738        | 19.137.620           | 84.025.766           |
| El Salvador  | 4.657.164         | 4.510.109         | 16.217.575        | 15.863.813        | 8.214.579         | 6.225.151            | 55.688.391           |
| Guatemala    | 1.431.433         | 2.151.455         | 7.910.285         | 28.635.156        | 5.390.671         | 5.990.741            | 51.509.741           |
| Nicaragua    | 1.157.072         | 1.550.967         | 1.514.817         | 1.987.374         | 1.516.832         | 984.661              | 8.711.723            |
| <b>TOTAL</b> | <b>35.326.017</b> | <b>19.319.929</b> | <b>99.320.421</b> | <b>69.212.565</b> | <b>50.476.234</b> | <b>1.432.619.867</b> | <b>1.706.275.033</b> |

Fuente: Just the Facts, 2011a.

Entre 2006 y 2013 el Departamento de Defensa destinó US\$ 216.344.897 en asistencia policial y militar a Centroamérica, más US\$ 539.658.540 de los Programas Antinarcóticos (Just the Facts, 2012), cantidades difíciles de desglosar por servicio, pero en concor-

dancia con la estrategia estadounidense de “guerra contra las drogas”; es lógico suponer que la mayor parte de la misma ha sido destinada a los ejércitos y unidades militarizadas de las policías de la región. El detalle de los montos por país y año se muestra en las siguientes tablas.

**Cuadro No. 7.**  
**Asistencia Militar y Policial a Centroamérica,**  
**Programas del Departamento de Defensa 2006-2013 (en US\$)**

| Pais         | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              | 2010              | 2011              | 2012              | 2013              | TOTAL              |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Guatemala    | 1.563.493         | 2.460.734         | 2.734.488         | 2.940.039         | 10.420.133        | 17.385.657        | 9.821.657         | 9.821.657         | 57.147.858         |
| Honduras     | 969.287           | 7.994.379         | 10.766.207        | 7.410.679         | 2.861.457         | 5.025.673         | 3.557.673         | 3.557.673         | 42.143.028         |
| Panamá       | 2.068.472         | 2.711.661         | 4.603.585         | 2.935.271         | 4.877.833         | 7.004.176         | 8.851.176         | 8.851.176         | 41.903.350         |
| El Salvador  | 6.541.533         | 1.659.351         | 2.905.934         | 2.555.042         | 5.746.988         | 5.293.277         | 2.751.277         | 2.751.277         | 30.204.679         |
| Nicaragua    | 775.490           | 9.162.493         | 3.604.612         | 5.893.324         | 1.710.228         | 2.264.584         | 2.843.584         | 2.843.584         | 29.097.899         |
| Costa Rica   | 717.020           | 848.961           | 2.629.407         | 1.354.263         | 1.905.292         | 2.474.380         | 2.959.380         | 2.959.380         | 15.848.083         |
| <b>TOTAL</b> | <b>12.635.295</b> | <b>24.837.579</b> | <b>27.244.233</b> | <b>23.088.618</b> | <b>27.521.931</b> | <b>39.447.747</b> | <b>30.784.747</b> | <b>30.784.747</b> | <b>216.344.897</b> |

Fuente: Just the Facts, 2013.

**Cuadro No.a 8.**  
**Asistencia Militar y Policial a Centroamérica,**  
**Programas Antinarcóticos 2006-2013 (en US\$)**

| Pais          | 2006              | 2007              | 2008              | 2009              | 2010              | 2011               | 2012               | 2013               | TOTAL              |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Centroamérica |                   | 2.225.000         |                   | 51.825.000        | 51.618.000        | 64.248.000         | 73.655.556         | 76.526.984         | 320.098,540        |
| Guatemala     | 2.438.000         | 14.865.000        | 4.951.000         | 2.478.000         | 10,652.000        | 25.009.000         | 24.645.000         | 9.145.000          | 94.183.000         |
| Panamá        | 4.050.000         | 6,372.000         | 4.232.000         | 2.616.000         | 4.413.000         | 6.378.000          | 8.225.000          | 8.225.000          | 44.511.000         |
| El Salvador   | 6.083.000         | 1.139.000         | 1.513.000         | 1.538.000         | 4.291.000         | 4.715.000          | 2.173.000          | 2.173.000          | 23.625.000         |
| Honduras      | 639.000           | 1,741.000         | 4,237.000         | 3.824.000         | 2.357.000         | 4.221.000          | 2.753.000          | 2.753.000          | 22.525.000         |
| Nicaragua     | 517.000           | 2.984.000         | 2.655.000         | 5.034.000         | 1.367.000         | 2.175.000          | 2.754.000          | 2.754.000          | 20.240.000         |
| Costa Rica    | 623.000           | 819.000           | 2.452.000         | 830.000           | 2.104.000         | 2.196.000          | 2.681.000          | 2.681.000          | 14.386.000         |
| <b>TOTAL</b>  | <b>14,350,000</b> | <b>30,145,000</b> | <b>20,040,000</b> | <b>68,145,000</b> | <b>76,802,000</b> | <b>108,942,000</b> | <b>116,886,556</b> | <b>104,257,984</b> | <b>539,658,540</b> |

Fuente: Just the Facts, 2013.

Los gobiernos de la región niegan con ardor, pero sin argumentos, la militarización de la seguridad, pretenden encubrirlos con denominaciones neutras o decretos ejecutivos que le dan apariencia de legalidad, aunque no legitimidad, como el denominado Plan de Operaciones de Interdicción en Guatemala; los Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC) y una cascada de disposiciones presidenciales en El Salvador; estados de excepción en Honduras y Guatemala; militares disfrazados de policías en Panamá y Costa Rica y el Plan Permanente de Seguridad en el Campo en Nicaragua. Independientemente de cómo se haga y el nombre que se les dé, en esencia son fuerzas de

tarea conjuntas en las que los militares tienen el control, patrullando calles, apostados en retenes de carreteras, requisando vehículos y personas, ejerciendo labor disuasiva en vehículos de transporte colectivo o brindando seguridad perimetral a instalaciones penitenciarias.

El 12 de octubre de 2012, luego de la clausura de la XXXVII Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo de la CFAC, se informó que entre enero y septiembre de ese año, las fuerzas de la CFAC realizaron 562,941 misiones de seguridad en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, durante las cuales incautaron 17.840 kilogramos de cocaína y ocuparon 216 medios navales, tres aéreos y 1.850 vehículos de diferentes tipos (Ejército de Nicaragua, 2012). Las incautaciones de cocaína y medios de superficie deben adjudicarse a las fuerzas navales de los países de la CFAC, no así las de los vehículos de todo tipo ni los medio aéreos, y es aquí donde se revelan las insuficiencias de los ejércitos y su poca o nula capacidad disuasiva en misiones de seguridad pública. En Guatemala, por ejemplo, entre enero y agosto de ese mismo año, el Ejército realizó 11.490 operativos conjuntos con la Policía Nacional Civil, cuyos resultados fueron más que ridículos: 11 armas incautadas, 225 personas detenidas y 29 vehículos consignados en un país en donde, de acuerdo al Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), el robo de vehículos y las armas de fuego están directamente relacionados con el crimen organizado (Grupo de Apoyo Mutuo, 2012). Es obvio que la cuantiosa inversión para financiar esos operativos conjuntos no guarda relación con esos míseros resultados.

La militarización de la seguridad conlleva muchos más riesgos que certezas. En democracias frágiles e imperfectas como las centroamericanas, la superposición de funciones entre ejércitos y policías puede, en un inicio, comprenderse e incluso aceptarse. Dadas las notorias insolvencias de éstas para garantizar la seguridad pública y el rápido desarrollo, alcances y peligrosidad cada vez mayor de las actividades criminales, el empleo de los ejércitos parece ser una opción inevitable. Esto, sin embargo, no debe ni puede ser permanente; al contrario, tiene que ser transitorio y bajo estrictas condiciones de control civil y regulado por normas precisas de procedimientos, y protocolos de responsabilidades y uso de la fuerza.

La inevitabilidad de la superposición de funciones militares y policiales es un hecho que puede ser comprendido como la respuesta en un estado de necesidad y de ninguna manera significa respaldar sin

condiciones el empleo de los militares en misiones de seguridad pública. Por el contrario, la temporalidad de tal empleo debe ser planificada y su límite establecido en función de la culminación de profundos procesos de depuración y reforma, modernización y profesionalización policial, y de las agencias del Sector Justicia, tradicionalmente proclives al favoritismo y la corrupción. Sin embargo, esos procesos están estancados (Honduras y Guatemala), inconclusos en unos casos (El Salvador) y ni siquiera iniciados en otros (Panamá, Nicaragua, Costa Rica). Tan o más grave aún es el nombramiento de militares, la mayoría en situación de retiro, en las agencias de seguridad e inteligencia civil y las mismas policías, y la creciente militarización de éstas.

El Ministro de Gobernación de Guatemala es un coronel en situación de retiro y más de una veintena de militares ocupan altos puestos en la administración pública; en El Salvador, el presidente Mauricio Funes nombró a dos generales retirados, uno Ministro de Justicia y Seguridad, y otro Director General de la Policía Nacional Civil. Ambos fueron cesados en sus cargos en mayo 2013 por resolución de la Corte de lo Constitucional que declaró que ambos nombramientos violaron el artículo 147 de la Constitución Política salvadoreña.

El Presidente del Congreso de Honduras y candidato presidencial para los comicios generales de noviembre 2013, impulsa la creación de una policía militarizada bajo la denominación de Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES), mientras el anterior jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de ese país y actor principal en la crisis política de 2009 también aspira a la Presidencia de la República con la promesa de resolver la grave situación de inseguridad que vive Honduras.

En Nicaragua, medio centenar de militares retirados de alto rango ocupan altos puestos en la administración pública y en empresas paraestatales que administran la cooperación venezolana al margen del Presupuesto General de la República y el Inspector General del Ejército fue nombrado Director de la Unidad de Análisis Financiero, violando el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar que prescribe que los miembros del Ejército no podrán desempeñar cargos públicos de carácter civil (Ejército de Nicaragua, 2010).

Por la naturaleza de sus misiones —defensa de las fronteras y de los espacios aéreos y marítimos—, el entrenamiento que reciben sus in-

tegrantes, uniformes que visten, armamento y medios que utilizan, el Servicio de Vigilancia Aérea, el Servicio Nacional de Guardacostas y la Policía de Frontera de Costa Rica, y el Servicio Nacional Aeronaval y el Servicio Nacional de Fronteras de Panamá, son auténticas unidades militares que son adiestradas por las fuerzas militares de Estados Unidos, Colombia, Israel y Francia. Entre 2006 y 2011, Costa Rica y Panamá, países que en la formalidad constitucional no tienen ejércitos, compraron a Estados Unidos US\$ 87.391.053 y US\$ 85.217.766 respectivamente en armas y equipos militares. Las compras de Nicaragua fueron de US\$ 9.151.723 en el mismo período (Just the Facts, 2011b).

Adicionalmente, también en ese quinquenio Estados Unidos ha brindado entrenamiento militar-policial a 1.149 efectivos panameños y 721 costarricenses, equivalente al 44.21% del total del personal centroamericano entrenado, cuyo detalle se muestra en los siguientes cuadros:

**Cuadro No. 9.**  
**Personal entrenado por país**  
**Programas del Departamento de Defensa, 2006-2009**

| <b>País</b>  | <b>2006</b> | <b>2007</b>  | <b>2008</b>  | <b>2009</b>  | <b>TOTAL</b> |
|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| El Salvador  | 137         | 406          | 375          | 218          | 1.136        |
| Honduras     | 75          | 287          | 352          | 204          | 918          |
| Guatemala    | 48          | 356          | 87           | 225          | 716          |
| Panamá       | 137         | 276          | 180          | 79           | 672          |
| Nicaragua    | 95          | 170          | 113          | 81           | 459          |
| Costa Rica   | 34          | 21           | 70           | 203          | 328          |
| <b>TOTAL</b> | <b>526</b>  | <b>1.516</b> | <b>1.177</b> | <b>1.010</b> | <b>4.229</b> |

Fuente: Just the Facts, 2009.

**Cuadro No. 10.**  
**Personal entrenado por país, Programas Antinarcóticos**  
**2006-2011**

| <b>Country</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>TOTAL</b> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Panamá         | 98          | 212         | 25          | 33          | 65          | 44          | 477          |
| Costa Rica     | 7           | 12          | 22          | 158         | 93          | 101         | 393          |
| Guatemala      | 21          | 145         | 35          | 115         | 13          | 130         | 459          |
| Nicaragua      | 10          | 50          | 44          | 44          | 62          | 19          | 229          |
| Honduras       | 4           | 10          | 36          | 26          | 11          | 25          | 112          |
| El Salvador    | 5           | 52          | 72          | 8           | 46          | 17          | 200          |
| <b>TOTAL</b>   | <b>145</b>  | <b>494</b>  | <b>250</b>  | <b>416</b>  | <b>365</b>  | <b>363</b>  | <b>1.870</b> |

Fuente: Just the Facts, 2011c.

## **La respuesta institucional: Modelos policiales**

Los necesarios procesos de depuración y reforma, modernización y profesionalización de las policías de la región tienen que desarrollarse, necesariamente, en paralelo con el diseño, construcción y aplicación de nuevos modelos policiales en los que la prevención de y la coerción a la actividad criminal se articulen armónicamente, privilegiando la primera en la y sustentados en la concepción estratégica de la relación policía-comunidad. Los actuales modelos están desfasados y rebasados en sus capacidades. En Guatemala, El Salvador y Honduras aún cargan el peso del yugo militar al que las policías estuvieron sometidas por décadas. “Las policías del Triángulo Norte no son policías, lo son sólo de nombre. La naturaleza de ser Policía no está interiorizada en ellas, se llaman Policía pero tienen una concepción militar de lo que están haciendo; se sitúan fuera de la población, fuera de la comunidad, y sus estructuras no están adecuadas para desarrollar esa relación; hacen vida cuartelaria, salen a patrullar nada más. No hay un concepto policial interiorizado” (Aguilar, 2012).

La vida de cuartel, propia de los militares, conlleva el aislamiento de la comunidad. Las policías que hacen ese tipo de vida son policías “acuarteladas”: patrullan y regresan a sus cuarteles, y su contacto con la población es relativamente limitado. Obviamente que será mucho lo que tendrán que hacer para revertir ese ethos particular, pero mayor será el esfuerzo para librarse del lastre de ineficiencia, corrupción y abusos que arrastran, y el temor que los ciudadanos sienten.

Los modelos policiales de Costa Rica y Panamá tienen muchas similitudes, pero la más relevante es que al haber proscrito constitucionalmente sus ejércitos, en tiempos y circunstancias diferentes, era prácticamente inevitable que ambos Estados buscaran formas y mecanismos institucionales que garantizaran el cumplimiento de dos de sus principales responsabilidades: el ejercicio de soberanía y la defensa de sus fronteras y espacios marítimos y aéreos nacionales. La solución fue intermedia: organizar unidades militarizadas que cumplen misiones propias de la Defensa Nacional que, a pesar de haber sido adscritas a los ministerios de Seguridad Pública y de la retórica oficial que insiste en caracterizarlas como “civiles”, no pueden ocultar la naturaleza castrense de un modelo policial militarizado.



El modelo policial nicaragüense, promocionado internacionalmente como el mejor y más exitoso de Centroamérica, se autodefine como comunitario, proactivo, preventivo y de responsabilidad compartida (Policía Nacional de Nicaragua, 2011); sin embargo, la realidad desmiente lo que pregona la propaganda oficial. Desde su inicio, con la figura del “Policía Jefe de Sector”, hasta la fecha, este modelo ha experimentado una involución marcada, especialmente a partir de enero de 2007 con la segunda presidencia de Daniel Ortega, por un preocupante proceso de desinstitucionalización de la Policía Nacional, producto de la subordinación de ésta, no a la autoridad civil legítimamente constituida, sino a la del partido de Gobierno. Uno de sus pilares fundamentales: la relación Policía-Comunidad, ha sido trastocada por su estrecha vinculación con estructuras partidarias (Consejos del Poder Ciudadano, CPC) (Cajina, 2012; 1) y los denominados Gabinetes de la Familia) que relevaron a éstos por decisión de la esposa del presidente Ortega.

### **Respuesta institucional: Políticas de Seguridad Pública**

Una carencia transversal a todos los países de la región ha sido la falta de políticas de Estado en materia de seguridad pública expresamente formuladas y de consenso nacional, pero sobre todo, realistas, viables y adecuadamente financiadas; a fin de enfrentar con posibilidades de éxito la delincuencia común, el crimen transnacional organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil. Se trata, en síntesis, de políticas que definan la naturaleza de cada una de estas amenazas y la respuesta diferenciada a las mismas.

En los años recientes se ha producido un “boom” de políticas públicas y otros documentos conexos en Centroamérica, en la mayoría de los casos con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con denominaciones más o menos similares: En Costa Rica, “Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social” POLSEPAZ-(2010); El Salvador, “Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia” (2009-2010) (; Honduras, “Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022”; Guatemala, “Política Nacional de Seguridad” (2012), “Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz” (2012) y “Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional” (2008); Panamá, “Programa de Seguridad Integral”, PROSI, y “Programa Conjunto.

Ventana de Prevención de Conflictos y Construcción de Paz. Mejorando la seguridad ciudadana en Panamá: ‘Hacia la construcción social de una cultura de paz’ (2009-2012); y Nicaragua, “Política Integral e Implementación Policía-Comunidad y Derechos Humanos” (2002).

Todos estos documentos de política tienen características comunes, entre las que sobresalen, una explícita: su alto grado de complejidad y detalle; y otra implícita: la falta de capacidad humana, institucional y de recursos que se precisan para ejecutarlas. No cabe duda que son claras expresiones de la necesidad de enfrentar de la mejor forma el problema de la inseguridad que campea en la región, pero son tantas las limitaciones que se corre el riesgo de haber hecho inversiones considerables de tiempo y recursos humanos y materiales en la formulación de políticas cuyo resultado final es sumamente difícil de predecir.

Otras de sus características relevantes es que casi todas apuntan al fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos de prevención del delito, y lo paradójico es que aún persisten en Centroamérica las políticas de “mano dura” y “súper mano dura”, cuya expresión más alegórica es la persistencia en el empleo de las fuerzas militares y/o militarizadas en misiones de seguridad pública.

### **ESCA: ¿Una “estrategia” sin futuro?**

Además de las respuestas institucionales de perfil nacional (políticas) Centroamérica cuenta con una de carácter regional: la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), oficialmente presentada a la comunidad donante e instituciones financieras internacionales en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica celebrada en Ciudad de Guatemala el 22 y 23 de junio de 2011. Pero es preciso subrayar que la ESCA tiene poco de original, ya que es una versión readaptada y ampliada de la Estrategia de Seguridad, su Plan de Acción con Costos y las Áreas de Intervención, que Centroamérica y México habían acordado en el III Diálogo SICA-México, celebrado en México D.F. en septiembre de 2008.

Los resultados de dicha Conferencia no lograron a satisfacer las expectativas de los países del istmo. Centroamérica sólo logró ofrecimientos equivalentes a un tercio de los US\$ 6.000 millones que se precisan para echar andar los 22 proyectos de la Estrategia Regional, es decir, US\$ 2.000 millones, 80 por ciento en créditos blandos y 20

por ciento en transferencias (capacitación, tecnología, entrenamiento e inversiones destinadas a las fuerzas de seguridad de los países de la región) (Cajina, 2011).

La secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, apenas ofreció sumar US\$ 40 millones a los US\$ 260 millones ya asignados a CARSI; Australia anunció un desembolso de US\$ 25 millones y Canadá US\$ 5 millones. Colombia, Rusia, Holanda, Reino Unido, Japón, Taiwán y Finlandia, entre otros, manifestaron su apoyo en capacitación a las fuerzas de seguridad, compartir sus experiencias nacionales y formación profesional de funcionarios, aunque sin precisar el monto de sus ayudas (Cajina 2011).

En la Declaración de Guatemala, los jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, con la presencia de presidentes, ministros, jefes de Delegación, altos representantes de países amigos cooperantes, Organismos Internacionales, sector privado y la sociedad centroamericana en general, reconocieron que “ la Estrategia de Seguridad de Centroamérica constituye un hito histórico que marca el inicio de una nueva etapa en los esfuerzos para consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo. Con esa convicción, adoptan dicha Estrategia y se comprometen con su puesta en práctica” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2011).

Pero la Declaración deja más dudas que certezas. En primer lugar, porque parte de una concepción desafortunada. No se trata de “consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo”, porque lo que se precisa es construir esa Centroamérica que no existe. En segundo, porque no existe información oficial que evidencie que la Estrategia haya sido diseñada sobre la base de un diagnóstico serio, profundo y realista. Asimismo, se desconoce el Plan de Acción con Costos y no se indica si la Estrategia cuenta con un sistema de variables e indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar consistentemente su ejecución.

Hasta la fecha el SICA y la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSCA) han dado muestras claras de su enmarañada e ineficiente burocracia y de sus severas limitaciones estructurales e institucionales para administrar eficientemente los temas de su competencia y ejercer adecuadamente sus funciones. Dos ejemplos ilustran estas falencias y debilidades. Uno: es más que notoria la displicencia y la falta

de resultados concretos de los diálogos sobre Seguridad Democrática que la CSCA sostiene en paralelo con México y los Estados Unidos de América, iniciado el primero en 2004 y el segundo en el 2007; y dos, que desde su institución no ha sido capaz de concretar una de las más importantes aspiraciones del Tratado Marco: el balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública de la subregión.

A pesar de su importancia, y sin mayores explicaciones los diálogos SICA-México y Centroamérica-Estados Unidos no se continuaron, y el balance razonable de fuerzas ha sido una de las primeras bajas provocadas por la remilitarización de la región. Los países se rearmen, aumentan sus efectivos militares y ceban sus presupuestos de Defensa sin que el SICA les llame al cumplimiento de lo prescrito en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Para finales del 2005, la parálisis e ineficiencia de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSCA) era tan notoria y preocupante que los mandatarios centroamericanos, reunidos en la ciudad de León, Nicaragua, la conminaron a preparar a la brevedad un documento de prioridades de la seguridad regional y a que se reuniese para el cumplimiento de sus funciones. Adicionalmente, se creció la estructura burocrática del SICA con la creación de la Unidad de Seguridad Democrática, cuya función es supervisar el trabajo de la CSCA y dar seguimiento a los acuerdos que ésta tome.

Pero, además, es preciso reparar en la naturaleza misma de la Estrategia que, por cierto, recibió el “firme apoyo” de la CELAC en su Cumbre de Caracas en diciembre de 2011, apoyo más retórico que práctico en tanto no se precisan acciones concretas del mismo. En declaraciones previas a la Conferencia Internacional a Altos funcionarios gubernamentales centroamericanos indicaron cómo se podrían distribuir los recursos: 84% para combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil; 13% para prevención y rehabilitación; y apenas 3% al fortalecimiento institucional (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2008). Como puede constatarse, la lógica de la Estrategia es en esencia militarizada y policializada y que, en consecuencia, apunta a hacer frente a los efectos y no a las causas de la violencia ni a las debilidades estructurales del Sistema en general y de las agencias nacionales en particular. Es obvio que la Estrategia sigue la lógica de “guerra contra las drogas” de Washington y su éxito se medirá, casi de forma exclusiva, por la cantidad de narcotraficantes

mueertos y/o capturados, y la cantidad de droga incautada y que, por tanto, no ingresará a Estados Unidos.

Sin los recursos necesarios para ejecutar los 22 proyectos de la ESCA, la CSCA priorizó ocho de éstos. Sin embargo, se desconoce si fueron licitados, quiénes los ejecutan, los montos por proyecto, pero sobre todo avances y estado actual de los mismos, indicadores de impacto y resultados esperados.

**Cuadro No. 11.**  
**Proyectos priorizados por componentes de la ESCA**

| <b>Componentes</b>  | <b>Proyectos</b>   | <b>Duración en años</b> |
|---|--|-------------------------|
| <b>Combate al Delito</b>  | a. Coordinación Interinstitucional y Regional para la Seguridad Fronteriza en CA             | 5                       |
|   | b. Fortalecimiento de la Investigación Criminal  | 4                       |
|   | c. Plataforma Tecnológica Centroamericana  | 4                       |
| <b>Prevención</b>   | d. Prevención Social de la Violencia Juvenil   | 5                       |
|   | e. Proyecto regional de prevención social de la violencia                                    | 5                       |
| <b>Rehabilitación, Reinserción Social y Seguridad Penitenciaria</b> | f. Modernización de los Sistemas Penitenciarios  | 5                       |
| <b>Fortalecimiento Institucional</b>                                | g. Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad | 5                       |
|   | h. Modernización con visión regional de las instituciones                                    | 5                       |

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

## Conclusiones

Es innegable que Centroamérica vive un estado de inseguridad, pero también lo es que no se trata de un fenómeno nuevo y que no afecta por igual a todos los países de la región. Se trata del desarrollo —sin solución de continuidad orgánica— de un proceso en el que la violencia política armada fue sucedida, casi de inmediato al fin de las guerras civiles, por la violencia criminal. Las estadísticas de la ONUDD muestran que la violencia homicida ha sido una constante diferenciada entre los denominados Triángulo Norte y Triángulo Sur; pero las cifras sobre violencia criminal de la ONUDD son incompletas

y las más acabadas, las de la violencia homicida que se expresa en la cantidad de homicidios por 100.000 habitantes, no permiten establecer con precisión el nivel de la violencia criminal en un país y, por tanto, no es posible determinar, salvo con cierto grado de perversidad como aparentemente lo hacen algunos medios de comunicación social, un ranking sangriento de regiones o países violentos a partir de un único indicador. Esto no sólo es un error metodológico sino político y de política que conduce a la toma de decisiones equivocadas.

La más grave y peligrosa de esas decisiones equivocadas ha sido la militarización de la seguridad pública como la única respuesta al colapso de las policías rebasada en sus capacidades por el crimen transnacional organizado, el narcotráfico y la violencia juvenil. El empleo de los ejércitos y/o la militarización de las policías para enfrentar esas amenazas a la seguridad pública revela claramente dos grandes limitaciones: la obsolescencia de los actuales modelos policiales y la falta de políticas de Estado en materia de seguridad pública, pero tan o más grave aún la complacencia de las autoridades civiles con el reposicionamiento político de los militares. Con este nuevo rol protagónico de los uniformados se han abierto las puertas a una nueva forma de militarismo en la región, que no sólo está conduciendo a una nueva etapa de violación de los derechos humanos y a la criminalización de los movimientos sociales y comunidades indígenas, sino que pone en situación de grave riesgo la democracia, la gobernabilidad y la misma seguridad.

SIPRI ha precisado con realismo dos problemas básicos de la remilitarización en Centroamérica. “El involucramiento de los ejércitos en funciones de seguridad pública ha provocado críticas ya que ha conducido a violaciones a los derechos humanos y han fracasado en reducir los niveles de violencia” (SIPRI, 2012).

Otras de las consecuencias peligrosas y gravosas para las débiles economías centroamericanas son: el engorde de los presupuestos de Defensa, el incremento de los efectivos militares, la construcción de nuevas instalaciones militares y el aumento de las adquisiciones de armamento y equipos. Pero, además, desde la perspectiva de la institucionalidad regional, las mismas evidencian la inutilidad del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y de su pregonado Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que clara-

mente prescriben el compromiso de los gobiernos de la región con el balance razonable de fuerzas militares y de seguridad.

Aunado a lo anterior es preciso subrayar el nombramiento de militares, activos o en retiro, en los ministerios de Gobernación (Seguridad), jefaturas policiales y otros cargos de la administración pública; militarización de la policías; creación de unidades militares dentro de éstas; aprobación de leyes y decretos que conceden mayores cuotas de poder y espacios de autonomía funcional a los ejércitos; y operativos conjuntos ejércitos-policía en los que los militares tienen el mando y control.

Pero las respuestas institucionales a la crisis de la seguridad pública han sido insuficientes. Los viejos modelos policiales aún perviven y no hay signos de modernización; los urgentes procesos de depuración y reforma, modernización y profesionalización policial o se han estancado o ni siquiera han sido iniciados; las políticas de seguridad pública formuladas, la mayoría con asistencia financiera del PNUD, son piezas de ejercicio intelectual exageradamente engorrosas por sus intrincados niveles de detalle que exigen ingentes recursos que no se tienen y complicados niveles de coordinación interinstitucional en países en los que la institucionalidad es apenas una aspiración.

Finalmente, la respuesta institucional regional es confusa y hasta irreal. En ella se mezclan borrosamente acuerdos bilaterales intrarregionales y extra-regionales con una Estrategia Regional de Seguridad (ESCA) —22 proyectos precariamente amalgamados— que precisa del ingente concurso financiero de la comunidad internacional, cuya ejecución está puesta en duda, en primer lugar por la clara imposibilidad de lograr la totalidad de recursos que demanda; y, en segundo, por la precaria capacidad ejecutoria de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSCA).

En tales condiciones Centroamérica se encuentra asediada por el incremento de la criminalidad en la región que se robustece por las débiles o inútiles respuestas institucionales nacionales y la incierta perspectiva de una estrategia de seguridad regional que más allá de sus 22 proyectos, cuyo costo de ejecución es de US\$ 6.000 millones, no parece ofrecer esperanzas ni soluciones reales de mediano y largo plazo a la seguridad de los centroamericanos.

La región centroamericana está en el “punto de crisis” advertido por la ONUDD, pero las autoridades civiles, policiales y militares no dan señales claras de querer tomar el camino correcto ni hacer lo necesario para alejarse del precipicio.



## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Carlos (2008). “Los costos económicos de la violencia en Centroamérica”. Disponible en <http://www.votb.org/elsalvador/Reports/costofviolence.pdf> , visitado en octubre 13, 2012.
- AGUILAR, Pedro. Comisionado mayor en retiro, jefe de la Policía de Managua (1993-1998) y jefe antidrogas (1998-2002). Entrevista, Managua, Nicaragua, 4 de agosto de 2012.
- GAM (2012). “GAM denuncia fortalecimiento del Ejército durante el 2012”. Disponible en <http://areadetransparencia.blogspot.com/2012/10/fortalecimiento-al-ejercito-durante-el.html>, visitado en diciembre 17, 2012.
- Banco Mundial (2011). “Situación de Crimen y Violencia en Centroamérica”. Hoja informativa del BID-Seguridad Ciudadana. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36241971>, visitado en abril 3, 2012.
- CAJINA, Roberto (2013). “Seguridad en Nicaragua: ¿la excepción en Centroamérica?”. Disponible en <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3173>, visitado en mayo 6, 2013.
- CAJINA, Roberto (2013a). “Remilitarización de Centroamérica. El ‘retorno’ de los que nunca se fueron”. Artículo preparado para Diálogo Interamericano, próximo a publicarse.
- CAJINA, Roberto (2011). “Centroamérica en una nueva encrucijada: de la violencia política a la violencia criminal”. Disponible en [http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_5075\\_ESPasp0](http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_5075_ESPasp0), visitado en mayo 15, 2013.
- Ejército de Nicaragua (2010). Código de Organización, Jurisdicción y P`revisión Social Militar. Ley No. 181. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/funciones/funciones-ley-181.html> Visitado en octubre 15, 2012.
- Ejército de Nicaragua (2012), Nota de Prensa no 162/2012. Disponible en <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-ublicas/publicaciones/docs/np2012166.pdf>, visitado en octubre 15, 2012.

- Just the Facts (2009). “U.S. Military and Police Trainees Listed By Country, Department of Defense Programs, Central America, 2006-2009”. Disponible en: [http://justf.org/All\\_Trainees\\_Country?year1=2006&year2=2009&funding=Department+of+Defense+Programs&subregion=Central+America&x=120&y=10](http://justf.org/All_Trainees_Country?year1=2006&year2=2009&funding=Department+of+Defense+Programs&subregion=Central+America&x=120&y=10) Visitado en abril 11, 2013.
- Just the Facts (2011a). “U.S. Arms and Equipment Sales Listed By Country, All Programs, Central America, 1996-2011”. Disponible en: [http://justf.org/All\\_Sales\\_Country?year1=1996&year2=2011&subregion=Central+America&x=53&y=8](http://justf.org/All_Sales_Country?year1=1996&year2=2011&subregion=Central+America&x=53&y=8) Visitado en abril 11, 2013.
- Just the Facts (2011b). “U.S. Arms and Equipment Sales Listed by Country, All Programs, Central America, 2011-2011”. Disponible en: [http://justf.org/All\\_Sales\\_Country?year1=2011&year2=2011&subregion=Central+America&x=64&y=11](http://justf.org/All_Sales_Country?year1=2011&year2=2011&subregion=Central+America&x=64&y=11) Visitado en abril 11, 2013.
- Just the Facts (2011c). “U.S. Military and Police Trainees Listed By Country, Counter-Narcotics Programs, Central America, 1999-2011”. Disponible en: [http://justf.org/All\\_Trainees\\_Country?year1=1999&year2=2011&funding=Counter-%20Narcotics+Programs&subregion=Central+America&x=95&y=13](http://justf.org/All_Trainees_Country?year1=1999&year2=2011&funding=Counter-%20Narcotics+Programs&subregion=Central+America&x=95&y=13). Visitado en abril 11, 2013.
- Just the Facts (2012). “Military Policy Aid, All Programs, Central America, 2006-2012”. Disponible en: [http://justf.org/All\\_Grants\\_Program?year1=2006&year2=2012&funding=All+Programs&subregion=Central+America&x=126&y=14](http://justf.org/All_Grants_Program?year1=2006&year2=2012&funding=All+Programs&subregion=Central+America&x=126&y=14). Visitado en abril 11, 2013.
- Just the Facts (2013). “Military and Police Aid, Department of Defense Programs, Central America, 1996-2014”. Disponible en [http://justf.org/All\\_Grants\\_Country?year1=1996&year2=2014&funding=Department+of+Defense+Programs&subregion=Central+America&x=96&y=3](http://justf.org/All_Grants_Country?year1=1996&year2=2014&funding=Department+of+Defense+Programs&subregion=Central+America&x=96&y=3), visitado en abril 11, 2013.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (2011). “Declaración de Guatemala, Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica” (Comunicado). Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/Noticias/Noticia.aspx?ID=1161>. Visitado en mayo 3, 2013.

- Policía Nacional de Nicaragua (2011). “Sistematización del modelo policial proactivo de Nicaragua, 2011”. Disponible en [www.policia.gob.ni/cedoc/sector/revistas/sistematizacion.pdf](http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/revistas/sistematizacion.pdf), visitado en mayo 3, 2013.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2008). “III Diálogo SICA-México sobre Seguridad Democrática” (Comunicado). Disponible en: [http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/iii\\_dialogo.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/iii_dialogo.pdf) Visitado en mayo 3, 2013.
- SIPRI. “Trends in Military Expenditure 2012”, April 2013. Disponible en <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1304.pdf>, visitado en mayo 11 de 2013.
- UNODC (2011). “Global Study on Homicide 2011”. Disponible en [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf) ,visitado en diciembre 2, 2012.
- UNODC (2013). UNODC Homicide Statistics. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html> Visitado en diciembre 2, 2012.

# SEGURANÇA INTERNACIONAL: DA ORDEM INTERNACIONAL AOS DESAFIOS PARA A AMÉRICA DO SUL E PARA A CELAC

Marco Cepik <sup>109</sup>

## Introdução <sup>110</sup>

O fim da Guerra Fria (1945-1991) intensificou o debate sobre a expansão da agenda de Segurança Internacional. Na década de 1990, tal expansão conceitual foi proposta de modo normativo para focalizar as ameaças não militares à segurança dos indivíduos (Hampson, 2008). No contexto de globalização e liberalização dos mercados, a primeira fase de expansão conceitual baseava-se na crítica liberal a um conceito de segurança centrado no Estado, entendendo que o referente principal deveria ser o indivíduo e suas demandas de segurança não relacionadas ao potencial uso da força <sup>111</sup>.

Como ficou evidente na virada do século, o equívoco analítico e valorativo de tal proposição foi ignorar que as relações de segurança são inextrincáveis entre os níveis de análise sistêmico, estatal e individual. Logo, em um sistema internacional caracterizado pela anarquia, a garantia da segurança de um indivíduo ainda é condicionada primordialmente pelo seu pertencimento a um Estado nacional. Desse modo, a existência do Estado continua sendo condição necessária para a realização de qualquer valor individual, e, portanto, a segurança nacional é indissociável da segurança individual (Cepik, 2001).

Os ataques de 11 de setembro de 2001 alteraram novamente a agenda de segurança internacional ao colocarem o terrorismo no centro dos

109 Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). E-mail: marco.cepik@ufrgs.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3923697331385475>. Endereço eletrônico do CEGOV: <http://www.ufrgs.br/cegov/>.

110 Agradeço a dois assistentes de pesquisa na área de Segurança Internacional, João Arthur da Silva Reis e Pedro Txai Brancher, por sua ajuda na sistematização de dados empíricos e idéias aqui expostas. Aos demais orientandos e assistentes de pesquisa, sob a coordenação de Felipe Machado, meus sinceros agradecimentos e admiração. Laura Quaglia tem se desempenhado de modo eficaz, efetivo e eficiente como minha assistente pessoal, e a ela também gostaria de agradecer. Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, da FLACSO, muito obrigado pela paciência e pela oportunidade de publicação desse trabalho.

111 Destaca-se o conceito de Segurança Humana, que obteve destaque internacional ao ser apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas em 1994. O relatório defendia a criação de conceitos como: Segurança Econômica, Segurança Alimentar, Segurança de Saúde, Segurança Ambiental, Segurança Pessoal, Segurança Comunitária e Segurança Política (ONU, 1994).

debates. Iniciou-se então uma segunda fase de expansão do conceito de segurança, de corte neo-conservador. Por meio da Guerra Global contra o Terrorismo (GWoT) o governo Bush nos estados Unidos realizou um esforço revisionista de macro-securitização (Buzan e Hansen, 2009) voltado para a obtenção de primazia nuclear e consequente unipolaridade, amparado por uma agenda específica de valores e de temas (drogas, meio ambiente, crime organizado, insurgência, conflitos civilizacionais) “universais” em substituição às dinâmicas interestatais tradicionais.

Contudo, desde o início da crise econômica internacional em 2008 e de forma mais acentuada com o processo de retirada dos Estados Unidos e seus aliados do Iraque e do Afeganistão, a agenda neo-conservadora perdeu força, não obstante sua persistente capacidade de polarizar as escolhas políticas, sociais e econômicas em diferentes países. As razões para este enfraquecimento normativo e fático remetem ao cerne da crítica realista ao conceito de segurança humana e permitem abordar os dilemas atuais de segurança internacional desde uma perspectiva ética distinta do relativismo, do imperativo categórico e do utilitarismo (Reus-Smit e Snidal, 2008).

Desse modo, o objetivo deste texto é dar continuidade a um programa de pesquisa sobre segurança internacional e suas implicações para o Brasil e a América Latina, o qual caracteriza-se pelo diálogo crítico entre o realismo estrutural, a teoria dos complexos regionais de segurança e o marxismo analítico.<sup>112</sup>

Na primeira seção do trabalho a ordem internacional é caracterizada a partir de três elementos estruturais: a distribuição de poder militar, a configuração institucional predominante, além dos constrangimentos sócio-econômicos de caráter estrutural. Na segunda seção discute-se por que as balanças regionais de poder e as dinâmicas interregionais de segurança definem o nível de polarização do Sistema Internacional, além de apresentarmos as vantagens e os desafios teóricos de se inserir um nível regional de análise.

---

112 Cf. Cepik, 2001; Cepik, 2003; Cepik e Martins, 2004; Cepik e Ramirez, 2004; Cepik, 2008; Cepik, 2009a; Cepik, 2009b; Cepik, 2010a; Cepik, 2010b; Ávila e Cepik e Martins, 2009; Cepik e Schneider, 2010; Cepik e Machado, 2011; Arturi e Cepik, 2011; Cepik, 2011.

## **1 - A Ordem Internacional no Pós-Guerra Fria**

Desde o final da Guerra Fria, a descrição e a explicação da nova ordem internacional têm estado no cerne das discussões acerca das Relações Internacionais. O debate persiste até hoje (e.g. Schweller e Xiaoyu, 2011; Layne, 2012; Nye, 2012; Wohlforth, 2012). Compreendemos por ordem internacional as características estruturais do Sistema Internacional que emergem a partir da interação entre os vários Estados, grupos e sociedades humanas ao longo do tempo (Cepik & Machado, 2011). Tais características constituem constrangimentos que estabelecem as possibilidades de ação dos atores no Sistema Internacional. De maneira restritiva definimos os três elementos definidores da ordem internacional como: a distribuição de poder militar (polaridade), a configuração institucional predominante, além dos constrangimentos sócio-econômicos de caráter estrutural. Nessa seção buscamos abordar resumidamente cada um desses elementos

### **Distribuição de Poder Militar (Polaridade)**

As grandes assimetrias de poder e riqueza a favor dos Estados Unidos levaram muitos analistas a caracterizarem o Sistema Internacional no Pós-Guerra Fria como sendo unipolar. No entanto, tal classificação só é possível caso ignorarmos três prerrogativas que consideramos determinantes para a possibilidade do uso da força na era digital: as capacidades estratégicas de segundo ataque, o comando do espaço e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais. Levando em conta tais critérios estaríamos vivendo em um sistema tripolar, apesar da posição relativa dos Estados Unidos ser claramente superior frente às outras duas grandes potências, Rússia (decadente) e China (ascendente). A seguir, abordamos brevemente cada uma dessas prerrogativas.

A dissuasão nuclear fundamenta-se no conceito de segundo ataque: a ideia de que um ataque com ogivas nucleares da parte de uma grande potência seria respondida por uma retaliação maciça, ao ponto de tornar os custos de se realizar um ataque nuclear mais elevados do que os possíveis benefícios advindos de tal ato. Essa vulnerabilidade mútua tem sido a fiadora do equilíbrio entre as grandes potências há mais de quarenta anos, encontrando sua máxima expressão no conceito de destruição mútua assegurada (MAD, do inglês Mutual Assured Destruction) no período da Guerra Fria (Ávila e Martins e Cepik, 2009). A posse de armamentos termonucleares e meios de entrega em

condições de uso (mísseis balísticos intercontinentais e bombardeiros de longo alcance) configuram-se, portanto, como capacidades necessárias para a condição de grande potência.

No século XXI, os Estados Unidos buscaram romper com este equilíbrio e estabelecer a primazia nuclear ao propor a instalação da Defesa Nacional Antimíssil (NMD, do inglês National Missile Defense) na Polônia, 2007. O sistema, baseado em dez baterias de mísseis interceptadores e radares na Polônia e República Tcheca, visava a minimizar a capacidade de segundo ataque da Rússia, ao impedir uma retaliação nuclear (Ávila e Martins e Cepik, 2009). As obsoletas e decadentes capacidades russas e as ainda incipientes capacidades chinesas davam ainda mais crédito à possibilidade de os EUA se estabelecerem como polo único do Sistema Internacional.

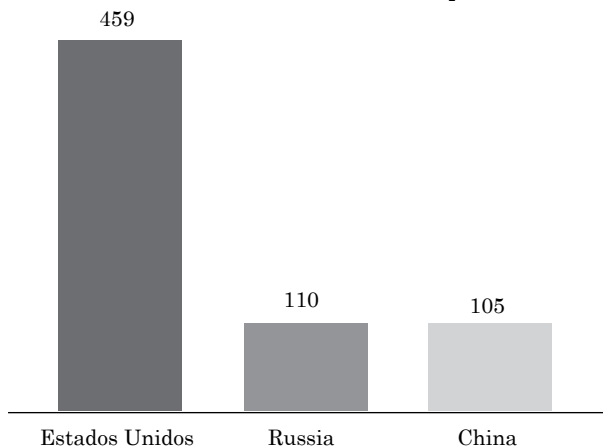
O processo de digitalização tornou a capacidade de se obter comando do espaço<sup>113</sup> mais um condicionante para a determinação da polaridade no Sistema Internacional. Devido à possibilidade de incremento de capacidades estatais que a exploração e a utilização do espaço sideral proporcionam, o poder espacial adquire importância fundamental para a grande estratégia de uma grande potência. É necessário, portanto, compreender o espaço a partir de seu significado político e não unicamente de uma perspectiva tecnológico-científica ou estritamente econômica (Cepik e Machado, 2011).

A importância militar do comando do espaço decorre de dois fatores principais. Primeiro, na manutenção de uma capacidade dissuasória nuclear de segundo ataque, devido à utilização do espaço na trajetória dos mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs) e do aumento na precisão e guiagem de tais artefatos. Segundo, em função de sua influência direta nas capacidades dos sistemas de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4SIR), as operações no espaço são interdependentes e proveem suporte essencial para as realizadas nos ambientes aéreos, aquáticos e terrestre (Avila e Cepik e Martins, 2009).

113 De acordo com Klein (2006) comando do espaço não seria a negação da ação de outros Estados, mas somente a capacidade de um país de assegurar o uso de seus ativos no espaço frente à tentativa de interferência por parte de um adversário. O autor ainda argumenta que o comando do espaço pode ser executado por meio da presença, coerção e força. A presença estaria relacionada com a posse de liderança tecnológica e ativos espaciais que garantissem uma posição de referência ao país em relação aos demais Estados. O comando pela coerção implica o uso de ameaça do uso da força como forma de evitar a presença de países competidores. Já o exercício da força decorre da construção de capacidades militares capazes de danificar a infraestrutura espacial de outros países.

A atual distribuição de ativos espaciais nos permite afirmar que somente Estados Unidos, Rússia e China são capazes de exercer comando do espaço. Apesar da grande assimetria em favor aos Estados Unidos (ver gráfico 1), Moscou e Pequim já possuem capacidades que as permitem atuar no espaço sideral sem ameaça iminente de negação de acesso a seus recursos. Consequentemente, ambas podem explorar os efeitos multiplicadores nas capacidades militares decorrentes do uso do espaço, o que se configura como uma das condições necessárias para o emprego da força na era digital.

**Gráfico 1.**  
**Estimativa do Total de Ativos Espaciais**



Fonte: Elaboração Própria, dados de UCS SatelliteDatabase, 2011.

Admitiremos como terceiro elemento determinante da condição de grande potência a inexpugnabilidade de um país, ou seja, capacidades convencionais que tornem impossível para qualquer outro país sustentar uma invasão territorial e a derrocada da soberania do Estado.

Neste sentido, é justamente em termos de capacidades convencionais que as assimetrias a favor dos Estados Unidos são mais evidentes. O país possui um orçamento de defesa de US\$ 645,7 bilhões, o que corresponde a mais de 40% dos gastos em defesa somados de todos os países do mundo (IISS, 2013). Nesse sentido, o conceito de inexpugnabilidade dos Estados Unidos parece óbvio: somente sua Guarda Costeira possui mais de 150 embarcações de patrulha e de combate, mais do que a Marinha de muitos países. Desde o final da Segunda



Guerra Mundial, um dos principais fundamentos do poder militar estadunidense tem sido sua capacidade de projeção de força para praticamente qualquer teatro de operações sem enfrentar oposição. Barry Posen caracterizou como “Comando dos Comuns” essa possibilidade de empregar suas forças sobre as áreas que não pertencem a nenhum Estado e que proveem acesso à maior parte do globo: ar, mar e espaço. Os 12 porta-aviões distribuídos ao redor do mundo, aliados a uma enorme frota de submarinos nucleares e satélites em grande quantidade seriam os principais fiadores dessa capacidade (Posen, 2013).

Embora nenhum outro Estado no mundo seja capaz de projetar poder como os Estados Unidos, as outras grandes potências desenvolveram e mantiveram capacidades defensivas inseridas em uma doutrina assimétrica, de modo a preservar capacidades convencionais dissuasórias e a inexpugnabilidade de seus respectivos territórios. Reiterando a mesma idéia com outras palavras, Rússia e China sustentam sua capacidade de dissuasão convencional na posse de capacidades militares que afetam o acesso do inimigo à região e dificultam sua livre-circulação no teatro de operações de modo a tornar um ataque contra seu território insustentável.

A Rússia tem executado uma profunda reforma em suas Forças Armadas, de modo a conservar elevado poder defensivo. Uma das principais mudanças é dotar o Exército de uma estrutura de Brigadas de armas combinadas e com capacidade de pronto emprego. Um número expressivo de aquisições foi feito, principalmente em aeronaves, sistemas de defesa antiaérea e vasos de superfície (IISS, 2013). É evidente a ênfase na construção e manutenção de infraestrutura crítica para a sustentação logística de um esforço de guerra.

Os documentos oficiais de política externa e de defesa do país ressaltam a importância do “Exterior Próximo”, ou seja, o espaço da antiga União Soviética à exceção das repúblicas bálticas, para a defesa da Rússia (Rússia, 2010; Piccoli, 2012). Nesse sentido, o Mar Negro, o Cáucaso, a Ásia Central e os demais países da CEI são percebidos como zonas essenciais para a defesa nacional. Por essa razão são consideradas como ameaças à segurança nacional russa as tentativas de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para essas áreas.

A República Popular da China é a grande potência mais recente do Sistema Internacional, tendo iniciado um processo sustentável de modernização militar do país com as quatro modernizações desde 1979. O crescimento sem precedentes nas suas capacidades militares – principalmente em armamentos convencionais de curto e médio alcance – foi pautado por uma estratégia assimétrica de antiacesso e negação de área (A2/AD), que busca compensar a fraqueza de um país frente a outro através de uma estratégia defensiva de desabilitação da rede informacional do inimigo e de limitação da capacidade de atuação do oponente no teatro de operações.

O conceito de antiacesso se refere às ações e capacidades de longo alcance que buscam evitar que as forças do oponente entrem na área de operações. Dessa maneira, os alvos principais são as forças marítimas de superfície e aéreas do adversário, além das forças de apoio presentes no âmbito espacial e ciberespacial. Já o conceito de negação de área é caracterizado pelas capacidades e ações de curto alcance que visam limitar a liberdade de ação do oponente no teatro de operações. Embora exista essa diferença entre os dois conceitos, eles são diferentes fases da mesma estratégia. Normalmente são utilizados de maneira simultânea utilizando sistemas de armas similares (DoD, 2012). Capacidades de guerra eletrônica e cibernética também são fundamentais para o âmbito de ambas.

Apesar de a possibilidade de uma confrontação sino-americana ser remota, devido à enorme interdependência econômica entre China e EUA, bem como devido ao fato de que a República Popular da China não se posiciona como uma potência revisionista e sim almeja a sua plena integração ao sistema internacional vigente, essa possibilidade preocupa determinados setores estadunidenses que visam à manutenção da primazia militar, baseada no comando dos comuns: mar, ar e espaço, tal como conceituado por Barry Posen (2003).

### **Configuração Institucional Predominante**

A ordem internacional no pós Guerra Fria é marcada também por uma configuração institucional fundamentada mais em arranjos funcionais multilaterais ad hoc e iniciativas de integração regional do que pelo multilateralismo universalista e mais rígido característico do sistema ONU. Tal “crise” do sistema multilateral adotado ao final da Segunda Guerra Mundial se deve a uma configuração mundial de

distribuição de capacidades diversa da que permitia o funcionamento do sistema ONU (Arturi, 2013; Cepik & Machado, 2011).

Porém, ao invés de desafiar a ordem vigente e se oporem às estruturas mais congeladas de poder, os Estados emergentes e potências regionais tem tentado criar arranjos paralelos mais fluidos de modo a suprir algumas falhas do sistema multilateral rígido, evidenciados a partir do início da “Guerra ao Terror” promovida pelos Estados Unidos. Nesse sentido, o que ocorre é uma relativa desconcentração da governança global, que se dilui em instituições mais restritas em seu escopo de atuação.

Iniciativas regionais como a UNASUL, a União Europeia e a União Africana e arranjos como BRICS, IBAS e G-20 são exemplos desse tipo de organizações. As potências emergentes e regionais buscam então desenvolver mecanismos de cooperação e integração regionais ao mesmo tempo em que buscam democratizar as instituições mais “tradicionais” de governança, evitando seu esvaziamento pelas grandes potências quando isto lhes é conveniente (Arturi, 2013). Esta mudança no padrão de governança global tem sido um fator de estabilização do sistema internacional, se colocando como alternativa à lógica da balança de poder no sistema multipolar desequilibrado (Cepik & Machado, 2011).

### **Pressão estrutural sócio-econômica: energia, demografia e digitalização**

O processo de securitização de atividades humanas diferentes das ameaças militares convencionais decorre de pressões estruturais associadas à transição demográfica (na escala dos bilhões), energética (superação dos combustíveis fósseis) e tecnológica (digitalização) em curso no Século XXI. Tais pressões estruturais devem ser entendidas como variáveis contextuais que devem ser agregadas à visão posicional de distribuição de capacidades do sistema e aos arranjos institucionais da ordem internacional.

A transição tecnológica em curso, também chamada de digitalização, pode ser entendida como a conversão de dados analógicos em formato digital, levando a uma confluência tecnológica que integra os mais diversos tipos de dados sob o controle do computador (Martins, 2008). As transformações causadas pelos fluxos de inovações que permitem

isso alteram de modo significativo os padrões técnico-produtivos, organizacionais e militares. Como consequência da mudança nos padrões produtivos, tem-se o desencadeamento do surgimento de demanda por novas matérias-primas e combustíveis. Assim, petróleo, alimentos, minerais, internet e satélites são termos chave a criar um sentido renovado de dilemas de segurança em áreas de atividade humana bastante distintas das ameaças militares convencionais. Também implica a crescente dependência de todos os países em relação ao ciberespaço e às tecnologias associadas ao espaço sideral (Moltz, 2008).

A digitalização trouxe transformações para o campo militar que se estendem do sistema de C4ISR, avanço de sistemas de guiagem de projéteis, alterações na produção de armamentos e na conformação de novas armas estratégicas (Martins, 2008). A transformação das capacidades militares convencionais dos Estados Unidos foi evidenciada primeiramente na Guerra do Golfo de 1991 (Cordesman e Wagner, 1996; Cohen, 2008), o que foi identificado pela literatura como o “novo modo americano de fazer a guerra” (Boot, 2003) ou como uma Revolução em Assuntos Militares.

Se em um primeiro momento a digitalização dotou os Estados Unidos de capacidades ímpares, aos poucos outros países também passaram a utilizar a rede e o computador para desenvolver processos de modernização militar pautados em capacidades assimétricas. O desenvolvimento de capacidades de negação de área e antiacesso (A2/AD, do inglês Anti-Access and Area Denial) busca compensar a fraqueza de um país frente a outro através de uma estratégia defensiva de desabilitação da rede informacional do inimigo. Neste sentido, a digitalização age no sentido de horizontalizar, ao menos relativamente, as capacidades militares, com impactos para a polaridade e polarização (Ávila, Martins, e Cepik, 2009).

De modo especial, o processo de modernização militar chinesa impõe desafios à atuação dos Estados Unidos nos teatros de operações dos mares da China Meridional e do Leste. Desta maneira, os impactos do desenvolvimento de capacidades assimétricas devem ser são essenciais para uma abordagem da dinâmica contemporânea de emprego potencial do poder militar (Biddle, 2004; Tol et. al., 2010).

A digitalização também teve efeitos sobre os padrões de resposta por parte das demais grandes potências (Rússia e China), quanto para seus aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e para potências regionais como Índia, Brasil, Austrália, África do Sul e Irã (O'Hanlon, 2009; Cordesman e Kleiber, 2007). Aspectos gerais sobre o processo de digitalização e seus impactos sobre a modernização militar e a capacidade combatente das forças armadas tem motivado reflexão também no Brasil (Martins, 2008; Duarte, 2011).

A transição demográfica é entendida como crescimento acelerado da população mundial e pela redução relativa da força de trabalho nos países desenvolvidos simultaneamente à grande concentração de jovens em determinados países periféricos. Seus impactos mais significativos estão relacionados ao fato de que a população de um Estado é uma variável estrutural de um Estado, já que a força de trabalho de um país é determinante de sua política de defesa (Ávila, 2013).

A transição energética enfrenta dupla pressão advinda das outras duas variáveis contextuais. A transição tecnológica implica em uma modificação do sistema produtivo, que cria demanda para novas matérias-primas e fontes de energia, e a transição demográfica exige maior quantidade de recursos. Ambas pressões sobre a matriz energética mundial tornam mais críticos os requerimentos logísticos de sustentação da grande estratégia de todos os estados (Klare, 2008).

## **2 - As Balanças Regionais de Poder e o Sistema Internacional**

O debate sobre a distribuição de poder no sistema internacional pós Guerra Fria se centrou na possibilidade dos Estados Unidos adquirirem a primazia nuclear<sup>114</sup>. O projeto de construção do escudo antimísil e a fragilidade dos arsenais estratégicos de Rússia e China seriam evidências do surgimento da unipolaridade como configuração estável da distribuição de poder global. No entanto, aos poucos os processos político-militares da década de 2000 foram permitindo que Moscou e Pequim gerassem uma resposta assimétrica, mantendo capacidades suficiente para dissuadir os Estados Unidos de tentar desarma-las.<sup>115</sup>

---

114 Por primazia nuclear nos referimos à possibilidade de desarmar as demais potências termonucleares com capacidade de segundo ataque antes que elas pudessem lançar mão de seus arsenais (Cepik, 2010).

115 A combinação de alguns vetores termonucleares capazes de sobreviver a um primeiro ataque e o uso de armas de energia direcionada utilizadas contra a infraestrutura civil, industrial e de serviços dos Estados Unidos e seus aliados teriam um potencial dissuasório suficiente para evitar que os Estados Unidos tentassem desarmar as demais grandes potências, seja por meio de diplomacia coercitiva ou com um primeiro ataque nuclear (Ávila e Cepik e Martins, 2009).

Tais capacidades eram estratégicas (i.e. nucleares), mas também operacionais e táticas (convencionais, nucleares e de energia direta), evidenciando o fato de que mesmo uma guerra entre as grandes potências nucleares será decidida a partir de capacidades convencionais que dependem da configuração das balanças de poder regionais para suas condições logísticas e operacionais (Cepik, 2010).

Portanto, a compreensão das dinâmicas regionais de poder adquire relevância também para um entendimento das mudanças estruturais no Sistema Internacional. A necessidade da criação de um nível regional de análise, que mediasse à passagem do exame da polaridade sistêmica a análise do comportamento dos Estados, foi explicitada na “teoria dos complexos regionais de segurança” de Barry Buzan e Ole Weaver em 2003. De acordo com os autores um Complexo Regional de Segurança (RSC) seria formado por atores cujos problemas de segurança são inextrincáveis e não podem ser analisados de maneira independente (Buzan e Weaver, 2003). Conforme sintetiza Graciela Pagliari (2009):

“Compreender as dinâmicas regionais permite entender os diversos efeitos nas diferentes regiões que as causas globais de securitização provocam. Quer dizer, mesmo que as ameaças sejam definidas em nível global, os seus efeitos não são uniformes, podendo, por vezes, gerar fragmentação e conflito ou cooperação” (Pagliari, 2009).

A estrutura de tais complexos seria condicionada pela distribuição de poder regional, os padrões de amizade e inimizade entre os atores relevantes (polarização) e as relações de poder com atores externos, principalmente as grandes potências. Ademais, também são características de um RSC a fronteira de exclusão que o diferencia de outro complexo e a existência de ao menos duas unidades autônomas (Cepik, 2010). Ainda que a instrumentalização realizada pelos autores do conceito de RSC a África Subsaariana regiões seja inconsistente<sup>116</sup>, a teoria dos complexos regionais nos fornece ferramentas analíticas que permitem a compreensão de dinâmicas regionais e suas relações com os demais níveis de análise.

---

116 É o caso do complexo regional da África subsaariana, no qual seria mais seria mais acurado incluir os países da região dos Grandes Lagos da África Central. Para uma explicação detalhada ver Castellano (2012).

Por outro lado, a classificação de países que possuem capacidades destacadas em suas respectivas regiões, mas que não podem ser enquadrados como grandes potências, segue sendo uma dificuldade teórica constante quando incluímos o nível regional em nossa análise do sistema internacional<sup>117</sup>. Buzan e Weaver diferenciam superpotências e grandes potências, as quais impactam o nível global, de potências regionais, cuja esfera de atuação seria restrita regionalmente. O problema surge quando tentamos comparar duas ou mais potências regionais entre si. Os atributos de poder necessários para a condição de potência regional deveriam ser absolutos ou relativos à região em que os Estados estão inseridos? Seria necessário, como argumenta Nolte (2007) analisarmos diferentes hierarquias de poder – global, regional e em alguns casos, sub-regional – superpostas e em constante processo de interação?

Não é possível responder tais questionamentos teóricos neste texto. Resta a proposição, a ser melhor especificada e testada, de que as dinâmicas regionais são importantes para a evolução da configuração institucional, bem como para o futuro do uso da força na ordem internacional. O aprofundamento de uma agenda de pesquisa sobre o tema a partir de uma perspectiva Latino Americana é fundamental para a formulação de um projeto integrado de inserção internacional de nosso continente.

## **Conclusão**

A América Latina foi afetada diretamente pelo processo de macro-securitização tentado pelos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria. O discurso e a prática securitizadora priorizaram o enfoque sobre as “novas ameaças” como o narcotráfico e a insurgência e em detrimento das questões mais tradicionais de segurança e defesa nacional. Os Estados Unidos buscam uma agenda de segurança baseada em seus interesses estratégicos globais, considerando a região pouco prioritária e com baixos custos de manutenção do status quo.

Entretanto, vale lembrar que Buzan e Weaver (2003) dividem a América Latina entre dois Complexos Regionais de Segurança. Enquanto México, América Central e Caribe pertenceriam ao Complexo Norte-

---

<sup>117</sup> Essa dificuldade fica evidente quando analisamos a própria terminologia utilizada pela literatura ao se referir a tais estados. Nolte (2007) enumera seis exemplos: potências secundárias, estados de segunda camada, estados intermediários, grandes potências regionais e potências médias (Nolte, 2007).

-Americano, o Complexo Sul Americano seria dividido em dois subcomplexos: o Cone Sul – caracterizado pela aproximação entre Brasil e Argentina – e o Complexo Andino (no qual a principal dinâmica seria a Guerra às Drogas). Ainda que acurada em relação ao México e ao Caribe - a proximidade geográfica com uma Grande Potência como os Estados Unidos amplia as dificuldades desses países de desenvolverem uma agenda de segurança autônoma -, a divisão da América do Sul em dois subcomplexos é equivocada pois desconsidera dois elementos fundamentais: primeiro, a importância que o conflito colombiano adquire não só pra o Complexo Andino, mas também para os países do Cone Sul. Segundo, a institucionalização das iniciativas de integração que associam países dos dois complexos.

A América do Sul possui dinâmicas de segurança próprias que requerem uma análise específica dentro da América Latina. No que se refere à distribuição das capacidades militares (polaridade), a distribuição regional de poder é multipolar. Apesar de possuírem grandes assimetrias entre si, Brasil, Argentina, Chile, Peru e Colômbia podem ser classificados como pólos na região. Em relação aos padrões de amizade e inimizade, a polarização é baixa, especialmente no Cone Sul. No entanto, a persistência de tensões fronteiriças, ameaças não estatais, projetos secessionistas e guerras civis não permite que a região seja caracterizada como pacífica. Acrescenta-se a isso a polêmica envolvendo os gastos militares do Chile e os acordos militares bilaterais assinados entre os Estados Unidos e países da região (Cepik, 2010).

As dinâmicas securitárias da América Latina não podem ser compreendidas sem que se analisem os processos de integração regional em andamento no continente<sup>118</sup>. Do ponto de vista político e securitário as iniciativas Sul-Americanas de integração se encontram em estágio mais avançada em relação ao conjunto da América Latina e do Caribe. Tal realidade é decorrente de dois elementos: um maior compartilhamento de questões comuns de segurança entre os países da América do Sul e a maior proximidade do México e do Caribe em relação aos Estados Unidos. De acordo com Fransico Rojas Aravena:

---

118 Identificamos dois eixos fundamentais desses processos: i) um eixo Sul-Americano, institucionalizado em 2008 a partir da criação da União das Nações Sul Americanas (UNASUL) e mais especificamente, do Conselho de Defesa Sul Americano ii) o conjunto da América Latina e Caribe materializado a partir da criação da Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2011.



“En los países centroamericanos y México, donde los vínculos con Estados Unidos son más estrechos y continúan dándose en condiciones de poder desiguales, los proyectos de integración regional no han adquirido ese fuerte componente político, por lo que sigue siendo el componente principal el comercial. Los esfuerzos en este ámbito no son comparables a los desarrollados desde la UNASUR” (Aravena, 2012 :8)

Desse modo, é preciso compreender a dinâmica da integração securitária a partir de dois níveis. Primeiro, a iniciativa Sul Americana que, ainda que encontre dificuldades - como a penetração da agenda norte-americana e a falta de capacidades do Brasil em se comprometer em bancar os custos do processo - se encontra institucionalizada desde a criação da UNASUL. Segundo, a iniciativa Latino Americana, propulsada pela criação da CELAC, que permite uma articulação mais ampla, embora menos coesa e com finalidades mais específicas. Ademais, concordamos com o Ministro Celso Amorim na necessidade de se consolidar a integração da América do Sul para a futura integração da América Latina. Nas palavras do próprio Ministro:

“Fortalecer a América do Sul é indispensável para a integração da América Latina e Caribe. Até porque, é necessário criar um pólo magnético alternativo que possa também ser um pólo de atração, econômico, cultural, empresarial, etc” (Amorim, 2009).

As características estruturais do Sistema Internacional impõe restrições às possibilidades de inserção internacional da América do Sul, e, de modo geral, da América Latina. No que se refere à ordem internacional após o fim da Guerra Fria, a distribuição tripolar assimétrica de poder indica as capacidades materiais que configuram os polos de poder do sistema. Por sua vez, o ordenamento institucional mais fluido e centrado na regionalização indica a importância da UNASUR. Finalmente, as variáveis contextuais que pressionam de forma objetiva a agenda de segurança a expandir-se, entendidas como as transições energética, tecnológica e demográfica, podem afetar positivamente o peso da região nos assuntos mundiais, sobretudo se o bônus demográfico previsto e os novos recursos energéticos forem combinados com o desenvolvimento de capacidades defensivas permitidas pela digitalização. Em resumo, o projeto de integração regional da região somente terá êxito se puder garantir a defesa dos bens comuns e a resolução de problemas compartilhados.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. A Integração Sul-Americana. In: CARDIM, Carlos. DEP: Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília, 2009.
- ARAVENA, Fransisco. Escenarios Globales Inciertos: los desafios de la CELAC. VII Informe Del Secretario General de FLACSO. Facultad Latinoamerica de Ciencias Sociales (FLACSO), 2012.
- AVILA, Fabricio S; CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel. Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar. Contexto Internacional, vol.31, n.01, p. 01-31, 2009.
- AVILA, Fabricio S. Polaridade e Polarização no Século XXI: impactos políticos da transição demográfica. Tese doutoral submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. 207 p.
- BAYLIS, John; WIRTZ, James; COHEN, Eliot; GRAY, Colin (Ed.). Strategy in the Contemporary World: an introduction to strategic studies. Oxford (RU): Oxford University Press, 2006.
- BONIFACE, Pascal (Org.). Atlas de Relations Internationales. Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 1993.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and Powers. New York: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. The Evolution of International Security Studies. New York, Cambridge University Press, 2009.
- CASTELLANO DA SILVA, Igor (2012). Southern Africa Regional Security Complex: The emergence of bipolarity?. Occasional Paper No 15 2012. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- CEPIK, Marco. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e conseqüências políticas. Security and Defense Studies Review, v. 1, p. 01-19, 2001.
- \_\_\_\_\_, Marco. Espionagem e Democracia. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

- \_\_\_\_\_, Marco. (Org.). América do Sul: Economia e Política da Integração Regional. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- \_\_\_\_\_, Marco. Regional Security and Integration in South America: UNASUR, OSCE, and SCO. In: KANET, Roger. (Org.). The United States and Europe in a Changing World. 1 ed. Dordrecht: Republic of Letters, 2009a, v. 1, p. 229-25.
- \_\_\_\_\_, Marco. Segurança Nacional e Cooperação Sul-Sul: Índia, Brasil e África do Sul. In: LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. (Org.). Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias. 1 ed. Rio de Janeiro: Paz&Terra, 2009b, v. 1, p. 63-118.
- \_\_\_\_\_, Marco. Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur. Terrorismo e Relações Internacionais: perspectivas para o século XXI. Rio de Janeiro: Editora Puc/loyola, 2010a. p. 121-145.
- \_\_\_\_\_, Marco. (Org.). Segurança Internacional: práticas, conceitos, tendências. São Paulo: HUCITEC, 2010b.
- CEPIK, Marco; MACHADO, Felipe. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea. Carta Internacional, Vol. 6, n. 2, Jul-Dez 2011, pp: 112-31.
- CEPIK, Marco. A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance regional. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 19, nº suplementar, p. 81-104, 2011.
- CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel Quedi. Política Internacional. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Newton Paiva, 2004..
- CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (Org.). Agenda de Seguridad Andino-Brasilena: primeras aproximaciones. 1. ed. Bogotá: IEPRI-FESCOL, 2004.
- CEPIK, Marco ; SCHNEIDER, Luiza . Kenneth Waltz. In: Marcelo Medeiros; Marcos Costa Lima; Rafael Villa; Rossana Rocha Reis. (Org.). Os Classicos das Relações Internacionais. 01 ed. São Paulo: HUCITEC, 2010, v. 01, p. 84-109.

- CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos. *Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança*. Dados, Rio de Janeiro, v. 54, p. 113-154, 2011.
- CHALIAND, Gérard; RAGEAU, Jean-Pierre. *Atlas Strategique: géopolitique des nouveaux rapports de forces dans le monde*. Tournai, Editions Complexe, 1994.
- HEUER, Richards; PHERSON, Randolph. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington: CQ Press, 2011.
- IISS. *The Military Balance 2013*. Estocolmo: International Institute for Strategic Studies, 2013.
- KATZENSTEIN, Peter. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- KAUFMAN, Stuart & LITTLE, Richard & WOHLFORTH, William. *The Balance of Power in World History*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2007.
- KELLY, Robert. Security Theory in the “new regionalism”. *International Studies Review*, v. 9, p. 197-229, 2007.
- LAKE, David. *Regional Security Complexes: A Systems Approach*. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Ed.). *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- LAYNE, Christopher. This time it's real: the end of unipolarity and the Pax Americana. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 203-213, 2012.
- LEMKE, Douglas. *Regions of War and Peace*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- MARTINS, José Miguel Quedi. *Digitalização e Guerra Local: como Fatores do Equilíbrio Internacional*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2008.
- MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, Norton, 2001.

- MILLER, Benjamin. *States, Nations and the Great Powers*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- NYE, Joseph. The twenty-first century will not be a “post-American” world. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 215-217, 2012.
- NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, v. 36, p. 881-901, 2010.
- PAGLIARI, Graciela. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.
- RUSSIA. *The Military Doctrine of the Russian Federation*. 2010.
- THÉRY, Hervé; MELLO, Neli. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Editora da USP, 2005.
- VIZENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. G3 - Fórum de Diálogo IBAS. 01. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill, 1979.
- \_\_\_\_\_, Kenneth. *Realism and International Politics*. New York, Routledge, 2008.
- WOHLFORTH, William. How not to evaluate theories. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 219-222, 2012.
- WILLIAMS, Paul. *Security Studies*. New York, Routledge, 2008.

## ¿NUEVO CONTEXTO PARA LAS FRONTERAS?

Socorro Ramírez <sup>119</sup>

Ni la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ni la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) han asumido el tema fronterizo dentro de sus prioridades. Sin embargo, ambos organismos tienen múltiples potencialidades para ayudar a superar agudos desfases en las concepciones de los distintos países sobre las fronteras y en las percepciones sobre lo que ocurre en esas zonas. Estos desajustes se presentan entre lo local y lo nacional, lo nacional y lo binacional, y han impedido, en particular, en el caso andino, la aplicación de políticas de desarrollo e integración acordada en la agrupación subregional de integración. Así lo veremos en la primera parte de esta ponencia.

La intervención de la UNASUR y la CELAC se hace inaplazable para que el nuevo contexto regional de acercamiento suramericano y de toda América Latina y el Caribe ayude a redefinir los grupos de integración subregional, a remediar las eventuales repercusiones negativas de proyectos impulsados por esas agrupaciones en la situación fronteriza y de seguridad, y a cambiar concepciones y prácticas que impiden un procesamiento cooperativo de la problemática fronteriza. Así lo veremos en la segunda parte de la ponencia, ilustrada con casos suramericanos.

### **Ayuda a desbloquear nudos problemáticos**

A los viejos conflictos de delimitación terrestre o marítima que aún siguen vigentes (Bolivia y Chile, Perú y Chile, Nicaragua y Colombia, Venezuela y Colombia, Nicaragua y Costa Rica, etc.) y que afectan a muchas zonas fronterizas, se suman hoy drásticos cambios presionados por el acelerado incremento de flujos y redes transnacionales que afectan la seguridad, enfrentan al Estado nación a nuevas lógicas y definiciones del territorio, debilitan el papel de los límites, inducen cierta “desterritorialización” de los espacios nacionales y van reconfigurando zonas más o menos integradas más allá de las líneas limi-

---

119 Posdoctorado, Institut des Hautes Études de l'Amérique latine. Doctorado en Ciencia política, Sorbona. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Esta ponencia resume varios artículos publicados y reseñados en la bibliografía.

trofes. Esa densificación de los flujos y nexos entre zonas fronterizas de países vecinos impacta algunas dimensiones de las relaciones internas a cada una de esas zonas, entre ellas y sus respectivos Estados nacionales, entre países vecinos e inclusive a los procesos mismos de integración.

Las transformaciones en curso no están siendo atendidas desde las zonas fronterizas, desde los gobiernos nacionales o desde la integración subregional, a pesar de las definiciones de políticas de seguridad, desarrollo e integración fronteriza. Persisten características tradicionales locales y conceptos arcaicos de frontera, que, al margen o resistiendo esos cambios globales, entran en continua tensión. Organismos como la UNASUR o la CELAC pueden ayudar a ampliar la visión del tema y desbloquear nudos problemáticos derivados de los desfases entre lo local y lo nacional, entre lo nacional y lo binacional, y entre lo nacional y lo subregional. Así trataremos de mostrarlo, ejemplificando el asunto con casos de la subregión andina que muestran cómo se impide el abordaje cooperativo de los asuntos fronterizos o de seguridad, y con algunas experiencias cooperativas que vale la pena destacar.

### **Local vs nacional**

Aunque la elaboración o ejecución de políticas fronterizas y de seguridad requiere de la concertación de lo local con lo nacional, entre estos dos niveles suelen predominar, más bien, los desencuentros. Y esto sigue siendo así, a pesar de los procesos de descentralización, que no han conducido a consolidar la evolución del concepto de fronteras y de las relaciones entre los centros políticos y sus periferias. Pervive un amplio desfase entre los Estados nacionales y las zonas fronterizas, que agrava los problemas de seguridad.

Las políticas gubernamentales suelen reducir las fronteras a la línea limítrofe, consideradas como una barrera impenetrable que marcan hitos y mojones al tiempo que definen jurisdicciones y soberanías. En cambio, desde las fronteras mismas el límite se reduce a una “raya” invisible y porosa, que a diario es necesario cruzar para muy diversos asuntos como comprar y vender, buscar mejores bienes o servicios educativos y de salud, visitar familiares o amigos, gestionar propiedades, cumplir con ritos tradicionales, migrar o huir. De hecho, los lazos comunitarios, étnicos, culturales, familiares y económicos fronterizos son más fuertes que los que mantienen las poblaciones de cada país

con su respectiva capital nacional, haciendo a las poblaciones de frontera más parecidas entre si que con las comunidades de otras regiones en sus propios países.

Es frecuente encontrar que, cuando los gobiernos centrales hablan de políticas fronterizas, en realidad se refieren a estrategias de defensa del territorio, la economía, la circulación de las personas y los bienes, la soberanía, la seguridad, el orden público. Pero, vistas desde la perspectiva local, tales estrategias obedecen más a razones de Estado y toman a las zonas fronterizas como un todo homogéneo desconociendo la particularidad de cada una de ellas.

Las políticas fronterizas están de ordinario dirigidas desde los Estados centrales a integrar a sus habitantes al país, pero estos suelen percibir las, más bien, como medidas que destruyen su integración espontánea e informal con sus vecinos. Y cuando dos o más Estados formalizan su integración mediante acuerdos binacionales o subregionales, suelen desatar procesos que -como sucede con el dinamismo comercial o los megaproyectos de integración física- fracturan sus territorios o anulan las funciones tradicionales de las poblaciones locales, ligadas a las aduanas, al trasbordo y a la protección nacional.

De igual modo, los centros políticos nacionales suelen percibir las fronteras solo como zonas de informalidad, ilegalidad e inseguridad. Las poblaciones locales rechazan que se denomine “contrabando” al libre mercado recíproco, las interacciones cotidianas y los arreglos informales entre ambos lados de la línea, basados en relaciones de proximidad y de contacto directo, y los defienden como una forma de compensar la muy limitada capacidad estatal para articularlos al mercado y proveerles servicios nacionales.

En realidad, en todas estas apreciaciones, propias del desfase entre lo local y lo nacional, hay exageraciones de ambos lados, que afectan la formulación de las políticas fronterizas y de seguridad.

Por parte del Estado, se carece de sentido pensar las zonas fronterizas como el umbral sagrado de la soberanía cuando, de hecho, estas han sido siempre las barreras más porosas de cada nación, han estado muy débilmente articuladas al mercado nacional, y es en ellas donde se hace más visible el carácter precario y contrahecho del Estado y de la identidad nacional.



Además, el no asumir las zonas fronterizas como resultado de una creación social que se construye y deconstruye permanentemente a partir de las fuerzas, intereses, actividades e interacciones sociales, comerciales, ambientales y de seguridad, impide trazar políticas consistentes. También lo impide el desconocer las estrechas interacciones y las fuertes interdependencias locales, ilegalizarlas o manipularlas según convenga al centro político-administrativo de cada país. Este manejo, en momentos críticos de las relaciones entre las capitales, traslada problemas intergubernamentales a las poblaciones de las regiones fronterizas, amplifica cualquier diferendo local menor y convierte las zonas fronterizas en áreas de enfrentamiento.

Es igualmente nocivo ignorar que las fronteras han sido, por lo general, lo opuesto a la capital. Asentada en el centro simbólico de la nación, la capital se convierte siempre en el ámbito de mayor desarrollo, en el “lugar” del Estado y el espacio más seguro, mientras que las zonas fronterizas quedan relegadas a una periferia aislada y marginada, espacio de retraso y pobreza, lugar abandonado y vulnerable, presa de colonizaciones y bonanzas depredadoras, controladas por fuerzas irregulares. Se ignora con frecuencia que la contraposición entre regímenes y normas de países colindantes, genera informalidad e ilegalidad en las fronteras y es aprovechada por los grupos irregulares y la criminalidad transfronteriza.

Asimismo, incide en la no formulación de políticas fronterizas y de seguridad consistentes, el desconocimiento de las condiciones de vida en las fronteras, que se encuentran lejos de los centros de producción y de toma de decisiones, no cuentan con instituciones que regulen la vida local, tienen que pagar más por insumos, energía, pasajes, ven castigadas su competitividad y sus posibilidades de desarrollo mientras, concentran la pobreza, los más bajos índices sociales y de necesidades insatisfechas, los cultivos para mercados ilícitos, la minería ilegal y los grupos irregulares, que se aprovechan de esas condiciones.

Tampoco tiene sentido que desde las zonas fronterizas se rechacen los esfuerzos estatales para evitar el aprovechamiento de la disparidad normativa de países colindantes, o que se menosprecien los efectos para toda la nación y para las mismas comunidades fronterizas de la articulación de todo tipo de contrabandos y flujos ilegales por parte de la criminalidad transfronteriza. Peor aún resulta el ignorar, ma-

nipular u obstaculizar ciertas políticas. Esta actitud solo dificulta la necesaria construcción estatal, de nuevo en detrimento de las zonas fronterizas. Si los Estados descuidaran esa obligación estarían desatendiendo sus responsabilidades y desconociendo que parte importante de las limitaciones del desarrollo local proviene justamente de la dependencia de la economía fronteriza del diferencial cambiario y del contrabando, así como de la acción de grupos ligados a la criminalidad transnacional.

El que en las fronteras se asuma como integración el solo contacto transfronterizo cotidiano y espontáneo, desconoce que esos lazos informales no permiten pensar qué región se quiere, cómo construirla y planificarla de manera coordinada entre los distintos lados de la frontera. El contacto espontáneo no necesariamente genera una capacidad propositiva que pueda ser tomada en cuenta por los Estados centrales en sus períodos de mayor cooperación o en los momentos más críticos, cuando las poblaciones fronterizas suelen limitarse a bloquear los puentes internacionales.

### **Nacional vs binacional**

El segundo desfase que afecta la formulación y ejecución de políticas fronterizas y de seguridad consistentes, tiene que ver con los desajustes entre lo nacional y lo binacional. Los países andinos, con los que ilustro los temas de esta parte de la ponencia, presentan aún notables deficiencias en la construcción de sus Estados nación, tienen dificultades para controlar y articular todo su territorio, no han generado desarrollo y seguridad fronteriza, y al mismo tiempo les corresponde asumir complejos asuntos transfronterizos y procesos de integración con los vecinos para hacerle frente a la globalización. Pero construir soberanía y al mismo tiempo compartirla, no es para nada fácil.

No es posible, sin embargo, resolver ninguna de esas tareas de construcción nacional sin tener en cuenta las fuertes interdependencias positivas y negativas entre países colindantes, como tampoco es posible abordar con éxito las dinámicas transfronterizas sólo con una respuesta nacional. La construcción de políticas concertadas entre vecinos es la única forma posible de hacerle frente a fenómenos transfronterizos o al cambio que viven las fronteras, remodeladas ahora por fuerzas globalizadoras.

En medio de los desencuentros entre los gobiernos centrales -motivados bien sea por las traumáticas negociaciones de límites, por diferencias ideológicas y políticas o por intereses encontrados- cada país trata de plantear sus propias políticas de fronteras y de seguridad sólo desde las razones y prioridades de su Estado, lo que deja poco espacio a la participación de las autoridades y comunidades locales y a la cooperación binacional.

Los desfases entre naciones se agudizan cuando la delimitación ha sido un proceso traumático o cuando subsisten diferendos territoriales. En esas ocasiones las fronteras quedan reducidas a la condición de perímetro defensivo de la soberanía, la integridad territorial y la seguridad nacional, y a zona de contención de distintas amenazas. Como el vecino es visto como un potencial enemigo capaz de apropiarse del territorio y los recursos ajenos, las fuerzas armadas pasan a convertirse en el actor principal de la dinámica fronteriza.

En el caso de Colombia y Venezuela, por ejemplo, la delimitación terrestre copó más de un siglo, cobró un carácter conflictivo y dejó muchos resentimientos en ambos países. Las negociaciones de áreas marinas y submarinas, que casi llevan a un enfrentamiento bélico a finales de los años ochenta, siguen inconclusas tras sesenta años de infructuosos intentos por concretar hipótesis de solución. En realidad, sólo en los años noventa el tema de la delimitación avanzó mediante negociaciones directas, sin que por ello se impidiera la puesta en marcha de una agenda binacional más amplia, dinamizada por el entrecruzamiento de las dos economías en el marco andino. En los años dos mil, los desencuentros ideológico-políticos han generado periodos de tensión aprovechados por los grupos irregulares y la criminalidad transnacional, que han agudizado los problemas de seguridad.

En situaciones de tensión, los gobiernos centrales tienden a reafirmar el límite que separa, a interferir o manipular las estrechas interacciones y a desmontar las fuertes interdependencias entre ambos lados de la frontera. Eso ocurrió en la relación colombo-venezolana y colombo-ecuatoriana. Como resultado, los gobiernos paralizaron las políticas fronterizas y de seguridad tanto binacionales como andinas. Además, centraron la preocupación estatal en garantizar la inviolabilidad de la línea limítrofe, privilegiando por ello la sola presencia militar y policial en la zona. No tomaron en consideración los efectos de la se-

guridad nacional sobre las poblaciones fronterizas. Invisibilizaron las especificidades y complejidades de la situación local. Paralizaron la puesta en marcha de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF), indispensable para el desarrollo y la seguridad local.

En ambos casos, la tensión intergubernamental dejó algunos ámbitos fronterizos sin regulación mientras prosperaban la corrupción y los flujos ilegales, aprovechados por la economía de la droga o de la guerra. Al mismo tiempo, se estigmatizaron espacios de interacción de la población local, indispensables para su sobrevivencia en condiciones de tanta precariedad. Por ejemplo, los caminos tradicionales usados por las comunidades, fueron bombardeados desde Ecuador para impedir que los grupos irregulares los aprovecharan para sus actividades ilegales; y del lado colombiano, el gobierno y las fuerzas de seguridad criminalizaron a las poblaciones que se encuentran en medio del fuego cruzado, e interfirieron el abastecimiento local de alimentos, medicinas y otros consumos.

Las tensiones binacionales también impidieron la urgente reconversión de las zonas fronterizas, que requiere de una política común de largo plazo. Su ausencia ha generado conflictos sociales que han presionado a los gobiernos a tomar medidas de protección contra el vecino haciendo retroceder lo avanzado. En el caso colombo-venezolano, por ejemplo, cuando el comercio binacional estuvo en auge, acabó con muchas de las operaciones que creaban empleos e ingresos en la frontera, y dejó presa a la población del diferencial cambiario y el contrabando. Y cuando autoridades y organizaciones locales intentaron reconvertir la región mediante la construcción de la ZIF, las tensiones binacionales del 2007 paralizaron sus esfuerzos.

Con la reciente caída del bolívar y la revaluación del peso, los vecinos venezolanos ya no pueden comprar en Colombia los servicios o bienes de primera necesidad que escasean en su país, mientras ven cómo los productos subsidiados venezolanos pasan a Colombia como contrabando, incrementando el desabastecimiento y el poder tanto de los grupos irregulares como de las mafias transfronterizas. El contragolpe lo recibe el comercio formal de las ciudades y la mano de obra que trabaja a un lado u otro de la línea limítrofe.

Cuando hay presión fronteriza los gobiernos toman medidas de emergencia solo nacionales, que -si no son concertadas con su par vecino

o no están dirigidas a la reconversión de los ámbitos fronterizos más ligados al comercio, de modo que no sigan dependiendo del diferencial cambiario y el contrabando- pronto se vuelven contraproducentes o irrelevantes. Hay que tener en cuenta que en la mayor parte de las zonas fronterizas andinas las interacciones principales no son comerciales, y albergan reservas naturales y territorios étnicos que necesitan protección. La reconversión del comercio o las tareas de protección requieren de una presencia estatal integral y de una gran iniciativa de las autoridades y organizaciones locales para definir las prioridades de su región así como de la acción conjunta de países vecinos para construir desarrollo e integración.

Es necesario resaltar que, ante el agravamiento de tensiones binacionales o la agudización de problemas fronterizos, han surgido iniciativas ciudadanas que vale la pena destacar. En el caso colomboecuatoriano es posible documentar diez tipos de dinámicas que se desarrollaron en medio de la crisis y ayudaron a la reconstrucción de las relaciones. La convocatoria académica logró involucrar a 18 universidades de los dos países y le dio visibilidad a las poblaciones que habitan a ambos lados de la frontera. Al mismo tiempo, se pusieron en marcha los planes de vida de los indígenas Cofanes, Pastos, Awa y de las comunidades negras, obligados a defender sus territorios y su cultura en medio de la confrontación. Igualmente, se desarrollaron marchas y encuentros de organizaciones de mujeres de ambos países, iniciativas religiosas de acción humanitaria, eventos de las cámaras de comercio, los medios de comunicación o las autoridades fronterizas y se conformaron redes ambientales binacionales. Además, el Grupo de Diálogo Binacional, integrado por diez personalidades de cada país, ayudó a fortalecer las iniciativas conjuntas, a cambiar algunas percepciones negativas de un país frente al otro, a potenciar las mediaciones internacionales y a impulsar una productiva interlocución con los gobiernos centrales. Si la formulación de políticas fronterizas y de seguridad parte de esas iniciativas ciudadanas, gana no solo en legitimidad sino también en consistencia y pertinencia.

### **Nacional vs subregional**

Un caso concreto, a manera de ejemplo, nos permite examinar los alcances y limitaciones de los mecanismos de integración para abordar esta problemática fronteriza y de seguridad, así como el efecto que en su redefinición pueden tener la UNASUR y la CELAC.

Desde la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, fue reconocida la importancia de una acción común de las naciones andinas frente a las zonas de fronteras compartidas. Sin embargo, durante veinte años no hubo desarrollos. El protocolo de Quito, de 1987, ratificó el interés sobre el tema. Las reuniones intergubernamentales hablaron, en 1989, de áreas binacionales de planificación conjunta y, en 1990, de política comunitaria para las fronteras. Se necesitó casi una década adicional para que, en 1998, se propusiera crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y, en 1999, se acordara la política de integración y desarrollo fronterizo. En 2000 y 2001, esa política trató de concretarse con el impulso de las ZIF y los centros binacionales de atención en frontera (Cebaf) y luego, con un fondo comunitario, un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo, un estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.

Estas definiciones de la Comunidad Andina (CAN) están cimentadas en una positiva evolución de las concepciones y los mecanismos acordados para la formulación y puesta en marcha de políticas fronterizas. Asumen los asuntos fronterizos, no como una cuestión meramente nacional o binacional, sino como una construcción subregional, que responda al incremento de interdependencias entre los países andinos. Además, invitan a los Estados a fortalecer la interacción económica, social y cultural que han mantenido las poblaciones fronterizas y a contar con los vecinos para hacerle frente a los retos comunes de seguridad, desarrollo e inserción internacional.

Pese a esa positiva evolución, esta política andina es adecuada para los pasos fronterizos más dinámicos pero no toma en consideración las diferencias existentes en las distintas zonas fronterizas, que siguen siendo tratadas como un todo homogéneo cuando entre los países contiguos existen ámbitos muy distintos, que una política de seguridad o de integración fronteriza debe atender.

Pero sobre todo, esta evolución no alimentó la práctica de los gobiernos, que siguen privilegiando la articulación de sus fronteras con el interior del propio país, de manera defensiva y de espaldas al país vecino; tampoco ayudó a asumir que las fronteras no son simples límites sino zonas de interacción que permiten conformar regiones transfronterizas cuyo desarrollo debe pensarse más allá de los esfuerzos unilaterales de cada Estado. Lejos de esa perspectiva los planes

de desarrollo nacional impulsan opciones unilaterales que, antes que superar, aumentan las asimetrías locales a ambos lados de la línea limítrofe. Asimismo, esta política andina no impactó las relaciones bilaterales en las que sigue predominando una visión de la frontera como un mero asunto de seguridad nacional, entendida como defensa militar. Más bien, la resistencia a asumir los problemas de seguridad fronteriza como retos compartidos ha impedido hacerle frente común a amenazas transfronterizas e impidió que las tensiones binacionales sobre asuntos de seguridad encontraran en la CAN un espacio para su procesamiento.

Por esas razones las medidas andinas no se han aplicado o han visto reducido su alcance. Así, los Cebas solo avanzaron hacia la constitución de Centros Nacionales (no Binacionales) de atención en Frontera. La delimitación del área de las ZIF se redujo a negociaciones entre cancillerías sobre municipios y áreas que debían ser involucrados pero no concretaron motores que las dinamizaran, por lo que se fueron reduciendo a zonas especiales nacionales. Ninguna ZIF avanzó, como lo acordó la CAN, hacia proyectos concertados entre los municipios participantes con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo e integración transfronterizos a partir de las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

Tampoco desde la CAN ha sido posible asumir los efectos diferenciados que produce el dinamismo de la liberalización comercial entre vecinos, el cual, en las áreas de mayor desarrollo genera empleo y crecimiento, mientras que en los pasos fronterizos suprime buena parte de las fuentes de actividad económica local, provenientes de las anteriores restricciones a la circulación de personas y mercancías. Las diferencias sobre el Estado, el desarrollo, la integración y la inserción internacional así como las tensiones entre los países miembros, amenazan la existencia misma de la CAN.

Esos múltiples desfases a los que hemos hecho referencia podrían encontrar un espacio en los dos importantes procesos de acercamiento latinoamericanos y caribeños que han ocurrido en los años dos mil. La UNASUR y la CELAC pueden ayudar a tramitar los problemas derivados de las divergencias de modelos políticos y económicos que fragmentan la región.

### **Redefiniciones en el nuevo contexto regional**

Los gobiernos suramericanos han mantenido más de una década ininterrumpida de cumbres presidenciales que han permitido el funcionamiento de la UNASUR, y los presidentes de toda América Latina y el Caribe han puesto en marcha la CELAC. En ese nuevo contexto, la intervención de la UNASUR y la CELAC se hace inaplazable para ayudar a redefinir los grupos de integración subregional, más aún cuando algunos de sus proyectos tienen repercusiones en la situación fronteriza que exigen intervención multilateral. De lo contrario, esos proyectos podrían desencadenar conflictos que repercutirían negativamente en el acercamiento regional.

### **Redefiniciones de los grupos de integración**

Aunque la UNASUR y la CELAC no se han ocupado aún del tema fronterizo y tienen limitada capacidad operativa, si pueden jalonar la redefinición de los grupos subregionales de integración (la Comunidad Andina, CAN; el Mercado Común del Sur, Mercosur; la Caricom; el Sistema de Integración Centroamericano, SICA) y de cooperación (la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA), que sí han asumido el tema de las fronteras y la vecindad y que, en algunos casos, han vertebrado miradas, propuestas y programas centrales para asumir esa problemática.

La consolidación de la UNASUR podría ayudar a que tomen curso las necesarias redefiniciones de los organismos subregionales como la CAN y el Mercosur, que deberían examinar los términos de una fusión en la perspectiva de la regionalización suramericana. Ambos organismos han construido acuerdos importantes en torno a las problemáticas fronterizas y su función podría ser una oportunidad para reforzar políticas y proyectos al respecto.

Para construir una agrupación suramericana centrada en el comercio pero con repercusiones en lo fronterizo, el Mercosur tendría que fusionarse con la CAN. Pero esa perspectiva se ha ido diluyendo con el ingreso individual de Venezuela al Mercosur, así como con las aspiraciones similares de Bolivia y Ecuador, que, a diferencia de Venezuela, no pretenden abandonar la CAN. Estos dos últimos países se apoyan para ello en la flexibilización de los acuerdos andinos, que permitió a dos de sus miembros, Perú y Colombia, firmar tratados de libre co-



mercio con Estados Unidos, la Unión Europea y países de la región y de Asia. Por su parte, Chile, Perú y Colombia no han dado muestras de estar interesados en ampliar su pertenencia al Mercosur sino en profundizar la Alianza del Pacífico.

Diluida la perspectiva de fusión, queda la posibilidad de la flexibilización. Más que un sistema de integración suramericana que construya una unión aduanera y un espacio económico común, el Mercosur puede convertirse en una red que articule distintos acuerdos bilaterales y plurilaterales, sectoriales y multisectoriales, y acompañe las distintas estrategias y compromisos que, según los respectivos intereses nacionales, asuma cada país fuera del grupo y de la región. Al mismo tiempo, la nueva entidad podría unificar los acuerdos subregionales en materia fronteriza. De este modo, podría ayudar a sus miembros a encarar juntos algunas negociaciones bilaterales y subregionales, multilaterales y globales.

Sin embargo, esa perspectiva -deseable- no parece viable a corto plazo. La dificultan las divergencias sobre el sentido de la soberanía, la seguridad, el comercio y la inserción global, existentes entre la CAN, el Mercosur y en la UNASUR, por la oposición de los gobiernos del ALBA al libre comercio, que se enfrenta a su defensa a ultranza por parte de los miembros de la Alianza del Pacífico, y por los intereses brasileños y sus conexiones globales.

Sin fusión ni flexibilización del Mercosur y la CAN, Mercosur y la Alianza del Pacífico podrían derivar hacia una polarizante competencia ideológica, política y estratégica. Para evitarla, resulta indispensable que la UNASUR y la CELAC ayuden a que esas agrupaciones encuentren espacios de relación atendiendo a la necesidad compartida de estabilidad suramericana y acercamiento regional.

La UNASUR podría también ayudar a la redefinición de la OTCA, que reúne a ocho de sus doce miembros. A 35 años de la firma del Tratado de Cooperación Amazónica (1978), a 15 años de conformación de la Organización del Tratado (1998), y a once años de la estructuración de su secretaría (2002), los gobiernos tienen para mostrar un diálogo político desarrollado a partir de sus disímiles intereses sobre la Amazonia, el intento de traducirlo en una Agenda Estratégica de Cooperación y el interés de convertir a la OTCA en un foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta, que ayu-

de a enfrentar los desafíos de la subregión. También pueden exhibir ciertas posiciones comunes defendidas en foros ambientales y algunos proyectos de cooperación ya formulados. En cambio, no han logrado enfrentar conjuntamente las amenazas a la Amazonia derivadas de la explotación legal o ilegal de recursos minero-energéticos y de alimentos así como de los megaproyectos viales y de conexión interoceánica, que están generando enormes daños a las comunidades indígenas, la biodiversidad, los ecosistemas y la seguridad.

La CELAC parece entender la importancia de este acercamiento y redefinición entre organismos subregionales. En su primer año de funcionamiento, congregó en dos ocasiones los distintos mecanismos de cooperación e integración para avanzar en su coordinación, y aunque no incluyó el tema fronterizo, este ha ido ganando visibilidad y demanda tratamiento concertado.

### **Atención a efectos de proyectos de integración**

Aunque el tema de fronteras no ha hecho parte de los cuatro ejes (comercio al comienzo, energía, integración física, defensa y seguridad) que han articulado ya trece años de acercamiento suramericano, dos de esos ejes han generado repercusiones fronterizas que requieren pronta intervención. Ese es el caso de la Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que pasó a convertirse en uno de los consejos de la UNASUR.

No obstante las definiciones de los gobiernos suramericanos sobre la necesidad de unir el tema de infraestructura y desarrollo para generar dinámicas de integración fronteriza, a pesar del compromiso de evitar los efectos dañinos sobre poblaciones, ecosistemas y regiones, algunos de los megaproyectos de la Iniciativa de Integración de Infraestructura Regional (IIRSA) - en especial los de conexión interoceánica por la Amazonia - han tenido un fuerte impacto ambiental, social y de seguridad local. Además, todos los países miembros de la OTCA tratan de aprovechar el aumento de la demanda internacional de bienes minero-energéticos y alimentos, que ha hecho subir sus precios.

Por eso, proliferan las denuncias sobre cómo la necesaria integración física no bien planeada y la explotación indiscriminada de esos recursos naturales, están generando muchos daños a las comunidades indígenas, a la biodiversidad y a la seguridad de las poblaciones en varios países suramericanos. Las movilizaciones sociales, en particu-

lar de comunidades indígenas, insisten en que si no se evalúan previamente los efectos de una obra de infraestructura ni se la consulta con los sectores implicados, continúa el despojo de sus territorios y el aumento de la pobreza, y pueden incrementarse los negativos efectos destructores y de seguridad, generando costos mayores que los beneficios económicos que promete la integración física.

Conviene revisar algunos ejemplos. Brasil decidió construir 48 represas en su Amazonia. Una de ellas, el proyecto hidroeléctrico de Belo Monte, la tercera más grande del mundo, inunda 48.000 hectáreas en la cuenca del río Xingú, expulsando a los 40.000 indígenas que se han movilizadado en su contra. En Ecuador, la movilización de organizaciones sociales impactó la aprobación de la ley del agua. Diversas poblaciones votaron contra la actividad minera, defienden la Iniciativa Yasuní-ITT de conservar bajo tierra las reservas petroleras del Parque Nacional Yasuní, protestan contra la apertura de rondas negociadoras y de licitaciones para la exploración y construcción de una infraestructura petrolera en torno al parque, que podría afectar esa área de extraordinaria biodiversidad y poner en riesgo la existencia de varios pueblos que permanecen en aislamiento voluntario o que aún no han sido contactados, a más de generar otros efectos ambientales, sociales y de seguridad, necesariamente asociados a la explotación de hidrocarburos. Por protestas de indígenas amazónicos bolivianos, el presidente Evo Morales tuvo que cancelar la construcción de 306 kilómetros de una carretera financiada por Brasil, que atravesaría un territorio indígena y el parque nacional Isiboro Sécure. En las comunidades indígenas y entre los pequeños agricultores peruanos de la Amazonia ha aumentado la resistencia al despojo de sus territorios para extracción de maderas, minerales, hidrocarburos y agronegocios, y han logrado frenar las represas peruano-brasileñas en la Amazonia peruana.

El caso más complejo es el de la mega-carretera Interoceánica Sur de 5.404 kilómetros, que, desde septiembre de 2011, ha conectado el Atlántico brasileño con el Pacífico peruano. Como lo muestra un informe elaborado tras un largo recorrido por la Interoceánica, ésta abre muchas oportunidades pero también genera grandes desafíos al exponer a la economía mundial un vasto sector de la Amazonia, hasta ahora bien conservado. En los cinco años de construcción de la vía y en su primer año de apertura ya aparecen desiertos mineros donde

había selva espesa. Chinos, rusos, europeos y latinoamericanos llegan a montar negocios o a extraer el oro o la madera, y su flujo puede multiplicarse. Los pueblos de la triple frontera selvática -Rio Branco en Acre, Brasil; Cobija en Pando, Bolivia; y Puerto Maldonado en Madre de Dios, Perú- y otros pequeños caseríos, vieron duplicar sus habitantes sin que estuvieran preparados para la inmigración masiva, careciendo aún de servicios básicos e instituciones sólidas. La criminalidad organizada, que articula narcotráfico, extractivismo ilegal, trata de personas, etc., aprovecha más rápidamente la interconexión que los empresarios o que la capacidad reguladora de los gobiernos.

Algunas protestas similares podrían documentarse en el Proyecto Mesoamérica. Aunque muchos casos suramericanos o centroamericanos en los que está presente esta problemática de desarrollo y seguridad en zonas fronterizas, son proyectos bilaterales, el marco multilateral de la UNASUR o la CELAC ofrece mejores condiciones para una primera aproximación que abra posibilidades de solución a problemas transfronterizos y que fomente la cooperación entre países colindantes.

El marco de la CELAC es también propicio para introducir el tema de fronteras y seguridad dado que en la regulación de conflictos asume el papel que estaba en el origen del Grupo de Río y habla de una instancia de diálogo para la solución pacífica de controversias. Además, sus reuniones ayudan a concertar acuerdos entre sus miembros, y facilitan la comunicación, coordinación, complementariedad y sinergia entre organismos e instituciones subregionales de integración.

### **UNASUR y CELAC: ¿Generadoras de cambios?**

Más que programas puntuales que desaparecen sin impactar las realidades fronterizas, entidades como la UNASUR o la CELAC podrían ayudar a desatar nudos que dificultan su puesta en marcha, a definir criterios para mejorar la formulación y aplicación de las políticas concertadas entre vecinos luego de un balance de las políticas subregionales de desarrollo e integración fronteriza.

Para hacerle frente al desfase entre lo local, lo nacional, lo binacional y lo subregional, la UNASUR y la CELAC podrían contribuir a generar algunos cambios como los que se enumeran a continuación.

- 1) Ante todo, es necesario cambiar la definición de la frontera entendida como borde y límite territorial de un Estado. Mediante esta definición cada Estado asume, equivocadamente, que su territorio constituye un espacio uniforme y alberga una nación única, diametralmente distinta a la del vecino. En consecuencia, reduce la política fronteriza a buscar la homogeneización cultural, lingüística y religiosa de las poblaciones locales. Pero estas presunciones no se ajustan a la realidad. Es imposible desconocer que las fronteras no constituyen un continuo homogéneo en sentido alguno, ni geográfico, ni ambiental, ni poblacional, ni cultural, ni económico o de seguridad. Por lo tanto, para hacer viables las políticas y los programas, se impone la necesidad de considerar las características específicas de cada zona de frontera.
- 2) Además, las políticas fronterizas deben remediar los efectos negativos generados por la delimitación terrestre o marítima entre naciones que, en muchos casos, ha roto los vínculos familiares y etno - lingüísticos que existían antes de su demarcación. También es necesario revisar las consecuencias negativas de aquellas políticas que, para afirmar el límite, han hecho dependientes a las zonas fronterizas del centro político nacional empobreciendo de paso muchas de sus culturas y capacidades. Asimismo, es justo reconocer que los límites políticos han desarticulado sistemas naturales complejos, que requieren un manejo integral y contraponen normatividades. Al someter cada una de las porciones nacionales a procesos locales y legislaciones estatales distintas, fallan los planes de manejo, y la ausencia de regulación compartida es aprovechada por grupos irregulares y criminalidad transfronteriza.
- 3) Igualmente, hay que aceptar que la superposición de soberanía estatal y relaciones transfronterizas propias de las zonas fronterizas, crea situaciones problemáticas que suelen ser tratadas de manera diferente a nivel local y nacional. A nivel local, la necesidad del otro y el desarrollo espontáneo de numerosas interdependencias, se imponen al conflicto, aunque no lo eliminan del todo. De ahí que los problemas entre zonas fronterizas suelen ser de poca monta y más fácil solución. Desde el centro político, en cambio, estos mismos problemas suelen ser abordados en otra perspectiva, que, muchas veces, conduce a recriminaciones y tensiones recíprocas, más que a una mutua cooperación.

- 4) Al mismo tiempo, desde las zonas de frontera se debe examinar cómo la discordancia entre los órdenes territoriales de dos o más países, la contradicción entre sus sistemas aduaneros, el contraste entre sus instituciones y políticas públicas, así como la superposición entre soberanía estatal y relaciones transfronterizas espontáneas, crea amplios márgenes desregulados. Allí prosperan la informalidad y la ilegalidad, y los grupos irregulares luchan por apropiarse y controlar en su beneficio los fluidos nexos entre ambos lados del límite.
- 5) Del mismo modo, los gobiernos centrales ganan si admiten que en el nivel fronterizo la cooperación es un hecho cotidiano y espontáneo que involucra muy diversos sectores, y que los Estados, más que inhibirla, tendrían que reconocerla, estimularla y proporcionarle el marco legal y las condiciones materiales para que se fortalezca. Y las fronteras ganan en aceptar que la definición de la política de fronteras y seguridad no es solo un asunto local y espontáneo, sino que requiere de amplios consensos transfronterizos capaces de reunir intereses muy diversos, de los gobiernos, los militares, los partidos políticos, los congresos, las cámaras de comercio, los gremios profesionales, etc.
- 6) Asimismo, es necesario asumir que la cooperación interestatal transfronteriza requiere de un proceso de negociación diplomática y de formalización institucional indispensable, entre otros, para evitar que en momentos en que se agudizan los conflictos la delincuencia aproveche las facilidades que le brinda la vecindad. Requiere fortalecer la puesta en marcha instituciones para la vecindad con autoridades y poblaciones locales de los ámbitos fronterizos compartidos, que permitan analizar la situación local y propender por políticas fronterizas binacionales y formas de acción conjunta.
- 7) Por lo demás, es necesario elevar la integración espontánea local a una visión transfronteriza más amplia, que tenga en cuenta las fortalezas y debilidades del ámbito respectivo y defina cómo las distintas comunidades quieren vivir y construir región transfronteriza. Sólo acuerdos entre lo local y lo nacional, binacionales, subregionales y regionales permiten fijar metas comunes para construir institucionalidad y para impedir el aprovechamiento

irregular de los desfases entre regulaciones nacionales y dinámicas fronterizas.

- 8) Es también indispensable reconocer que la vecindad no sólo depende de la voluntad de los Estados, y que las zonas fronterizas representan una realidad articulada a nivel geográfico, social, económico, cultural, ambiental e incluso en materia de seguridad ciudadana. Se debe aceptar que la amplia red de contactos y relaciones espontáneas o las iniciativas más articuladas juegan el papel de puente entre los países y pueden ayudar a la sobrevivencia, desarrollo y seguridad ciudadana de comunidades no suficientemente atendidas por sus Estados.
- 9) La UNASUR y la CELAC podrían apoyarse en los esfuerzos emprendidos en distintas zonas fronterizas entre países latinoamericanos y caribeños, incluso en aquellos en los que las diferencias han llevado a tensiones y rupturas diplomáticas, entre los cuales ha crecido el diálogo y la elaboración conjunta de planes binacionales por parte de los gobiernos centrales, de iniciativas de desarrollo e integración asumidas por autoridades y organizaciones empresariales o sociales fronterizas. Podrían ayudar a que los países que enfrentan problemas limítrofes, sean terrestres o marítimos, construyan canales de diálogo y negociación, refuercen los nexos positivos de vecindad entre sus poblaciones fronterizas para transformar el diferendo en experiencia cooperativa.
- 10) La UNASUR y la CELAC podrían apoyarse en la experiencia de la Unión Europea para construir una Unión sin fronteras internas y con una política comunitaria para sus fronteras externas, así como en su programas de integración y desarrollo fronterizo sostenible. La Cumbre Iberoamericana creó la “Facilidad de Inversión para América Latina” en proyectos de infraestructura, energía, medio ambiente y cohesión social, impulsados con la CAF y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con su Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza la CAF (COPIF) fomenta una acción bilateral y multilateral coordinada en las zonas de fronteras.
- 11) Los espacios multilaterales (suramericano y latinoamericano-caribeño) pueden ayudar a realizar un balance de las definiciones de las agrupaciones subregionales de integración para contribuir

al mejoramiento de la formulación y aplicación de políticas fronterizas y de seguridad concertadas entre vecinos. Tienen la posibilidad de acercar intereses meramente nacionales y de corto plazo, que han prevalecido en los distintos grupos subregionales, y que, entre otras cosas, han impedido poner en marcha sus muy avanzadas políticas fronterizas y de seguridad. Pueden ayudar a consensuar una visión política colectiva de largo alcance y darle el necesario empuje a la redefinición de esas agrupaciones que, a su vez, repercuten en la consolidación del acercamiento regional. Así, la UNASUR y la CELAC podrían ir construyendo una comunidad sin fronteras internas y una política comunitaria para sus fronteras externas.



## BIBLIOGRAFIA

- AMORÍN Celso, “La integración suramericana”, en *Diplomacia, Estrategia, Política*, Brasilia, Fundación Alexandre de Guzman – Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, No. 10, octubre-diciembre de 2009, pp, 5-25.
- CEPIK Marco y Ramírez Socorro (eds.), *Agenda de seguridad andino - brasileña. Primeras aproximaciones*, Bogotá, Fescol – IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, diciembre de 2004.
- Corporación Nuevo Arcoiris, *La Frontera Caliente entre Colombia y Venezuela*, Bogotá, 2012.
- HIRST Monica: “La política sudamericana de Brasil: entre el peso de las asimetrías y la incidencia de nuevas coyunturas” en Fernando Calderón (comp.): *Escenarios políticos en América Latina. Conceptos, métodos y Observatorio Regional*, Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 2, pnud / Siglo xxi, Buenos Aires, 2008, pp. 229-259.
- LAGOS Ricardo (comp.): *América Latina ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires, 2008.
- ONU, Naciones Unidas, “El futuro que queremos”, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible*, Nueva York, 2012.
- OTCA - PNUMA, “Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía”, *GEO Amazonía*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2009.
- ORDUZ Salinas Natalia y Uprimny Yepes Rodrigo, “El Principio de Precaución y la Amazonía”, *Documento de consultoría para Amazonia Posible y sostenible*.
- RAMÍREZ Socorro (editora), *La cooperación amazónica. Desafíos y oportunidades de la cooperación amazónica a través de la OTCA*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia con el auspicio de OTCA – Cepal – Cooperación alemana GIZ – Cooperación de Holanda, 2013.

RAMÍREZ Socorro “¿Foros políticos más que integración?” presentada en el seminario internacional: La Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos comerciales preferenciales: las perspectivas de la integración sudamericana, realizado por la OMC y la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador, en Quito, el 4 de octubre de 2012.

---

“Vecindad y conflicto en las fronteras amazónicas”, en Juan Alvaro Echeverri y Catalina Pérez (edts), *Amazonia colombiana: imaginarios y realidades*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, sedes Amazonia y de Bogotá – Instituto Amazónico e Investigaciones (Imani), 2010, pp. 409-430.

---

“La Comunidad Andina y las perspectivas suramericanas”, en *Mundo Nuevo*, revista de estudios latinoamericanos, Caracas, año II, No. 4, julio-diciembre de 2010, 367-398.

---

“A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança”, *Nueva Sociedad*, especial em português, diciembre de 2009, pp. 90-107.

---

Dinámicas fronterizas andino – amazónicas: impactos en la vecindad y en la integración. Una mirada desde Colombia”, en *Fronteras en globalización: localidad, biodiversidad y libre comercio en la Amazonia*, Sede amazónica de la Universidad Nacional – Universidad Javeriana, 2008.

---

“Acercando a los vecinos. Agenda de Seguridad andino brasileña”, en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, N° 50, septiembre-diciembre de 2003, pp. 51-62.

RAMÍREZ Socorro (coordinadora y editora), *Foros Camino a Cartagena*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, abril de 2012.

---

(coord. y edit.), *Colombia – Ecuador: construyendo puentes. Políticas de desarrollo y paz para la frontera*, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - OEA - PNUD, Bogotá, 2009.

---

(coord. y edit.), *Ecuador: miradas binacionales*, Bogotá, IEPRI – Academia Diplomática, 2008.

- \_\_\_\_\_ (coord. acad. y edits.), *Venezuela hoy: miradas binacionales*, Bogotá, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad del Rosario, 2008.
- \_\_\_\_\_ y Montufar Cesar (coords. acad. y edits.), *Colombia - Ecuador: cercanos y distantes*, Bogotá, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad Andina Simón Bolívar, marzo de 2007.
- \_\_\_\_\_ y Cadenas José María (coords. acad. y edits.), *Colombia y Venezuela: retos de la convivencia*, Bogotá, Grupo Académico Colombia - Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Centro de Estudios de América de la Universidad Central de Venezuela (UCV), 2006.
- \_\_\_\_\_ y Cadenas José María (coords. acad. y edit), *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*, Caracas, Grupo Académico Colombia - Venezuela, UCV - IEPRI Universidad Nacional de Colombia, enero de 2005.
- \_\_\_\_\_ y Cadenas José María (coords. y edits.), *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Bogotá, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia – UCV – CAB, 2003.
- \_\_\_\_\_ y Cadenas José María (coords. y edits.), *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI Universidad Nacional – Universidad Central de Venezuela – Corporación Andina de Fomento (CAF) – Convenio Andrés Bello (CAB) – Tercer Mundo Edts., noviembre de 1999.
- RAMOS Francesca, Romero Carlos y Ramírez Hugo Eduardo, *Hugo Chávez: Una década en el poder*; Centro Editorial del Rosario, Bogotá, 2010.
- RODRÍGUEZ Manuel, “La política exterior ambiental de Colombia en el Ámbito global”, en Ardila Marta, Cardona Diego y Ramírez Socorro (eds.), *La política exterior de Colombia en el siglo XXI*, Bogotá, Fescol, 2005 pp. 145-213.
- VIEIRA Edgar, *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*, Universidad Javeriana – Convenio Andrés Bello, 2008.

“50 años de integración latinoamericana: del tratado de Montevideo a UNASUR”, dos tomos, Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos, Caracas, año II, No. 4, julio-diciembre de 2010.

**Recursos en línea:**

RAMÍREZ Socorro, ¿Nueva etapa del Mercosur? <<http://www.razon-publica.com/index.php/internacional-temas-32/6967-inueva-etapa-del-mercosur-.html>>.

\_\_\_\_\_ Socorro (Coord.) Foros Camino a Cartagena. <[http://www.summit-americas.org/cs/pubs/foros\\_camino\\_ctg.pdf](http://www.summit-americas.org/cs/pubs/foros_camino_ctg.pdf)>.

CONNECTAS, Informe especial reportaje hecho por Connectas en alianza con semana.com: La Autopista de la Selva que atraviesa el Amazonas

\_\_\_\_\_ Informe especial reportaje hecho por Connectas en alianza con semana.com: <<http://www.semana.com/mundo/autopista-selva-atravesia-amazonas/184391-3.aspx>>.

\_\_\_\_\_ Informe especial reportaje hecho por Connectas en alianza con semana.com: Se abre el Amazonas <<http://www.connectas.org/amazonas/es/intro.html>>.

\_\_\_\_\_ Informe especial reportaje hecho por Connectas en alianza con semana.com: El largo recorrido de la Interoceánica suramericana, <<http://www.connectas.org/amazonas/es/vias1.html>>.

\_\_\_\_\_ Informe especial reportaje hecho por Connectas en alianza con semana.com: Salvar a Madre de Dios, <<http://www.connectas.org/amazonas/es/vias2.html>>.

## RELACION DE AUTORES

**SONIA ALDA.** Doctora en Historia por la Universidad Autónoma de Madrid. En la actualidad es investigadora principal del área de América Latina y profesora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa de la UNED, en el Programa de Postgrado y en Máster Universitario de Paz, Seguridad y Defensa y es profesora-tutora en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Ha estado integrada al Departamento de Historia Moderna y Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid (1992-1994), el Instituto Universitario Ortega y Gasset (1995-1998), el Departamento de Historia Contemporánea de la UNED (2000-02) y en 2003-04, bajo la Subdirección de investigación ha realizado análisis de prensa nacional e internacional en el Real Instituto Elcano. En la actualidad su investigación se centra en el análisis de las políticas públicas en relación con la seguridad y el combate al crimen organizado en la región.

**ISABEL ALVAREZ.** Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO. Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Se desempeñó como investigadora de la Secretaría General de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, del 2011 a 2013. Forma parte del equipo de coordinación de los Proyectos con CAF acerca de la “Construcción de una Agenda CELAC” y las “Nuevas Dimensiones sociales e internacionales de América Latina y el Caribe”.

**ADRIÁN BONILLA.** Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de FLACSO-Ecuador. Fue director de FLACSO-Ecuador entre 2004 y 2012. Es Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y desde hace veinte años se dedica a las Relaciones Internacionales y a las Ciencias Políticas. Se especializó en temas de Política Comparada en la Región Andina y dinámicas de construcción de seguridad en América Latina. Publicó siete libros como autor y editor. Tiene artículos en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Sus contribuciones lo llevaron a dictar cátedra en el sistema de FLACSO internacional, además de Brasil, Bolivia y República Dominicana. También ocupó un sin número de puestos relevantes en el ámbito académico y como consultor.

**ROBERTO CAJINA.** Consultor Civil en Seguridad y Defensa. Historiador, ha cursado estudios en Ciencias Sociales así como en Historia y Estudios sobre América Latina. Se ha desempeñado como asesor en Historia para el Ejército Popular Sandinista como. Desde 1994 hasta 1997 trabajó como investigador de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Asimismo, se ha desempeñado como asesor externo del Ministerio de Defensa de Nicaragua así como del Ministerio de la Gobernabilidad. Ha sido catedrático en la Academia Militar Nicaragüense en el Curso Estado, Sociedad y Fuerzas Armadas. Ha publicado una serie de artículos, libros y capítulos de libros en su área de especialización, y posee una amplia experiencia como consultor y conferencista en América Latina.

**FRANCISCO CARRIÓN.** Coordinador de la Unidad de Relaciones Académicas Internacionales (URAI) de FLACSO Ecuador. Doctor en Ciencias Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Embajador de carrera del Servicio Exterior del Ecuador desde 1996. Ministro de Relaciones Exteriores (2005-2007). Embajador de Ecuador en España (2000-2005). Viceministro de Relaciones Exteriores (1998-2000). Representante de Ecuador ante las Naciones Unidas (2009-2011). Autor de varias publicaciones sobre migración, política exterior del Ecuador y derecho internacional.

**MÓNICA CASALET.** Es profesora investigadora de la FLACSO México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel III e integrante de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha coordinado proyectos internacionales y nacionales vinculados con el desarrollo de la sociedad basada en el conocimiento (IDRC), especialmente los efectos productivos, organizacionales e institucionales que se generan en los diferentes países latinoamericanos (CEPAL, BID, CONACYT). Coordinó el proyecto EULAKS aprobado por el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea, que se constituyó como una experiencia de investigación comparativa sobre políticas públicas y organizacionales para el desarrollo de la innovación.

**MARCO CEPIK.** Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) desde 2003. Anteriormente trabajó en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) en Belo Horizonte,

desde 1955. En la UFRGS el profesor Cepik da clases en el nivel de Grado y en Pos grado, además de investigar y orientar en los programas de doctorado en Ciencia Política y de la Maestría en Relaciones Internacionales.

**KRISTINA CVETICH.** Maestría (c) en Relaciones Internacionales con mención en seguridad y derechos humanos, FLACSO, Ecuador. Licenciatura en Sociología con énfasis en derecho y sociedad de la Universidad de California Davis, EEUU. Licenciatura en Español de la Universidad de California Davis, EEUU. Líneas de investigación: Relaciones Internacionales, Seguridad, Economía Política Internacional y Gobernanza Global.

**FANDER FALCONÍ.** Economista, con una Maestría en Economía en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y una Maestría y Doctorado en Economía Ecológica y Gestión Ambiental, por la Universidad Autónoma de Barcelona. Docente e investigador de la Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Realizó una investigación post doctoral en el Institute of Social Studies, en la Haya, Holanda. Sus principales obras son: “Economía y desarrollo sostenible: matrimonio feliz o divorcio anunciado” y “Con Ecuador por el mundo”. Es coautor de varios libros, los más recientes: “Sobre el desarrollo y la transición a la sustentabilidad”, “La Iniciativa Yasuní ITT, desde una perspectiva multicriterial”. Su último libro es: “Al Sur de las decisiones. Enfrentando la crisis del siglo XXI” (2014).

**J. MARIO HERRERA.** Profesor e investigador de la FLACSO México. Realizó estudios de Licenciatura en Relaciones Industriales en la Universidad de Guanajuato, de Maestría en Desarrollo Urbano en El Colegio de México y de Doctorado en el London School of Economics. Ha sido profesor de Política y Planificación Económica en El Colegio de México; asesor en la Presidencia de la República, en el Gabinete Económico, Subdirector Técnico del Área de Finanzas y Comercio Internacional; asesor del Secretario de Comunicaciones y Transportes, director de Estudios Económicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, director de Estudios Socioeconómicos y Regionales del Consejo Nacional de Población. También ha sido dictaminador para el Fondo de Cultura Económica sobre obras de historia y relaciones México-Estados Unidos. Profesor-Investigador de la Facultad Lati-

noamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Coordina del proyecto “Nuevas tecnologías y desigualdades salariales y regionales en México” financiado por CONACYT.

**ELSA LENDERROZAS.** Es Licenciada en Ciencia Política Universidad de Buenos Aires (UBA); Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina), Universidad de San Andrés, Argentina; y Magister en Relaciones Económicas Internacionales Universidad de Barcelona, España. Profesora Asociada de la Materia Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA; y Profesora del Curso Política Internacional de América Latina, CIEE-FLACSO-Argentina. Asimismo se desempeña como Profesora del curso América Latina en las Relaciones Internacionales, de la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata y de Política Internacional de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UBA. Ha recibido numerosas becas y distinciones y ha publicado distintos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Sus libros publicados son Relaciones Internacionales: teorías y debates; La participación de Argentina, Brasil y Chile en la misión de paz en Haití, y junto a Giorgio Alberti y Julio Pinto Instituciones, Democracia e Integración Regional en el MERCOSUR. Es Directora del Proyecto UBACYT 20020120200153, “Multilateralismo e Integración en el espacio sudamericano: Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano. Desde la teoría y la praxis.” Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. 2013-2016.

**SOCORRO RAMIREZ.** Pos-doctorado del Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine. Doctorado en Ciencia política, Sorbona. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia, 1992-2009. Columnista del diario El Tiempo desde 2009.

**ANTONIO ROMERO.** Economista cubano, doctor en ciencias económicas especializado en relaciones económicas internacionales. Profesor titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, y Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe de dicha universidad.



**JOSÉ A. SANAHUJA.** Doctor en Ciencias Políticas, profesor titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido investigador o consultor de entidades como la Comisión y el Parlamento Europeo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, BID, PNUD, y SEGIB. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional). Ha impartido cursos y conferencias en distintas universidades españolas y de otros países, y es autor de distintos libros y artículos sobre cooperación al desarrollo, regionalismo contemporáneo, y economía política internacional.

**ANDRÉS SERBÍN.** Licenciado en Antropología Cultural, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Chair de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), Chair del Dialogue and Mediation Working Group de GPPAC; Secretario General de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (PLAcPaz), y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). Es Profesor Titular retirado de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESEP), Profesor Invitado de la Universidad de La Habana y actualmente Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha publicado más de 200 artículos especializados en español, inglés, portugués y francés, y es autor y compilador de más de 30 libros publicados en español y en inglés. Desde 1997, dirige la revista trilingüe de ciencias sociales Pensamiento Propio.

**PAUL TORRES.** Maestría (c) en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional, FLACSO, Ecuador. Especialización (e) en Cooperación Internacional para el Desarrollo, IAEN, Ecuador. Ingeniero en Comercio Exterior, Integración y Aduanas, UTE, Ecuador. Líneas de Investigación: Relaciones Internacionales, Cooperación Internacional, Regionalismo y Economía Política Internacional.

**JORGE VALDEZ.** Director Ejecutivo de la Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe, (Fundación EU-LAC). Ha sido Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores y ocupado otros cargos directivos en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. También ha sido Jefe de Misión ante la Unión Europea, Representante Permanente ante las Naciones Unidas, Embajador en Bélgica y Luxemburgo y en la República de Sudáfrica, entre otros cargos diplomáticos. Asesoró al Secretario General de la Comunidad Andina en los aspectos concernientes a la cooperación política y en materia de seguridad y política exterior común y al Rector de la Pontificia Universidad Católica para la creación de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de dicha Universidad. Ha publicado diversos ensayos y artículos acerca de asuntos vinculados a la integración y las relaciones internacionales.

**ERNESTO VIVARES.** Profesor investigador en FLACSO Ecuador en temas de Economía Política Internacional y Metodología de la investigación. Posee un Máster en International Political Economy, Birmingham, y un Ph.D. Sheffield, Reino Unido. Su foco de investigación es la economía política del regionalismo Sudamericano, desarrollo y metodología de la investigación. Entre sus obras se destacan «The Political Economy of the New South American Regionalism (Ashgate, 2013), «A Political Economy of Regional Development Banks: The Inter-American Development Bank's role in Argentina in the 1990s» (Routledge 2011). Ha publicado diversidad de artículos y capítulos en revistas especializadas entre los que se destacan: Vivares, E., Echenique, L. D., Ozollo, J. (2010), Neoliberal and Conservative opposition in Argentine politics. In: Lievesley, G., Ludlum, S., eds. The new struggle for social justice in Latin America. Zed Books (2010). The South American semi-periphery: Brazil and Argentina. In: Moore, P., Worth, O., eds. Globalization and the "New" Semi-Peripheries. Palgrave Macmillan (2009).

**ROBERTO M. YEPE.** Profesor de Multilateralismo y Técnicas de Negociación en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García". Máster en Administración de Negocios y Licenciado en Relaciones Políticas Internacionales y Derecho. Entre los años 1996 y 2010 trabajó en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. Cumplió misiones diplomáticas en Estados Unidos y Brasil,

así como en diversos eventos multilaterales en América Latina y el Caribe. Autor de “Estados Unidos en la postguerra fría” (Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1995) y de diversos ensayos y artículos en publicaciones periódicas especializadas.

## **ANEXOS**



## DECLARACIÓN DE SANTIAGO\*

### I. El nuevo diálogo CELAC-UE

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, nos hemos reunido en Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013 para renovar y profundizar nuestra Asociación Estratégica en torno al tema "Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental".
2. Por primera vez América Latina y el Caribe se reúnen hoy para sostener el diálogo birregional de más alto nivel en el marco de la CELAC, el mecanismo representativo de esta región que promoverá sus intereses y objetivos de integración y desarrollo. Saludamos este avance regional, que da muestras de la voluntad política de los países miembros de CELAC de avanzar concertadamente a través del trabajo realizado por la troika de CELAC.
3. Recordamos anteriores cumbres UE-ALC que han servido para fortalecer el diálogo birregional sobre temas de interés común y tomamos nota de la voluntad de CELAC de mantener diálogo con la UE, expresada en sus decisiones a los más altos niveles. Estamos seguros que este nuevo enfoque resultará en una relación aún más equilibrada, eficiente, constructiva y simétrica con complementariedad y solidaridad entre las dos regiones. Reafirmamos la importancia de confiar en un diálogo socialmente constructivo, inclusivo y diverso para lograr los compromisos descritos en esta Declaración.

### II. Valores y posiciones comunes en el ámbito internacional y multilateral

4. Ratificamos el consenso alcanzado en nuestras anteriores cumbres que han reforzado nuestras posiciones en el ámbito internacional y multilateral, y en este sentido, reafirmamos nuestro compromiso con el multilateralismo.
5. Reafirmamos nuestro compromiso con todos los propósitos y principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas. Reafirmamos nuestra decisión de apoyar todos los esfuerzos para defender la igualdad soberana de todos los Estados, respetar su integridad territorial e independencia política para abstenerse, en nuestras relaciones internacionales, de la amenaza o uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, de defender la resolución de controversias por medios pacíficos y en conformidad con los principios de justicia y del derecho internacional.
6. Rechazamos firmemente todas las medidas coercitivas de carácter unilateral con efecto extraterritorial que son contrarias al derecho internacional y las normas comúnmente aceptadas de libre comercio. Estamos de acuerdo en que este tipo de práctica representa una grave

\*Traducción de cortesía, no oficial.

amenaza al multilateralismo. En este contexto y con referencia a la resolución de la Asamblea General A/RES/67/4, reafirmamos nuestras posiciones bien conocidas sobre la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la ley Helms-Burton.

7. Reafirmamos nuestro compromiso con la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Reafirmamos nuestra determinación de cumplir con nuestras obligaciones emanadas de los pactos internacionales de derechos humanos y los convenios que hemos ratificado y nuestro compromiso conforme a las declaraciones que hemos suscrito, para seguir mejorando la cooperación internacional, así como la promoción y protección de derechos humanos en nuestros países. Destacamos el papel central de las Naciones Unidas y la contribución de los órganos de derechos humanos y organizaciones como el Consejo de Derechos Humanos y nos comprometemos a continuar colaborando con el fin de fortalecerlos.

8. Reiteramos que condenamos enérgicamente el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa, dónde y con qué propósitos, y expresamos nuestra determinación de combatir el terrorismo efectivamente en todas sus formas y manifestaciones, en conformidad con la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional, incluyendo los derechos humanos internacionales, y el derecho de refugiados y humanitario.

9. Reafirmamos nuestro compromiso de luchar contra la impunidad, en particular para los delitos más graves según el derecho internacional, en particular aquellos contemplados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI). Su procesamiento debe garantizarse mediante la adopción de medidas a nivel nacional o apropiado y fortaleciendo la cooperación internacional. Invitamos a los países que no son partes a considerar la posibilidad de ratificar o adherirse, según corresponda, al Estatuto de Roma.

10. Reafirmamos nuestro compromiso de adoptar políticas que promuevan el comercio y la inversión entre países de la CELAC y la UE, en el convencimiento que contribuyen a asegurar el desarrollo sustentable y pueden fomentar el crecimiento económico y la generación de empleo, especialmente de los jóvenes, en ambas regiones. Estas políticas deben basarse en la cooperación y la complementariedad, en la solidaridad y la inclusión social, en la responsabilidad ambiental - teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas-, en la equidad y la igualdad de oportunidades, en beneficios mutuos y teniendo en cuenta, según proceda, los diferentes niveles de desarrollo y las prioridades respectivas de los países de la CELAC y la UE. En este sentido, deben apuntar a facilitar y profundizar, según proceda, acuerdos comerciales, la integración de cadenas productivas, la transferencia de tecnología y a promover la participación de micro, pequeñas y medianas empresas, así como actores locales e indígenas, según las circunstancias nacionales en el comercio birregional. Reafirmando que el comercio y la inversión promueven el crecimiento económico, reconocemos la importancia de los marcos regulatorios estables y transparentes en ambas regiones y de proporcionar seguridad jurídica para los operadores económicos. Nos

comprometemos a mantener un ambiente de negocios favorable para los inversionistas, sin embargo, reconociendo el derecho de los países de establecer regulaciones con el fin de cumplir sus objetivos de política nacional en conformidad con sus compromisos y obligaciones internacionales. Asimismo, también es vital que los inversionistas cumplan con la legislación nacional e internacional, en particular, entre otras cosas, en relación a impuestos, transparencia, protección del medio ambiente, seguridad social y trabajo.

11. Reiteramos nuestro compromiso de evitar el proteccionismo en todas sus formas. Seguimos decididos a favorecer un sistema de comercio multilateral abierto y no discriminatorio, basado en reglas y a respetar plenamente sus disciplinas, y reconocemos su contribución en la promoción de la recuperación de la crisis económica y en la promoción del crecimiento y desarrollo en consonancia con el principio de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, si procede, tal como se expresó en la Cumbre de Madrid de 2010. En este contexto, estuvimos de acuerdo en la importancia de fortalecer el sistema multilateral de comercio mediante el logro de una conclusión ambiciosa, amplia y equilibrada de la Ronda de Desarrollo de Doha.

12- También expresamos nuestra preocupación por la actual crisis económica y porque la recuperación sigue siendo muy lenta. En este sentido, reiteramos nuestro compromiso de seguir trabajando juntos hacia una nueva arquitectura financiera internacional, según lo acordado en la Cumbre de Madrid de 2010. Esto incluye las reformas ya acordadas. También seguimos comprometidos con la aplicación completa, oportuna y consistente de la agenda internacional de regulación financiera para fortalecer la resiliencia del sistema financiero y reducir los riesgos sistémicos que son clave para una reforma integral del sistema financiero global.

13. Expresamos nuestro compromiso de alcanzar un desarrollo sustentable en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, en forma integrada y equilibrada. En este sentido, apoyamos todas las iniciativas que implican el fortalecimiento de la cooperación, la transferencia del conocimiento y la preservación y conservación del patrimonio natural y cultural y la protección de la biodiversidad. También reafirmamos el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales y su responsabilidad de preservar el medio ambiente, de acuerdo con el derecho y principios nacionales e internacionales y en consonancia con la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable Río+20.

14. Acogemos con satisfacción el resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río + 20), celebrada en Río de Janeiro, los días 20-22 de junio de 2012 y la aprobación del documento 'El futuro que queremos' como un paso más hacia el logro del desarrollo sustentable en todas sus dimensiones por todos los países, al tiempo que subrayamos que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío global que enfrenta el mundo hoy y un requisito indispensable para lograr ese desarrollo. Reafirmando el papel de la Asamblea General de la ONU, subrayamos la importancia de un marco institucional fortalecido para el desarrollo sustentable, incluyendo el fortalecimiento del Consejo Económico y Social y el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas y asegurar el pronto establecimiento de un Foro



Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sustentable. Acordamos trabajar juntos en el logro de la Agenda de Desarrollo de Naciones Unidas en pos de la integración de las tres dimensiones de desarrollo sustentable. En coherencia con e integrado a esta Agenda, esperamos con interés la implementación del mandato de Río+20 para la elaboración de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) en los foros apropiados, el trabajo del Grupo Abierto de Trabajo sobre ODSs y el Comité Intergubernamental sobre una Estrategia de Financiamiento de Desarrollo Sustentable. Concordamos en que el desarrollo de estos objetivos no debe desviar la atención o esfuerzos de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

15. Reiteramos nuestra adhesión a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y todos sus principios, incluyendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas. Expresamos nuestra voluntad de adoptar un protocolo, otro instrumento legal o una solución convenida jurídicamente vinculante bajo la CMNUCC para el 2015 y que entre en vigencia y se implemente a partir de 2020, aplicable a todas las partes y guiada por los principios de la CMNUCC, en línea con los resultados de Cancún (2010), Durban (2011) y Doha (2012), con miras a reducir las emisiones de gases con efecto invernadero. En este sentido, damos la bienvenida a la adopción y reconocemos la importancia de la implementación del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto y alentamos a incrementar sus niveles de ambición sobre las reducciones de emisiones de Gases con Efecto Invernadero (GEI), de acuerdo con los principios y disposiciones de la CMNUCC y alentamos a los países Anexo 1 de la Convención a unirse al segundo período de compromiso bajo el Protocolo de Kioto en caso de no haberlo hecho.

Damos la bienvenida a la decisión de Doha sobre un plan de trabajo concreto en base a la Plataforma de Durban y tomamos nota del anuncio de una reunión de alto nivel sobre el Cambio Climático en 2014. Además, enfatizamos la importancia de enfrentar las necesidades de adaptación y mitigación de países en vías de desarrollo particularmente vulnerables, incluyendo pequeños estados insulares en vías de desarrollo, además de otros países en vías de desarrollo, a través de la provisión de financiamiento más adecuado y predecible, además del apoyo tecnológico y para la creación de capacidades, de acuerdo al CMNUCC.

16. Tomamos nota de las contribuciones del programa EUroCLIMA. Los participantes en este programa dan la bienvenida a su extensión a una segunda fase, a la cual la región caribeña podría asociarse, en línea con la recientemente adoptada Estrategia UE Caribe.

17. Estamos de acuerdo en que priorizar el desarrollo social, salud, educación y promover el crecimiento económico sostenido e inclusivo, a la vez que se garantiza una sociedad incluyente, justa y equitativa y en condiciones de salud, es esencial para lograr el desarrollo sustentable. Para garantizar la calidad de vida de los pueblos y el medio ambiente en que viven, reiteramos nuestro compromiso de trabajar constantemente para erradicar la pobreza, fomentar la igualdad, en particular la igualdad de género y la inclusión social y para proteger a los grupos más vulnerables, incluyendo a los pueblos indígenas y sus comunidades-, por medio del mejorar las políticas y proporcionar, entre otros, recursos obtenidos adecuadamente de servicios básicos

de salud, agua y saneamiento, vivienda, educación, transporte público y energía. Reiteramos el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. Nos comprometemos especialmente a promover programas sociales para la protección de la familia, reconociendo su papel importante en salvaguardar los valores y tradiciones culturales.

También reiteramos nuestro compromiso con las actuales iniciativas para la erradicación del hambre y la pobreza en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la seguridad alimentaria y el acceso a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos para las generaciones presentes y futuras, en consonancia con la declaración de Río + 20 "El futuro que queremos" con respecto a la seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sustentable.

18. El acceso universal y uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) juegan un papel esencial en cuanto a la importancia de la participación de los ciudadanos en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. En este sentido, llamamos a todos los Estados a eliminar las barreras y a reducir la brecha digital y a promover y facilitar el acceso universal a las TIC. Además, recordamos la resolución 20/8 "La promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet" aprobada por consenso por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

### III.- Avances en el proceso de Asociación Estratégica birregional

19. Reconocemos los avances logrados en la aplicación de nuestro Plan de Acción birregional y acogemos su profundización a través de la incorporación de nuevos capítulos sobre género e inversión en el Plan de Acción 2013-2015 de la UE-CELAC aprobado hoy aquí en Santiago. Mediante el presente documento acordamos solicitar a nuestros altos funcionarios que, al revisarlo, estudien la posible incorporación de capítulos adicionales que cubran áreas de interés tales como Educación Superior, Seguridad Pública, y "Seguridad Alimentaria y Nutrición.

20. Teniendo en cuenta la contribución a la paz que pueden hacer la CELAC y la UE en el ámbito internacional, acordamos explorar juntos formas de fomentar la cooperación para la paz y la solución pacífica de controversias, así como la promoción del desarme y la no proliferación a nivel internacional. En este sentido, vamos a cooperar para lograr el éxito de la Conferencia de Examen del TNP de 2015.

21. Expresamos nuestro apoyo a la conclusión de las negociaciones de un Tratado de Comercio de Armas jurídicamente vinculante a ser aprobado sobre la base de la Resolución 67/234 de la Asamblea General de Naciones Unidas y plenamente coherente con la Carta de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta el legítimo derecho de todos los Estados para su autodefensa individual o colectiva. Aquellas negociaciones llegarán a término mediante la convocación de una Conferencia de Naciones Unidas final sobre el Tratado de Comercio de Armas a realizarse entre el 18 y 28 de marzo de 2013. El Tratado de Comercio de Armas

contribuiría a prevenir y combatir el comercio ilícito de armas y contribuirá a reducir el costo humano del mal regulado comercio internacional de armas convencionales, incluyendo las armas pequeñas, armas ligeras y municiones.

22. Nosotros, CELAC y la UE, celebramos los avances alcanzados desde la Cumbre de Madrid, las relaciones entre los países individuales y subregiones de la CELAC y la UE, en particular con respecto a:

- La firma y los procesos de ratificación respectivos que conduzcan a la inminente aplicación provisoria del Acuerdo de Libre Comercio de largo alcance entre la UE y Colombia y Perú;
- La firma y los procesos de ratificación respectivos que conducirán a una aplicación provisional del Acuerdo de Asociación integral de UE-América Central;
- El apoyo a la Estrategia de Seguridad Regional de América Central y su implementación;
- La negociación de un Acuerdo de Cooperación Cultural entre la UE-Colombia y Perú;
- Negociaciones continuadas para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur;
- La celebración en noviembre de 2012 de una reunión del más alto nivel entre la UE y Chile y el acuerdo en estas reuniones para explorar las opciones para modernizar el Acuerdo de Asociación después de 10 años de asociación;
- La extensión de un Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica y el acuerdo para explorar opciones para una actualización integral del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México.
- La VI Cumbre UE-Brasil, celebrada en Brasilia el 24 de enero de 2013, reflejó la madurez del diálogo bilateral y la profundización de la alianza estratégica establecida en 2007.
- La conclusión de las negociaciones y aprobación de la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE y el establecimiento del Mecanismo de Inversión del Caribe para apoyar las inversiones en el Caribe;
- La conclusión del proceso de ratificación del Acuerdo CAN-UE sobre Dialogo Político Y Cooperación y la Declaración Conjunta aprobada en la XI Reunión del Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas CAN-UE, celebrada en Quito el 30 y 31 de octubre de 2012.

23. Tomamos nota del pionero papel desempeñado por el Parlamento Europeo y Latinoamericano para apoyar la asociación estratégica birregional y también de las propuestas de la última Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat).

24. También tomamos nota de la I Cumbre Judicial CELAC-UE celebrada en Santiago los días 10 y 11 de enero de 2013 con el objetivo de establecer el foro birregional para analizar "Principios compartidos en asuntos de cooperación judicial internacional", a fin de mejorar el diálogo entre las instituciones judiciales de nuestros países.

25. Reconocemos que nuestra Asociación Estratégica es aún más relevante en tiempos de crisis económica y financiera y complejidades sociales cuando nuestros pueblos exigen formas más inclusivas de participación para satisfacer sus necesidades básicas de desarrollo y para lograr el desarrollo sustentable. Tomamos nota de las conclusiones de los foros preparatorios de CELAC-UE, que proporcionan valiosas contribuciones para mejorar nuestra Asociación Estratégica, y acogemos los esfuerzos de la Cumbre de Santiago para facilitar aún más los canales entre los gobiernos y sus respectivas sociedades civiles. Reconocemos la importancia de aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 en la Cumbre de la Tierra y reiteramos la importancia de impulsar iniciativas en esta materia. Reconocemos las reuniones de la Sociedad Civil Organizada de UE-CELAC, los Sindicatos y la Sociedad Civil que se realizaron en Santiago durante el 2012 para la preparación de esta Cumbre.

26. Saludamos el establecimiento en Hamburgo de la Fundación de UE-LAC, la cual, en su formato transitorio como fundación bajo la ley alemana, ha comenzado a servir como una herramienta útil para el fortalecimiento de nuestra asociación birregional y un medio para impulsar el debate sobre estrategias y acciones comunes, así como para mejorar su visibilidad. También acogemos la participación de la CEPAL, FUNGLODE, Institut des Amériques y la región de Lombardía como socios estratégicos de la Fundación.

Hacemos un llamamiento para la pronta conclusión de las negociaciones para un acuerdo internacional constitutivo para elevar la Fundación a una organización internacional de carácter intergubernamental, sujeta a derecho internacional público.

27. Reconocemos la necesidad de fortalecer la cooperación birregional y de mejorar la coherencia y efectividad de nuestras políticas de cooperación de desarrollo, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Reiteramos nuestro compromiso de prestar especial atención a las vulnerabilidades de los países menos desarrollados, los países en desarrollo sin litoral y pequeños estados insulares en desarrollo. En este sentido, recordamos el compromiso de la UE para lograr su objetivo colectivo de proporción AOD/RNB de 0,7% en 2015, según el Consenso de Monterrey y las Declaraciones de las Cumbres de Madrid y Viena. Reafirmamos nuestro compromiso de seguir cooperando con los países de ingresos medianos de CELAC teniendo en cuenta sus diferentes niveles de desarrollo y hacia el diálogo para definir y acordar la forma más adecuada de cooperación para el futuro.

28. Hacemos hincapié en la importancia de la cooperación triangular, sur-sur y otras modalidades y mecanismos de cooperación. Además, destacamos la importancia de la cooperación para el desarrollo de capacidades y mayor participación de las comunidades locales e indígenas, así como las empresas, e instituciones de educación superior e institutos de investigación para el desarrollo de iniciativas que apoyen, entre otros, el conocimiento de alta calidad, el emprendimiento y la innovación en pos del desarrollo sustentable. En conformidad con los acuerdos alcanzados en esta Cumbre, esperamos que el próximo ciclo de programación

de cooperación (2014-2020) tome en consideración las prioridades de los Estados de la CELAC y otorgue preferencia a proyectos que aborden las tres dimensiones del desarrollo sustentable. Reafirmamos la importancia de los programas de cooperación regionales que apoyan el desarrollo sustentable.

29. Felicitamos los avances en la adopción de una hoja de ruta para la implementación de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación para contribuir a un nuevo dinamismo en la construcción del Área de Conocimiento de la UE-CELAC. Acogemos con beneplácito los objetivos comunes y actividades conjuntas identificadas por los grupos de trabajo pertinentes y alentamos los esfuerzos para su pronta implementación. En este contexto, apoyamos el compromiso expresado por la reunión de noviembre de 2012 de las agencias de financiamiento de la investigación e innovación en ambas regiones para fomentar la movilización conjunta de distintos instrumentos de cooperación en formas flexibles. También reconocemos la importante contribución de los programas de educación superior para la cooperación académica y estudiantes internacionales, y la movilidad del personal académico e investigadores entre nuestras regiones. Creemos firmemente en la importancia de las inversiones en el campo de la educación superior, investigación e innovación para promover el crecimiento, empleo y desarrollo sustentable. En este contexto, tomamos nota de la I Cumbre Académica celebrada en Santiago los días 22 y 23 de enero de 2013. Además, reiteramos la importancia de mejorar la interconectividad regional directa de banda ancha, especialmente con miras a facilitar el intercambio académico y de conocimiento entre grupos e instituciones de investigación en ambas regiones.

30. Recordando los compromisos asumidos por nosotros en las Cumbres de Lima y Madrid, apoyamos el continuo fortalecimiento del Diálogo Estructurado CELAC-UE sobre Migraciones incluyendo la identificación de acciones conjuntas sobre materias específicas que apuntan a mejorar la movilidad humana birregional garantizando el pleno respeto y protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Reconociendo los cambios en los flujos de migración entre nuestras regiones, decidimos estudiar las rutas migratorias entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea y tomamos nota del primer Compendio Estadístico sobre Migración de la CELAC-UE como una valiosa fuente de información para formular políticas públicas basadas en el conocimiento cualitativo y cuantitativo de las tendencias de migración birregional. En este sentido, también tomamos nota del reciente estudio de la UE sobre esta materia. Además, es urgente abordar los crecientes desplazamientos de población debido al cambio climático y los desastres naturales en países en desarrollo, especialmente en los pequeños Estados insulares y en Estados con ecosistemas de alta montaña, así como otros Estados altamente vulnerables. Destacamos la importancia de la integración y la lucha contra el racismo, la discriminación y la xenofobia y otras formas relacionadas de intolerancia.

31. Nos comprometemos a trabajar juntos para organizar mejor la migración regular y para abordar la migración irregular. También estamos comprometidos a prevenir y combatir el contrabando de migrantes y la trata de seres humanos, así como a prestar asistencia a las víctimas.

32. En cuanto a sistemas de seguridad social en la UE y la CELAC, expresamos nuestra voluntad de intercambiar experiencias y mejores prácticas y explorar posibilidades de cooperación birregional, incluyendo el establecimiento de acuerdos bilaterales de seguridad social entre países CELAC y Estados miembros de la UE que deseen hacerlo individualmente, respetando las legislaciones nacionales y acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad

social existentes entre los Estados CELAC-UE, como la Convención de Seguridad Social de Iberoamérica.

33. Ratificamos nuestra firme decisión de proteger y fomentar la seguridad de los trabajadores y la salud en ambas regiones y nos comprometemos a desarrollar una "Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Seguridad y Salud en el Trabajo", en línea con los correspondientes principios consagrados en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

34. Reconocemos que las actividades delictivas transnacionales organizadas pueden socavar las economías legítimas y, en algunos casos, poner en peligro la estabilidad y la seguridad de los Estados, debilitar el imperio de la ley, los sistemas de gobernabilidad, las economías nacionales y su desarrollo y los derechos humanos. En este sentido, nos comprometemos a continuar implementando, según corresponda, acciones concretas, encaminadas a fortalecer, entre otras cosas, la cooperación en la aplicación de la ley, la asistencia judicial recíproca, la inteligencia fronteriza compartida, con el fin de dismantelar las organizaciones criminales, todo dentro del pleno respeto de los derechos humanos y derecho internacional.

35. Acordamos fortalecer el Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas entre la CELAC-UE, y fomentar la plena implementación de la Declaración emitida en la XIV Reunión birregional de Alto Nivel. Nos comprometemos a un diálogo y cooperación continuados con miras a establecer metas medibles para reducir el impacto del problema mundial de drogas, incluyendo, entre otros, el fortalecimiento de mecanismos de intercambio de información con respecto a la reducción de la oferta y la demanda; el diálogo continuo y medidas relacionadas con el desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo como una marca global de productos procedentes de programas de desarrollo alternativo según normas de la OMC; estrategias para abordar la prevención, la intervención temprana, tratamiento, rehabilitación, reinserción social y la reducción de las consecuencias y consecuencias sociales negativas del abuso de drogas; creación de capacidades y otra cooperación pertinente en los campos de aplicación de la ley; y, según corresponda, cooperación triangular y Sur-Sur. Estos esfuerzos deben basarse en un enfoque integral y equilibrado para abordar la demanda de drogas y reducción de la oferta de drogas, bajo el principio de responsabilidad común y compartida y el respeto de los derechos humanos y derecho internacional.

36. Acogemos la celebración, a inicios de 2016, de una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, según lo acordado en la resolución de la Asamblea General A/RES/67/157 para examinar el avance en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional hacia una Estrategia Equilibrada e Integrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, incluida una evaluación de los logros y desafíos en la lucha contra el problema de las drogas, en el marco de los tres instrumentos de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de Naciones Unidas. En este sentido, apoyamos un debate para incluir posibles respuestas para mejorar la efectividad de las estrategias e instrumentos disponibles para que la comunidad internacional pueda enfrentar de manera integral y equilibrada los desafíos y las consecuencias que plantea el Problema Mundial de las Drogas bajo el principio de responsabilidad común y compartida. También nos comprometemos a identificar las estrategias más efectivas para enfrentar el Problema Mundial de Drogas en todas sus dimensiones. Teniendo esto en cuenta, las iniciativas y estudios que se están desarrollando en la región de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, y la participación de ambas regiones en este proceso, pueden entregar una contribución de gran valor al debate regional y global sobre el problema mundial de las drogas.

37. Reconocemos que la corrupción puede socavar las instituciones democráticas, afectar el desarrollo económico y contribuir a la inestabilidad gubernamental. Nos comprometemos a promover la lucha contra la corrupción, fraude y conductas no éticas, en particular soborno de funcionarios públicos en las transacciones comerciales internacionales en nuestros países. Al mismo tiempo, reconocemos asimismo que el fortalecimiento de las instituciones contribuye a la lucha contra la corrupción. También reafirmamos nuestro compromiso con la implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, para mejorar los mecanismos de cooperación de recuperación de activos y a promover la adhesión a los principios de responsabilidad social corporativa.

38. Acogemos con satisfacción la creación de un diálogo birregional en materia de género a ser inaugurado en una reunión de alto nivel dedicada y coincidimos que la inclusión de esta perspectiva en la asociación CELAC-UE fortalecerá la igualdad de género, la democracia y fomentará sociedades justas e igualitarias. Reafirmamos la necesidad de incrementar el empoderamiento de la mujer mediante el fortalecimiento de su participación y liderazgo político, autonomía económica y participación igualitaria y equilibrada en la fuerza de trabajo, y reiteramos nuestro firme compromiso de erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres y asesinatos de género que son su manifestación más seria. Apoyamos las medidas adoptadas por los Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil para luchar contra este crimen horrendo. También expresamos nuestro compromiso de promover el reconocimiento del trabajo de la mujer rural y su importante contribución al desarrollo sustentable.

#### IV.- Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental

39. Creemos que el tema de esta Cumbre es una guía para lograr un crecimiento económico sostenido, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y promoviendo la inclusión y equidad social. Las inversiones, cuando están alineadas con la ley y tomando en cuenta las estrategias de desarrollo nacionales y políticas, pueden jugar un papel clave para fomentar el desarrollo y crear trabajos decentes y dignos con inclusión social. Las inversiones deben apuntar a proporcionar efectos secundarios positivos en otros sectores, responsabilidad social y ambiental y contribuir al desarrollo de las comunidades locales y pueblos indígenas. El desarrollo sustentable representa las necesidades y complementariedades de ambas regiones y es un sello distintivo de la Alianza Estratégica CELAC-UE. Por lo tanto, apoyamos las inversiones productivas que cumplan plenamente e integren las dimensiones económicas, sociales y ambientales de desarrollo sustentable.

40. Afirmamos que hay distintos enfoques, visiones, modelos y herramientas disponibles para cada país, de acuerdo con sus circunstancias y prioridades nacionales, para lograr el desarrollo sustentable en sus tres dimensiones, lo cual es nuestra meta más amplia. En este sentido, consideramos la economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sustentable como una de las herramientas importantes para lograr el desarrollo sustentable y que podría proporcionar opciones para la formulación de políticas, pero no debe ser un conjunto rígido de reglas. Hacemos hincapié en que debe contribuir a la erradicación de la pobreza, así como el crecimiento económico sostenido, mejorando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y la creación de oportunidades de empleo y trabajo decente

para todos, manteniendo el buen funcionamiento de los ecosistemas de la Tierra.<sup>1</sup>

41. Reconocemos que el logro del desarrollo sustentable requiere cooperación para aprovechar la complementariedad de ambas regiones. Por lo tanto, nos esforzamos para promover mayores y diversificadas inversiones birregionales de Calidad Social y Ambiental en consonancia con el desarrollo sustentable y con responsabilidad social, proporcionando condiciones estables para la creación de nuevas empresas. Apoyamos inversiones que respetan el derecho nacional e internacional, que son productivas, generan valor agregado, promueven la inclusión social, son ambientalmente sanos y están en armonía con la naturaleza, estimulan la innovación, el emprendimiento, una mayor articulación con las PYMES, la transferencia de tecnología, la creación de empleo de mejor calidad, la formación de capital humano y capacitación permanente para facilitar la transición al mercado de trabajo, con especial atención a las mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. Las prácticas empresariales socialmente responsables – incluyendo el cuidado ambiental - crean relaciones positivas entre productores, trabajadores y consumidores y para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, como se indica en la Declaración Río + 20 "El futuro que queremos". Reconocemos y fomentamos la participación activa del sector privado en programas de responsabilidad social corporativa. Además, promovemos el respeto de los principios internacionales reconocidos, buenas prácticas y directrices sobre responsabilidad social corporativa, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las pequeñas y medianas empresas y de los países en desarrollo, en particular para el desarrollo de capacidades. Para ello, invitamos a los Altos Funcionarios a organizar un seminario de UE-CELAC.

42. Reconocemos que el planeta tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que la "madre tierra" es una expresión común en varios países y regiones y tenemos en cuenta que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sustentable. Estamos convencidos que para lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza.

43. Reconocemos que los cambios fundamentales en las maneras que las sociedades consumen y producen son indispensables para lograr el desarrollo sustentable global y subrayar la importancia de fortalecer la capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades más sustentables de consumo y producción. En este sentido, recordamos la adopción en Río + 20 del marco decenal de programas sobre patrones de producción y consumo sustentables. Ambas regiones trabajarán en conjunto para encontrar bases comunes para el desarrollo sustentable en áreas tales como la creación de capacidades nacionales, soluciones innovadoras, transferencia y adaptación de tecnologías ecológicamente sanas de última generación en armonía con la naturaleza, en el contexto de las necesidades y capacidades de cada país.

44. Reconocemos el papel estratégico de la energía para el desarrollo sustentable, con énfasis en el intercambio de energía, aumentando los niveles de suministro y acceso a la energía, con especial atención a los grupos más vulnerables, la confiabilidad y la calidad. Apoyamos las inversiones productivas que aumentan la participación y el crecimiento sostenido

---

<sup>1</sup> Estado Plurinacional de Bolivia formula reserva a este párrafo.



de fuentes de energía renovable en las redes nacionales y regionales de energía, de acuerdo a las visiones de desarrollo y políticas, necesidades, condiciones y recursos de cada país, así como las inversiones que proporcionan transferencia de tecnología y mejoran la eficiencia energética y ahorro de energía.

45. Con el propósito de fortalecer la Asociación Estratégica birregional y reconociendo el deber de los Estados de tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el bien común de sus sociedades, priorizando a los grupos más vulnerables, destacamos la importancia de trabajar juntos para promover las inversiones que apoyan el uso sustentable y racional de los recursos naturales, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico y social y de mantener un clima favorable de inversiones, con seguridad jurídica y respeto del derecho nacional e internacional, teniendo en cuenta el principio de complementariedad basado en intereses comunes y esfuerzos similares desarrollados a nivel multilateral. En este sentido, destacamos la importancia de un marco normativo estable y transparente que proporcione seguridad a los inversionistas, pero al mismo tiempo reconozca el derecho soberano de los Estados a regular. Fomentamos iniciativas que planteen Planes de Acción nacionales, subregionales o regionales que favorezcan a las empresas micro, pequeñas y medianas, teniendo en cuenta su papel central en la economía y como fuente de innovación y empleo, Responsabilidad Social Corporativa y buenas prácticas en términos de innovación y emprendimiento, en línea con la ley, las políticas y estrategias de desarrollo nacionales. Acogemos la realización de la Reunión CELAC-UE Ministros de Economía en Puerto Varas, Chile, y las conclusiones de la Presidencia.

46. Promovemos el fortalecimiento del Mecanismo de Inversión para América Latina, para mejorar la integración, infraestructuras de transporte y energía, eficiencia energética, energías renovables, redes de comunicación sustentables y para promover el desarrollo sustentable a través de los servicios sociales fortalecidos y un mayor apoyo a las PYMES. Apoyamos que el Mecanismo tome debida cuenta de las tres dimensiones de desarrollo sustentable en sus proyectos, y reconocemos su papel en cuanto a transferencia de tecnología y conocimiento. También felicitamos la creación del Mecanismo de Inversión para el Caribe y alentamos su rápida aplicación.

47. Estamos de acuerdo en celebrar la próxima Cumbre de la CELAC-UE en Bruselas en el año 2015.

48. Felicitamos a Chile por la organización de esta Cumbre, que ha enriquecido la agenda birregional y fue decisiva para el logro de un sustancial avance.



COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION



Santiago, 27 January 2013  
5748/13  
PRESSE 32

## EU-CELAC ACTION PLAN 2013-2015 <sup>1</sup>

This Action Plan includes a number of initiatives consistent with the priorities established at the VI EU-LAC Summit as encompassed in its Final Declaration as well as in new areas incorporated at the VII EU-LAC Summit / I EU-CELAC Summit held in Santiago de Chile on 26-27 January 2013. The Action Plan identifies instruments and activities which, if properly implemented should lead to concrete results guaranteeing ownership and capacity building in the following key areas, which are directly or indirectly linked with the central theme of the Summit:

1. Science, research, innovation and technology;
2. Sustainable development; environment; climate change; biodiversity; energy;
3. Regional integration and interconnectivity to promote social inclusion and cohesion;
4. Migration;
5. Education and employment to promote social inclusion and cohesion;
6. The world drug problem;
7. Gender;
8. Investments and entrepreneurship for sustainable development.

### 1. Science, research, innovation and technology

The main objective in this area is to develop the “EU-LAC Knowledge Area” through: i) improving cooperation in research and innovation; ii) strengthening scientific and technological capacities, and infrastructures; iii) to enable sustainable research, innovation and knowledge sharing taking into account the contribution of ancestral and traditional knowledge; iv) to boost the use of new technologies and technology transfer underpinning sustainable socio-economic development and v) to foster cooperation between both regions as regards the digital-economy and the reduction of the digital divide for improving competitiveness while making social inclusion a cross-cutting issue.

---

<sup>1</sup> This is a courtesy consolidated version of the Action Plan prepared for information purposes following the Santiago Summit

# P R E S S

---

Rue de la Loi 175 B - 1048 BRUSSELS Tel.: +32 (0)2 281 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026  
[press.office@consilium.europa.eu](mailto:press.office@consilium.europa.eu) <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>

5748/13

1  
EN

**Work Programme:**

**\* Dialogue**

- a. Establish a regular bi-regional dialogue on science, research, technology and innovation to consolidate EU-LAC cooperation and to update common priorities, encourage mutual policy learning and ensure the proper implementation and effectiveness of cooperation instruments.
- b. Explore the possibility of working jointly with other institutions in matters related to innovation and knowledge, applied research and technological innovation.

**\* Cooperation activities and initiatives**

- c. Commence the development and implementation of the new mechanism, the “EU-LAC Joint Initiative for Research and Innovation” combining instruments at national, regional and bi-regional level as appropriate in a complementary and synergistic manner.
- d. Establish or strengthen thematic networks on agreed issues of mutual interest, which should facilitate exchanges between EU-LAC universities and research centres and networks and private and public sector institutions.
- e. Strengthened the integration of both regions in the Information Society and Support the development of the information and communication technologies (ICT) sector and the reduction of the digital divide and digital illiteracy through an increase of interconnectivity between the education and research networks within and between regions and enhance access to and use of resources.
- f. Develop and intensify the dialogue and cooperation on information society, strategies, regulation models for the communication sector and in the audiovisual field.
- g. Develop an interface between research and innovation through a knowledge and innovation centres network to facilitate social appropriation of knowledge and technology in particular keeping in mind the micro and SMEs.
- h. Promote the extension of scientific and technological cooperation within all Latin American sub-regions and the Caribbean, as well as the adoption of innovative instruments to strengthen cooperation with special attention to countries with low participation in EU-LAC Science and Technology cooperation activities.
- i. Foster cooperation for human and institutional capacity building and encourage the return of researchers to their countries of origin.
- j. Exchange experiences and best practices in areas of innovation, such as incubation, entrepreneurship, science parks and start-up enterprises.

\* *Expected results*

- k. knowledge, science; research and innovation ,as well as business, entrepreneurial, and research centres and networks from the EU and LAC countries, and leading to an improved uptake and dissemination of research results for innovation in particular for the micro and SMEs.
  - l. Road Map defining specific targets and associated performance indicators for the implementation of the Joint Initiative will be set up and updated on a regular basis.
  - m. A comprehensive joint strategy in research, development and innovation supporting, among other things, an improved use of the possibilities that ICT offers, including in the areas of e-Government, e-Health and e-Education, as well as in relation to climate change-related and other relevant issues.
  - n. Reinforced private and public sector efforts for the improvement of the interconnection of education and research networks through the enhancement of transatlantic links, including through new optic fibre cables.
  - o. Increased compatibility of regulatory frameworks in the field of electronic communications and improved quality of digital contents.
  - p. Improved quality and effectiveness of the scientific and technological cooperation through: i) increased knowledge of EU-LAC scientific and technological communities, ii) increased research focus on agreed items of mutual interest iii) larger scientific and technological capacities of LAC countries, involving also national programmes and capacity building for the Caribbean, to drive their own development and to achieve enhanced cooperation opportunities with the EU iv) increased information exchange.
2. **Sustainable Development; Environment; Climate Change; Biodiversity; Energy**

The following main objectives in this area for ensuring environmental sustainability taking into account the principle of common but differentiated responsibilities are: i) to promote the sustainable development of all countries and to support the achievement of the MDG and the other international agreements on these issues; ii) to ensure the effective implementation of the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol, recognizing the scientific views regarding the limit for the increase in the global temperature; iii) to develop policies and instruments for adaptation and mitigation, to address the adverse effects of climate change and enhance long-term cooperation initiatives and to reduce the vulnerability to natural disasters; iv) to support activities oriented to reduce intensity of greenhouse gas emissions in consumption and production activities in our countries, according to existing international commitments; v) to facilitate access to and exchange of information related to best environmental practices and technologies; vi) to ensure and support the full implementation of the three objectives of the Convention on Biological Diversity; vii) to improve energy efficiency and saving as well as accessibility; viii) to develop and to deploy renewable energies and to promote energy interconnection networks, ensuring the diversification and complementarity of the energy matrix.

***Work Programme:***

***\* Dialogue***

- a. Step up regular dialogue to develop the relevant aspects of the “Lima Agenda on Sustainable Development; Environment; Climate Change; Energy” as well as on Biodiversity; with the objective, amongst others, of fostering consensus and facilitating the proper implementation of international agreements and other decisions in these areas.

***\* Cooperation activities and initiatives***

- b. Strengthen bi-regional cooperation in the field of environment and disaster risk reduction and management, including by increasing the knowledge of the problems and consequences of climate change and biodiversity loss and the importance of climate resilient development and climate adaptation, and by promoting the integration of these issues into sustainable development strategies and in policy design.
- c. Exchange of experiences and information among our countries and between our regions, with a view to facilitate the design of adaptation and mitigation strategies and policies notably among others through the EUroCLIMA programme and triangular and South-South cooperation.
- d. Seek the necessary financial resources that will i) contribute to sustainable development, biodiversity conservation and sustainable use, as well as adaptation to and mitigation of climate change, ii) ensure coordination of activities aiming at reducing emissions from deforestation and forest degradation, taking into account the capacities of the different countries.
- e. Promote the development of projects in the areas of renewable energy and energy efficiency.
- f. Support for capacity building on safe and sustainable low carbon technologies and low emission development strategies, climate change monitoring, greenhouse gas emission reporting and verification, forest and soil management among others.
- g. Work together to give due follow-up to the EU-LAC Forum on Technological Cooperation, Renewable Energies and Energy Efficiency.

***\* Expected results***

- h. Improved knowledge on problems and consequences of climate change including vulnerability and risk assessment, biodiversity loss and environment issues in its widest meaning, and integration of these issues into sustainable development and climate adaptation strategies and other adaptation activities.
- i. Strengthened capacities and emergency networks to prevent and address the effect of natural disasters.

- j. Improved capacity for sustainable development, environmental and climate change-related challenges and for the conservation and sustainable use of the biodiversity.
- k. Improved use and accessibility of renewable energies, increased energy efficiency and saving as these play an important role in the diversification and complementarity of the energy matrix.

**3. Regional integration and interconnectivity to promote social inclusion cohesion**

The main objectives in this area are i) to increase regional integration and social inclusion and cohesion, ii) contributing to the overall goal of poverty eradication, especially in vulnerable population, in the context of sustainable development, including the pursuit of the MDGs. Some key elements to achieve these goals are the promotion of investments in infrastructures favouring interconnectivity and the development of social and economic networks.

***Work Programme:***

**\* *Dialogue***

- a. Use all available instruments to ensure adequate dialogue on this matter between the EU, Latin American and Caribbean countries, such as those available under the EUROsociAL II programme (including institutional cooperation), the dialogue linked to the implementation of the governance tranche under the 10<sup>th</sup> European Development Fund (EDF), as well as in the context of present and future trade, economic and association agreements with Latin America and the Caribbean.
- b. Continue the bi-regional dialogue within the EU-LAC Forum on Social Cohesion.

**\* *Cooperation activities and initiatives***

- c. Mobilise the necessary financial resources to improve and develop sustainable infrastructures and networks favouring regional integration and social inclusion and cohesion, including through the Latin America Investment Facility (LAIF). LAIF grants are expected to have a leverage effect to mobilise resources from financial institutions to finance investment projects and technological transfer notably in three areas: i) interconnectivity and infrastructure in particular in the areas of energy efficiency and saving and renewable energy systems, research, sustainable transport, and telecommunication networks; ii) social and environmental sectors including climate change mitigation and adaptation; iii) providing for growth of the private sector (in particular of micro and SMEs).
- d. Mobilise the required resources for the establishment of the EU-Caribbean Infrastructure Fund with the purpose to contribute to strengthening regional integration and access to basic social services through improvements of physical infrastructure and related services. The fund is expected to facilitate the mobilisation of additional resources by leveraging of grants with loans and private capital.

- e. Support the development of more effective public social policies as well as policies aiming at strengthening local entrepreneurial environment and corporate social responsibility, promoting national and foreign investment and technological transfer.

- **Expected results**

- f. Implementation of projects, in areas such as energy efficiency and saving and renewable energy, sustainable transport, communication networks, climate change adaptation and mitigation, social and economic networks - leading to increased regional integration and social inclusion and cohesion, including technological transfer and innovation when appropriate.
- g. Establishment of partnerships between EU and LAC public administrations, through institutional strengthening and cooperation, to support the management and implementation of social policies in areas such as education, health, lifelong learning, social security and social services, administration of justice, taxation and employment. These partnerships may also involve different Latin American and Caribbean countries in triangular cooperation.

#### **4. Migration.**

The main objectives in this field are:

- i) to enhance bi-regional cooperation by identifying common challenges and opportunities that require common solutions;
- ii) to build a stronger evidence base for EU-LAC migration, in order to better understand its realities;
- iii) to address the positive synergies between migration and development, as well as address regular and irregular migration and other related issues;
- iv) to promote the full respect of human rights of migrants

#### **Work Programme:**

- \* **Dialogue**

- a. Further strengthen and develop the Structured and Comprehensive Dialogue on Migration, including all issues agreed in the Lima Summit, emphasizing the issues listed in the June 30<sup>th</sup> 2009 document, “Basis for structuring the EU-LAC Dialogue on Migration” and advance its implementation.

- \* **Cooperation activities and initiatives**

- b. Continue cooperation along the areas identified within the Basis document.
- c. Promote cooperation programmes to combat and prevent trafficking and migrant smuggling networks and to assist the victims, with special attention to women and children.

- d. Promote technical cooperation between EU and LAC countries to exchange information on migration flows, as well as to support improved policies on migration and development, amongst other through a “Targeted Project” dedicated to strengthening EU-LAC dialogue and cooperation, as well as specific activities regarding the Caribbean countries.
- e. Develop measures to make the transfer of remittances cheaper, safer, more transparent and more conducive to development, while fully respecting their private nature.
- f. Continue intra and bi-regional cooperation in areas of education and health of migrants, as well as on groups of migrants in situation of vulnerability, especially women and children.

**\* *Expected results***

- g. Strengthening the impact of the positive link between migration and development
- h. Promoting full respect of human rights for all migrants and enhancing coherence in the fight and prevention of human trafficking and migrant smuggling networks, as well as in assisting victims. Improved fight against xenophobia, racism and all forms of intolerance.
- i. Increased mutual information on migration policy developments and best practices in both regions, as well as improved knowledge and more accurate data on migration flows between both regions.
- j. Improved qualifications and awareness on migration issues of relevant officials;
- k. Enhanced positive synergies between migration and development in countries of origin, transit and destination, including measures making remittances cheaper, safer, more transparent and more conducive to development;
- l. Enhanced intra and bi-regional cooperation to improve the situation of migrants in areas of education and health, protection of vulnerable groups, in particular women and children as identified through the Dialogue.

**5. Education and employment to promote social inclusion and cohesion**

Main objectives in this area are to promote education, life-long learning and training (including vocational education and training) taking into account diversity and levels of vulnerability as well as to improve the functioning of labour markets, including through triangular cooperation, taking into account the important role of corporate social action. This should lead to easier access to employment, decent, dignified and productive work and job opportunities, in particular for women and young people, as well as for other vulnerable groups, and should contribute to increased social inclusion and cohesion.



**Work Programme:**

**\* Dialogue**

- a. Establish a regular bi-regional dialogue on education and employment, building upon the results of the II EU-LAC Forum on Social Cohesion

**\* Cooperation activities and initiatives**

- b. Support quality and equal access to higher education, life-long learning, vocational education and training and increased regional integration in this domain.
- c. Promote mobility of students, teachers, and staff and exchanges between higher education institutions from the EU and LAC countries.
- d. Promote technical and vocational education and training systems, including transversal, that respond to the needs of the labour market and national development objectives.
- e. Contribute to meeting the educational objectives 2021 as referred in the EU-LAC Ministerial Forum on “Education, Innovation and Social Inclusion”.
- f. Implement programmes for fostering formal employment starting with the first job experiences, including through the promotion of entrepreneurship and improving access by young people to social protection mechanisms.
- g. Implement programmes to reduce discrimination at work of young people, women and persons with disabilities.
- h. Promote bi-regional programmes to exchange experiences and know-how on the labour systems and their link with the system of technical education and training for employment.

**\* Expected results**

- i. Increased mobility, academic exchanges and long-lasting partnerships between EU and LAC students/teachers/higher education institutions, taking into account the need to prevent the “brain drain” phenomenon.
- j. Strategic reviews on the functioning of contemporary labour market information systems leading to the establishment and implementation of the necessary capacity-building plans and the improvement of the relevant statistical services.
- k. Emergence of a network of high-quality and inclusive technical and vocational education and training institutions.
- l. Improved integration of young workers into decent, dignified and productive jobs.
- m. School dropout rates reduction and links among basic, vocational and higher education strengthened.

- n. Progress towards meeting the Educational Objectives 2021

**6. The world drug problem**

The objective is to strengthen bi-regional dialogue and effectiveness of joint efforts to tackle the world drug problem as identified and developed in the framework of the EU-LAC Coordination and Cooperation Mechanism on Drugs in accordance with the principle of common and shared responsibility through an integrated and balanced approach and in conformity with international law.

***Work Programme:***

**\* *Dialogue***

- a. Further develop and strengthen the EU-LAC Coordination and Cooperation Mechanism on Drugs.
- b. Intensify our cooperation in the framework of the United Nations, notably within the Commission on Narcotic Drugs to combat, among other issues, drug trafficking carried out by organized crime and criminal organizations.

**\* *Cooperation activities and initiatives***

- c. Support the establishment of EU-LAC networks to share experiences, know-how and best practices to tackle the world drug problem, via policy development and capacity building such as the “COPOLAD” programme.
- d. Strengthen regional security cooperation structures and fostering regional cooperation in the fight against illicit drugs and related crimes, in the Caribbean under the 10th EDF regional programme.
- e. Strengthen cooperation against the diversion and illicit trafficking of chemical precursors.
- f. Strengthen cooperation against drug related money laundering.
- g. Promote comprehensive prevention programmes, health assistance, drug addiction and social treatment and social re-integration to reduce drug consumption and abuse.
- h. Cooperate on alternative development in regions where crops are cultivated for the production of illicit drugs, including, as appropriate, preventive alternative development, with an integrated and sustainable approach. Give due attention to technical assistance, in relation to the chain of production and commercialization of products of alternative development.
- i. Promote initiatives to tackle the consequences of the world drug problem on the environment, in accordance with national policies.
- j. Advance implementation of commitments adopted in the Political Declaration and Plan of Action approved at the 52nd session of the CND held in 2009.

\* *Expected results*

- k. Strengthened bi-regional cooperation, coordination and exchange of information on:
- demand reduction;
  - supply reduction;
  - alternative development, including, as appropriate, preventive alternative development;
  - law enforcement, customs and judicial matters;
  - drug related trafficking in arms and ammunition;
  - drug related money laundering and the diversion of precursors;
  - judicial organization and drug legislation and institutional capacity building, at both political and technical level;
  - increased prevention campaigns and enhanced programmes for rehabilitation of drug users
  - drug related environmental impact.
- l. Strengthened capacity of institutional actors in reducing drugs demand and supply, and in dealing with the overall consequences of the world drug problem.
- m. Presentation of joint initiatives in the UN framework and enhanced implementation of commitments

**7. Gender**

The main objective is to prioritise the gender issue in the context of bi-regional relations and underscore the political will in both regions to guarantee gender equality and the protection, exercise and promotion of women's rights, including i) Political participation of women; ii) Elimination of all forms of violence against women and girls, including sexual violence; and iii) Economic empowerment of women and their participation in the world of work and in all decision-making processes.

***Work Programme:***

\* *Dialogue*

- a. Create a bi-regional space for the exchange of experiences and cooperation on gender issues aimed at promoting gender equality and women's empowerment in the different fields of the CELAC-EU dialogue.

\* *Cooperation activities and initiatives*

- b. Promote the political and popular participation of women in terms of equality.
- c. Promote actions to combat and eliminate all forms of violence against women and girls, through activities such as publishing gender educational programmes and manuals and standardising protocols of investigation to prosecute and punish the perpetrators, among other actions.

- d. Continue close cooperation at the UN, including for the forthcoming UN 57th Commission of the Status of Women and in the UN General Assembly.
- e. Promote the economic empowerment of women and their participation in the economy and paid labour markets, with social security and conditions of fairness, as well as to promote policies and laws to ensure equal pay for equal work.
- f. Identify the state of play of the main working topics in each region.
- g. Identify areas of exchange and cooperation for the creation of synergies and mutual learning to optimise existing practices and lessons learned in the area of gender mainstreaming in all public policies.
- h. Identify common areas to cooperate in technical assistance, training and exchange of experiences.

**\* *Expected results***

- i. Establishment of an intergovernmental bi-regional working group aimed at defining shared objectives. The main working topics at this first stage are:
  - Political participation of women.
  - Elimination of all forms of violence against women and girls .
  - Economic empowerment of women and their participation in the world of work.
- j. Bi-regional seminar for the exchange of experiences on gender-based violence, to share best practices and the most effective measures to prevent and combat it.
- k. Promote concrete measures for the investigation of gender-based killing.
- l. Bi-regional seminar on "Economic empowerment of women and participation in the world of work", for exchanging experiences and best practices in the field of education and training in ICT.
- m. Exchange of information, on a voluntary basis, regarding the state of art on gender policies, including equality and empowerment of women by countries.
- n. Bi-regional seminar with State representatives, which may include experts and women's organizations, to exchange experiences on the achievements of peace, conflict resolution and participation of women in those processes, including the implementation of relevant resolutions of the UN General Assembly in this regard, as well as Resolution 1325. (Women - Peace and Security).
- o. Agreed language, when possible, to be used in common positions in international fora, especially resolutions to be negotiated at the UN General Assembly and the Commission on the Status of Women.

## **8. Investments and entrepreneurship for sustainable development**

In line with the I CELAC–EU Santiago Declaration, the main objectives in this area are: i) to promote bi-regional investments of social and environmental quality to achieve sustained economic growth while promoting social cohesion and inclusion and protecting the environment. Such investments contribute, among others, to increased trade flows, job creation, technology transfer, stimulation of innovation, fiscal revenues, support and development of auxiliary industries; ii) to promote entrepreneurship as a driving force of economic and social development and; iii) to facilitate the conditions that foster entrepreneurship and innovation, remove obstacles, build capacity and increase competitiveness of micro, small and medium enterprises (MSMEs) and new social actors of the economy.

### ***Work Programme:***

#### ***\* Dialogue***

- a. Set up a dialogue at an appropriate level to develop the main aspects of investments and entrepreneurship between both regions, such as the CELAC-EU Ministers of Economy Meeting, held in Puerto Varas, Chile.

#### ***\* Cooperation activities and initiatives***

- b. Encourage cooperation between investment promotion agencies of each country and the coordination of investment efforts, in order to share information on investment opportunities in our countries and exchange effective public policies in productive development.
- c. Promote open, stable, predictable and transparent regulatory frameworks to encourage investment and provide legal certainty to investors and local stakeholders, while recognising the sovereign right of states to regulate. Promote also compliance with national and international law, in particular, inter alia on taxes, transparency, the protection of environment, social security and labour.
- d. Promote the implementation of the UN Convention against Corruption and, within this framework, consider participating in the work of the International Anti-Corruption Academy.
- e. Promote public policies facilitating and expediting the creation and operation of enterprises, as well as those improving their conditions and access to financing, especially in the case of MSMEs. In this regard, all available financial instruments should be mobilized, including but not limited to public investment, investment facilities financed by Official Development Aid (ODA), private equity, venture capital, micro-credits, risk capital, business angels and guaranties.
- f. Strengthen the support of the financial institutions and international organizations – in their evaluation processes of lending– to those investment projects which respect internationally recognised social and environmental criteria within the context of sustainable development, taking into account, where appropriate, the needs of the developing countries.

- g. Promote entrepreneurship within higher, technical and vocational education and training systems, in order to adapt the skills and competences of students to labour market needs.
- h. Promote decent work inter alia through the ILO programme for sustainable enterprises.
- i. Include, when possible, the guidelines and internationally recognised principles of corporate social responsibility (CSR) in the definition of policies and national plans to promote good corporate behaviour, such as encouraging the timely payment to suppliers, particularly (MSME) by the public and private sectors.
- j. Promote public policies which encourage transparency on the part of enterprises as regards social, environmental and human rights matters.

\* *Expected results*

- k. Seminar of national investment promotion entities, aimed at exchanging experiences and promoting coordination of investment efforts.
- l. Appointment in each country, as appropriate, of an official at the highest possible political level ("Mr. or Ms. MSMEs") to deal with the issues related to MSMEs, exchanging best practices with their counterparts from other countries.
- m. Holding, as appropriate, of a "week for the promotion of MSMEs" in each country simultaneously, an initiative that has already been done successfully in countries of both regions.
- n. Invite countries to consider submitting a report of national action plans on CSR - if applicable - at the next CELAC-EU Summit of Heads of State and Government, in 2015.
- o. Bi-regional meeting on model enterprises applying the concept of corporate social responsibility as regards social, environmental and human rights matters.

El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto para la Promoción y Seguimiento de las Cumbres que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta publicación recoge los trabajos presentados en el Seminario Internacional “Desafíos contemporáneos estratégicos de las Diplomacias de Cumbres” llevado a cabo en La Habana, Cuba los días 6 y 7 de junio de 2013. Este libro forma parte de los resultados del Proyecto La obra está articulada en dos partes, la primera, analiza las relaciones entre la CELAC y los distintos sistemas de integración regionales y la política exterior latinoamericana frente a las cumbres CELAC. La segunda parte recobra la importancia de tres temas estratégicos para la región y para el actual contexto internacional: la asociación público-privada como un camino para el desarrollo, la seguridad regional y las fronteras en América Latina.

