

Otros títulos de esta colección:



El pacífico latinoamericano y su inserción internacional

Martha Ardila –editora–



Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Jost y Daniel Flandes –editores–

Durante los últimos años las regiones han adquirido una creciente importancia en el sistema internacional. La Unión Europea aparece como la formación regional más consolidada de la actualidad, y ha mostrado un renovado interés por las estructuras de gobernanza global, los procesos de regionalización y las estructuras de gobernanza multinivel. En el caso particular de Suramérica, ha surgido un entramado de estructuras de autoridad tanto formales como informales (CAN, Mercosur, Celac, Unasur, entre otras) que coordinan, gestionan y reglamentan comportamientos unilaterales, bilaterales y multilaterales en la región con el fin de enfrentar desafíos en materia económica, de seguridad, de defensa, de derechos humanos y de desarrollo de interconexión a través de infraestructura, entre otros.

Para atender la creciente atención que ha suscitado el tema, esta obra ofrece un análisis de los procesos de regionalización en Suramérica y de las relaciones birregionales entre esta y la Unión Europea. También realiza un estudio actual y pertinente acerca de los campos de interés regional y birregional que han propiciado reglas de juego comunes y mecanismos de autoridad compartida entre ambas partes. Además, analiza las estructuras de la gobernanza multinivel en Suramérica en las áreas de comercio, seguridad, defensa, derechos humanos y gestión ambiental; así como la cooperación para el desarrollo impulsada por la Unión Europea en la región.



Suramérica en el escenario global:
gobernanza multinivel y birregionalismo

Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring –editores–

Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo

editorial
JAVERIANA

Suramérica en el escenario global:
gobernanza multinivel y birregionalismo

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring

Autores

Mario Arroyave Quintero
Ricardo Betancourt Vélez
Dirceo Córdoba Guzmán
Claudia Dangond Gibsons
Jennifer Duarte García
Daniel Flandes
Angélica Guerra Barón
Benjamín Herrera Chaves
Marco Antonio Macana
Ana Milena Molina Beltrán
Edwin Murillo Amarís, S. J.
Michael Radseck
Ángel Sánchez Mendioroz
Oscar Simmonds Pachón
Mayden Solano Jiménez
Ana María Trujillo Currea
Andrés Mauricio Valdivieso
Maik Zarandi

editores:

Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring

*Suramérica en el escenario global:
gobernanza multinivel
y birregionalismo*



*Suramérica en el escenario global:
gobernanza multinivel
y birregionalismo*

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring

—Editores—

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Konrad Adenauer Stiftung
Universidad Santiago de Cali



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá
Facultad de Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales



Konrad
Adenauer
Stiftung



Reservados todos los derechos

- © Pontificia Universidad Javeriana
- © Konrad Adenauer Stiftung
- © Universidad Santiago de Cali

© Mario Arroyave Quintero, Ricardo Betancourt Vélez, Dirceo Córdoba Guzmán, Claudia Dangond Gibsone, Jennifer Duarte García, Daniel Flandes, Hubert Gehring, Angélica Guerra Barón, Benjamín Herrera Chaves, Marco Antonio Macana, Ana Milena Molina Beltrán, Edwin Murillo Amaris, S. J., Eduardo Pastrana Buelvas, Michael Radseck, Ángel Sánchez Mendioroz, Oscar Simmonds Pachón, Mayden Solano Jiménez, Ana María Trujillo Currea, Andrés Mauricio Valdivieso, Maik Zarandi.

Coordinación editorial:

Irina Florián

Corrección de estilo:

Jineth Ardila

Diagramación:

Carlos Vargas Salazar. Kilka Diseño Gráfico

Impresión:

Javegraf

Primera edición: Bogotá, D. C., junio de 2014

ISBN: 978-958-716-702-3

Número de ejemplares: 1000

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana

Carrera 7ª núm. 37-25, oficina 13-01

Edificio Lutaima

Teléfono: 3208320 ext. 4752

www.javeriana.edu.co/editorial

editorialpuj@javeriana.edu.co

Bogotá, D. C.

Suramérica en el escenario global. Gobernanza multinivel y birregionalismo /editores Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring. –1a ed.–. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Konrad Adenauer Stiftung, Universidad Santiago de Cali, 2014.

496 p.: ilustraciones, cuadros y 1 mapa a color; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-958-716-702-3

1. RELACIONES INTERNACIONALES. 2. REGIONALISMO (ORGANIZACIONES INTERNACIONALES). 3. GOBERNABILIDAD-AMÉRICA DEL SUR 4. AMÉRICA DEL SUR-POLÍTICA Y GOBIERNO. 5. AMÉRICA DEL SUR- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. I. Pastrana Buelvas, Eduardo Fidel, 1961-, Ed. II. Gehring, Hubert, Ed. III. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. IV. Konrad Adenauer Stiftung. V. Universidad Santiago de Cali.

CDD 327 ed. 21

Catalogación en la publicación-Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S.J.

dff.

Mayo 22 / 2014

Prohibida la reproducción total o parcial de este material, sin autorización por escrito de la Pontificia Universidad Javeriana.

Contenido

Presentación

HUBERT GEHRING 9

Prólogo

LOS EDITORES 11

I. PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente

EDUARDO PASTRANA BUELVAS Y ÁNGEL SÁNCHEZ MENDIOROZ 23

Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica

EDUARDO PASTRANA BUELVAS, RICARDO BETANCOURT VÉLEZ
Y OSCAR SIMMONDS PACHÓN 85

II. REGIONALIZACIÓN Y GOBERNANZA MULTINIVEL SUDAMERICANA

Gobernanza multinivel y regionalización del comercio suramericano

MARIO ARROYAVE QUINTERO 127

Integración infraestructural y gobernanza multinivel en Suramérica: las rutas de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

OSCAR SIMMONDS PACHÓN 157

Estructuras de gobernanza multinivel de seguridad en Suramérica

ANA MARÍA TRUJILLO CURREA 183

Gobernanza latinoamericana en materia de lucha contra las drogas

CLAUDIA DANGOND GIBSONE 201

Los desafíos de la seguridad regional y las perspectivas de cooperación birregional

BENJAMÍN HERRERA CHAVES 229

| | |
|---|-----|
| <i>Brasil: hacia la comprensión de una visión regional de seguridad y defensa mediante sus distintos mecanismos bilaterales de cooperación</i> | |
| DIRCEO CÓRDOBA GUZMÁN | 243 |
| <i>La gobernanza ambiental suramericana: retos y potencialidades</i> | |
| MAYDEN SOLANO JIMÉNEZ Y ANA MILENA MOLINA BELTRÁN..... | 269 |
| <i>Estructuras de gobernanza en materia de promoción y protección de los derechos humanos en América Latina</i> | |
| EDWIN MURILLO AMARIS, S. J..... | 299 |
| <p>III. MECANISMOS BIRREGIONALES DE GOBERNANZA INTERREGIONAL ENTRE SUDAMÉRICA Y EUROPA. EUROPA-ALIANZA DEL PACÍFICO</p> | |
| <i>¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión?</i> | |
| ANGÉLICA GUERRA BARÓN..... | 327 |
| <i>Perspectivas de las relaciones entre Unasur y la Unión Europea: ¿una nueva forma de birregionalismo?</i> | |
| MAIK ZARANDI..... | 367 |
| <i>La lucha interregional contra el crimen organizado entre América del Sur y Europa: perspectivas de una iniciativa BECA</i> | |
| DANIEL FLEMES Y MICHAEL RADSECK | 401 |
| <i>La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en Suramérica: transformaciones y oportunidades</i> | |
| JENNIFER DUARTE GARCÍA..... | 435 |
| <i>La cooperación entre Alemania y Colombia en el ámbito de la justicia transicional: apoyo al proceso de paz de Colombia en el marco del proceso de justicia y paz</i> | |
| MARCO ANTONIO MACANA Y ANDRÉS MAURICIO VALDIVIESO..... | 463 |
| <i>Editores y autores</i> | 491 |

Presentación

Fortalecer la democracia y el Estado de derecho, así como impulsar el diálogo sobre política exterior y seguridad —principios para consolidar la paz y la libertad en el mundo— son propósitos fundamentales del trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en más de 120 países. En consecuencia, dada la creciente responsabilidad de Alemania en el ámbito internacional, el foco de nuestra misión en Colombia es promover su integración con otras naciones de la región latinoamericana y el mundo.

En este sentido, y en especial durante los últimos años, la KAS ha buscado aliados para desarrollar iniciativas que estudien a fondo las relaciones entre Colombia y sus países vecinos, los distintos procesos de integración que tienen lugar en el interior de la región y los posibles efectos que dichos procesos tendrían en las relaciones con la Unión Europea, y en particular con Alemania. Lo anterior con el fin de ofrecer una plataforma para la generación de conocimiento acerca de temas relevantes del panorama político nacional y regional.

A partir de esto, y teniendo presente la creciente importancia que han adquirido las regiones durante los últimos años en el sistema internacional, esta obra ofrece un análisis de los procesos de regionalización en Suramérica y de las relaciones birregionales entre esta y la Unión Europea.

La publicación que aquí presentamos fue realizada en el marco de una alianza con la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y la Universidad Santiago de Cali, con el objetivo de formular posibles escenarios para la consolidación y armonización de los procesos de integración regional en Suramérica y analizar los canales de interacción birregional entre estos y la Unión Europea.

Más aún, esta obra ofrece un estudio actual y pertinente acerca de los campos de interés regional y birregional que han propiciado reglas de juego comunes y mecanismos de autoridad compartida entre ambas partes. Además, analiza las estructuras de la gobernanza multinivel en Suramérica en las áreas de comercio, seguridad, defensa, derechos humanos y gestión ambiental; así como la cooperación para el desarrollo impulsada por la Unión Europea en la región.

Por lo anterior, las contribuciones que este libro contiene reflejan la creciente importancia de las regiones en la reconfiguración del orden mundial, su papel en el sistema internacional y la interacción de algunos países de la región con instancias supranacionales como la Unión Europea.

Es de destacar que por primera vez en la realización de una de nuestras publicaciones contamos con la colaboración del Grupo de Trabajo de Jóvenes Expertos en Política Exterior de la KAS en Alemania, a través de la participación de Maik Zarandi, quien abordó de manera detallada las relaciones entre Unasur y la Unión Europea, en el artículo titulado “Perspectivas de las relaciones entre Unasur y la Unión europea: ¿una nueva forma de birregionalismo?”.

Por último, agradecemos a todos los autores que contribuyeron al éxito de esta obra; en especial, al doctor Eduardo Pastrana, por el excelente acompañamiento y coordinación de los distintos expertos que participaron en ella, pues sin su apoyo y gestión no habría sido posible presentar hoy esta publicación.

Esperamos que los interesados en el estudio de estos temas encuentren en esta obra una herramienta que facilite la discusión pública, académica y política acerca de los procesos de regionalización en Suramérica y las relaciones con la Unión Europea.

Hubert Gehring
Representante de la KAS en Colombia

Prólogo

Aunque en nuestros días no es posible determinar cuáles serán los derroteros definitivos del orden global en un mundo que se recompone constantemente, sí se pueden denotar ciertos aspectos fundamentales que los componen, como la interdependencia, la multiplicidad y la diversidad creciente de actores con capacidad de impugnación, tanto gubernamental como no gubernamental. Sin embargo, lo que sí es cierto es que los desajustes y recomposiciones sistémicos del orden global exigen a las disciplinas que lo estudian, como las relaciones internacionales, la ciencia política, la economía o la filosofía política, para solo nombrar unas cuantas, un mayor esfuerzo por identificar y clarificar los difusos e intrincados procesos que este orden en recomposición comprende.

Entendiendo este reto, uno de los nichos fundamentales de análisis es el que conforman los procesos de regionalización. Este, sin duda, ha sido uno de los temas de mayor estudio dentro de las relaciones internacionales en las últimas dos décadas, y buena parte de esta relevancia analítica se sustenta en el papel que, cada vez más, vienen asumiendo las regiones en un sistema internacional que, además, denota de manera creciente un fuerte viraje hacia estadios de interdependencia y multipolaridad, en los que nuevos agentes, como las potencias líderes regionales —Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica, principalmente—, las potencias secundarias regionales —Corea del Sur, Chile, Vietnam o Colombia, entre otras— y los diferentes tipos de actores no gubernamentales aparecen como sujetos con mayores niveles de influencia y despliegue en este sistema en reconfiguración.

En este sentido, se comprenden como expresiones de descentralización de los diálogos y negociaciones sobre el tipo de orden mundial “poshegemónico” deseable, espacios como el G-20 (que reemplazó al G8+5 o G-13) y los foros que han pretendido estimular el poder conjunto de negociación frente a EE.UU. y las potencias desarrolladas, como IBSA (India, Brasil y Suráfrica), Brics (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) o ASPA (Países de América del Sur y Países Árabes). Esta doble dimensión de ventanas de oportunidad (regional y global) para aumentar su influencia en el sistema internacional le ha permitido a Brasil eslabonar toda una gama de significados, ideas, valores e intereses nuevos en las agendas y arenas globales, mientras define su

rol como “arquitecto” de nuevos regímenes y “socio estratégico” de EE.UU., la UE y China.

Por otra parte, la importancia creciente de las regiones en la reconfiguración del orden mundial postunipolar ha conducido a que en la literatura especializada se hayan acuñado durante la última década una variedad de conceptos, tales como regionalización, regionalismo, sistemas, subsistemas regionales, órdenes regionales o complejos de seguridad regional. Dichos conceptos expresan, por un lado, la existencia y funcionalidad de una asociación de Estados y, por otro, un subsistema (parte) o una unidad (polo) del sistema internacional.

Uno de los elementos de análisis que más se considera a la hora de entender las conformaciones regionales es su emergencia como respuesta a problemas y retos comunes a los Estados que las conforman. Lo cual, en buena parte, se entiende por la crisis de la legitimidad y validez del Estado-nación, lo que, en escenarios globales y regionales marcados por el avance traumático de la globalización, exige a los Estados que incursionen con mayor ahínco en conformaciones multilaterales en las que puedan obtener recursos que les permitan dar cuenta de las dinámicas problemáticas que enfrentan en sus territorios y poblaciones. Es decir, la cooperación como concepto y estrategia gana un papel relevante en la comprensión de los procesos de regionalización y de estructuración de los órdenes regionales, en tanto permite la conformación de entramados multilaterales de carácter interdependiente, en muchos casos.

Ahora bien, al rastrear los procesos de regionalización en el globo, un lugar de amplia concurrencia, por parte de un gran número de investigadores, es la experiencia de la Unión Europea, en tanto aparece como la formación regional más consolidada y cohesionada de la actualidad. Sin embargo, y guardando las proporciones, también se pueden notar avances en términos de construcción de región en otras partes del mundo, como es el caso de Sudamérica, en donde, en medio de diferentes condicionantes, como las tradiciones de política exterior de varios de sus países y ciertas debilidades institucionales referentes a las instancias de gobernanza regional, en la última década se ha evidenciado un renovado interés por las estructuras de gobernanza global, los procesos de regionalización y las estructuras de gobernanza multinivel.

En este orden de ideas, para el caso sudamericano, han venido surgiendo un entramado de estructuras de autoridad, tanto formales como informales, que coordinan, gerencian y reglamentan comportamientos unilaterales, bilaterales y multilaterales delimitados en la región, para enfrentar desafíos y proyectar poder en materia económica, de seguridad, de defensa, de medio

ambiente, de derechos humanos y de desarrollo de interconexión a través de infraestructura, entre otros. Dentro de este amplio abanico de formaciones, en el que se cuentan la CAN, la Celac, Mercosur y la recientemente creada Alianza del Pacífico, entre otras, la Unión de Naciones Sudamericanas —Unasur— aparece como la instancia de gobernanza regional, y al mismo tiempo como el régimen regional de mayor estructuración sistémica y despliegue temático y geográfico de la región, pues de ella hacen parte los doce países del subcontinente, y se tratan en sus órganos importantes temas económicos, políticos, territoriales, culturales, ambientales, entre otros; situación que no se presenta en otras formaciones regionales. Sin duda, el impulso de la potencia regional —Brasil— juega un papel fundamental para que esto se dé, más aún si se considera que construir una región en el espacio sudamericano puede significar, para este Estado, la existencia de una plataforma regional estable que le permita generar flujos de recursos de manera eficiente que pueda articular a sus despliegues y estrategias, tanto regionales como globales.

Además de lo anterior, un tema que viene ganando importancia es el de las relaciones birregionales. En este sentido, y aunque no se cuenta con demasiadas experiencias de este tipo entre Sudamérica y la Unión Europea, sí es claro que estas tienden a ocupar un lugar cada vez más importante en las agendas regionales de las estructuras de gobernanza regional de ambos espacios continentales. Por tal motivo, desde el lente de la gobernanza regional multinivel y de los procesos de regionalismo posthegemónico, resulta fundamental dar cuenta de los canales birregionales construidos hasta ahora y de los procesos de regionalismo multinivel en Sudamérica, que pueden constituirse como ejes de construcción de una mayor interacción birregional.

Teniendo presentes estos elementos de análisis, en el presente libro que ofrecemos a los diversos lectores que se interesan por las relaciones internacionales y la forma como se configuran los espacios de gobierno regional y global, hay un objetivo que orienta el desarrollo de los diferentes artículos que lo componen y es el de formular escenarios posibles para la consolidación y armonización de los procesos de integración regional en el espacio sudamericano y de los canales de interacción birregional de estos con la Unión Europea.

Teniendo presentes estos elementos, y por la importancia estratégica que tiene analizar los procesos de regionalización y de construcción de gobernanza multinivel en Sudamérica, además de las relaciones birregionales entre esta región y la Unión Europea, a partir de un esfuerzo conjunto entre la Fundación Konrad Adenauer de Colombia, la Pontificia Universidad Ja-

veriana, representada por el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y la Universidad Santiago de Cali, representada por el Grupo de Investigación en Ciencias Políticas, Derecho y Relaciones Internacionales (Gicpoderi), bajo la coordinación académica de Eduardo Pastrana Buelvas, se presenta a la comunidad académica nacional e internacional y a las diferentes agencias vinculadas a los devenires de las relaciones internacionales sudamericanas y europeas, el producto de meses de trabajo interdisciplinar de un equipo de investigadores que con el rigor científico necesario se han enfrentado al reto intelectual y político que suponen los temas que aquí se abordan.

Así las cosas, y dentro del primer eje del libro, dedicado a las perspectivas teóricas, se presentan dos marcos teóricos que abordan las cuestiones y categorías analíticas que orientan el desarrollo de todo este cuerpo bibliográfico. En el primero de los dos marcos teóricos, Eduardo Pastrana Buelvas y el profesor Ángel Sánchez Mendioroz establecen en su texto, *Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente*, la primera columna conceptual, en tanto abordan las estructuras actuales y emergentes de gobernanza global desde una óptica crítica y muy juiciosa, en la que muestran la tensión que se puede observar entre estos dos tipos de instancias dentro del orden global. Además de ello, los profesores muestran cómo la reconfiguración de los Estados-nación, en unas realidades bastante moldeadas por los procesos de globalización, sufren impactos que los posicionan de maneras diferentes en el sistema internacional, y cómo este cambio termina, a su vez, por afectar las distribuciones de poder regionales y globales.

Luego de apuntalar esta primera base teórica, el profesor Pastrana, esta vez en colaboración con los investigadores Ricardo Betancourt Vélez y Oscar Simmonds Pachón, estructuran la segunda base conceptual de este libro, bajo el título de *Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica*, en donde abordan las experiencias de regionalización en Sudamérica desde el lente de la variante posthegemónica de estos procesos, entendiendo que ofrece una alternativa de análisis más sistémica y compleja que otras categorías similares, entre otras razones por superar los estadios interpretativos tradicionales del regionalismo abierto. Ahora bien, en articulación con tal análisis, este equipo de trabajo introduce una interpretación profunda acerca de cómo se han configurado y de qué manera funcionan las estructuras de gobernanza multinivel en el espacio sudamericano, en razón del gran potencial heurístico que esta categoría ofrece para comprender los procesos de construcción de región en el subcontinente.

Una vez consolidado este primer eje, se da cuerpo a la segunda sección del libro, dedicada a los procesos de regionalización y gobernanza multinivel en Sudamérica. En este sentido, la primera entrada analítica es hacia los procesos de gobernanza multinivel en materia comercial. Respecto a este tema, el investigador Mario Arroyave Quintero, en su artículo llamado *Gobernanza multinivel y regionalización del comercio suramericano*, ofrece una aproximación bastante profunda y acertada sobre la manera como se pueden entender las principales estructuras de gobernanza multinivel en materia comercial en Sudamérica, teniendo presente que no se pueden equiparar a las que se han constituido en la experiencia de la Unión Europea. Además, en esta oportunidad, el investigador deja claro cómo influyen la globalización y la regionalización en estos procesos de gobernanza sudamericanos, los efectos de los tradicionales vínculos comerciales con los Estados Unidos y los principales avances y retrocesos de estas estructuras, sin perder de vista la acción de los actores no gubernamentales.

Una vez terminado el abordaje de las estructuras de gobernanza multinivel comercial, se avanza hacia el análisis de los procesos de gobernanza multinivel en materia de integración infraestructural en la región. A propósito de ello, Oscar Simmonds Pachón, en su escrito *Integración infraestructural y gobernanza multinivel en Suramérica: las rutas de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA)*, estudia el papel de la integración infraestructural dentro del avance del regionalismo en Sudamérica y la relación que tiene con la conformación de estructuras de gobernanza multinivel en los temas de integración física regional, ocupándose de manera especial de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana —IIRSA—, su relación con Unasur a través del Cosiplan y las interacciones que establece con la acción regional de Brasil, entendida como la potencia líder sudamericana.

Luego del análisis de la integración infraestructural sudamericana en clave de gobernanza multinivel, Ana María Trujillo Currea, en su aporte titulado *Estructuras de gobernanza multinivel de seguridad en Suramérica*, se adentra en el campo de la seguridad en las estructuras de gobernanza regional multinivel. A partir de esta inmersión, la profesora Trujillo nos ofrece en su artículo un estudio de las principales estructuras de gobernanza regional en materia de seguridad y el papel que han jugado en la constitución paulatina de la región como una comunidad de seguridad. Hacen parte de su análisis el papel de Estados Unidos en las agendas regionales de seguridad y el lugar

que pueden ocupar las estructuras regionales de seguridad en el posicionamiento global de Sudamérica.

Ahora bien, ligado al tema de la seguridad, hay un componente ineludible, que es la lucha contra las drogas en las estructuras de gobernanza regional. Por ello, Claudia Dangond, quien tiene una importante trayectoria en el análisis de este tema, aporta un artículo llamado *Gobernanza regional en materia de lucha contra las drogas*, en el que clarifica el lugar de esta política dentro de las agendas multilaterales de seguridad en la región y el efecto que ha generado sobre ellas la posición de Estados Unidos, además de los impactos de la securitización que ha caracterizado el papel de Colombia respecto a estos asuntos.

Ahora bien, aumentando el abordaje de la seguridad en la región, Benjamín Herrera analiza en su escrito, *Los desafíos de la seguridad regional y las perspectivas de la cooperación birregional*, la estructura institucional de la seguridad regional en Suramérica, los cambios en el sistema interestatal y algunos de los aspectos claves de la problemática de seguridad contemporánea en América Latina. Además, aborda de manera crítica las perspectivas en las relaciones birregionales entre la UE y América Latina en materia de seguridad.

Dirceo Córdoba Guzmán nos ofrece su artículo *Brasil: hacia la comprensión de una visión regional de seguridad y defensa mediante sus distintos mecanismos bilaterales de cooperación*, en el que se enfoca en el papel de Brasil en la configuración de una visión regional de los temas de defensa y seguridad, en clave de la importancia que esto puede tener para la evolución del gigante suramericano como potencia global, dentro de lo cual, sin duda, las estructuras regionales de seguridad y defensa tienen un lugar muy relevante.

Una vez abordados los temas de seguridad y defensa, en el escrito titulado *La gobernanza ambiental suramericana: retos y potencialidades*, Mayden Solano y Ana Milena Molina incursionan con avidez en la manera como se ha desarrollado, entre tropiezos y aciertos, la gobernanza regional ambiental sudamericana, teniendo claro que la percepción de lo ambiental trasciende el estadio conservacionista y se proyecta a un nivel en el que los recursos naturales son entendidos como factores estratégicos para un mayor posicionamiento de la región, lo que exige una actitud clara y prospectiva por parte de los Estados del espacio suramericano, para lo cual ciertos aspectos de la gobernanza multinivel pueden operar como elementos claves como queda claro en el análisis de estas dos investigadoras.

Para finalizar este segundo eje del libro, un tema que no puede quedar por fuera es el de la promoción y protección de los derechos humanos en los

procesos de regionalismo en Suramérica. Por ello, el P. Edwin Murillo S.J. compone un texto bajo el nombre de *Estructuras de gobernanza en materia de promoción y protección de los derechos humanos en América Latina*, en el que da cuenta de la forma como han sido considerados los derechos humanos dentro de las estructuras de gobernanza regional, teniendo como clave analítica la relevancia de estos a la hora de construir una identidad regional. Además de lo anterior, en este artículo se analiza cuál ha sido la evolución de las instancias en la materia y qué visiones sobre los DD.HH. interactúan en la región, entendiendo que esto resulta fundamental para comprender el papel de los diferentes Estados, según su percepción individual sobre estos derechos.

El tema que agrupa los diferentes artículos del tercer eje de este libro es el de los mecanismos birregionales de gobernanza interregional entre Sudamérica y Europa. Por ello, en un primer momento, Angélica Guerra Barrón, quien titula su artículo *¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión?*, aborda esta pregunta de manera sistémica. Para poder dar cuenta de este interrogante, la profesora analiza los Acuerdos de Asociación en materia comercial y de inversión, con el fin de identificar en ellos los intereses que se materializan y si estos terminan por apuntar, o no, al desarrollo de estructuras de gobernanza multinivel en los planos regionales e interregionales. Como es notorio, la investigadora da cuenta de una configuración regional que, por lo menos en nuestros días, emerge como uno de los espacios multilaterales más dinámicos, como es el caso de la Alianza del Pacífico, en cuanto a vínculos birregionales con la UE, entre otros tipos de despliegues.

Siguiendo el abordaje de las relaciones birregionales en materia comercial, Maik Zarandi estudia de manera detallada, en el artículo titulado *Perspectivas de las relaciones entre Unasur y la Unión Europea: ¿una nueva forma de birregionalismo?*, las relaciones entre estas dos instancias regionales fundamentales en los casos sudamericano y europeo. Para ello, el profesor Zarandi trata de establecer si las interacciones entre estos dos actores dan lugar a la emergencia de una nueva forma de birregionalismo, además de analizar cómo son los acoples birregionales entre los dos y los alcances de sus procesos a partir de evidencias concretas, como acuerdos y convenios.

Finalizado este análisis, Daniel Flandes y Michael Radseck se adentran, en el texto denominado *La lucha interregional contra el crimen organizado entre América del Sur y Europa: perspectivas de una iniciativa BECA*, en la propuesta de un esquema para entender el papel, los limitantes y las perspectivas de un combate interregional contra este tipo de crimen, a partir de un

encuadre teórico sistémico en el que incorporan categorías de la gobernanza multinivel y de los estudios sobre criminalidad transnacional organizada (CTO). Para estos autores es claro que, aunque los esfuerzos birregionales pueden resultar positivos en cierta medida, se requiere de un concierto global si se quieren atacar las diferentes aristas de la CTO.

Para entrar en el tema de la cooperación para el desarrollo en las agendas birregionales, la investigadora Jennifer Duarte García presenta a los lectores las perspectivas que en esta materia se pueden identificar, dentro de su escrito llamado *La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en Suramérica: transformaciones y oportunidades*. Para ello da cuenta de diferentes momentos de la cooperación birregional, principalmente desde los años ochenta, y de cómo esta ha funcionado en clave de la lucha contra la pobreza en Sudamérica y en América Latina, si se quiere, además de observar de manera atenta el papel de estructuras de gobernanza regional como la CAN, Unasur o Mercosur en la definición de las agendas birregionales. Por otro lado, en su texto la investigadora introduce, como un elemento de análisis fundamental, las implicaciones del ingreso al grupo de países de renta media, por parte de varios Estados de Sudamérica, en cuanto a la recepción de recursos y políticas de cooperación por parte de la UE.

Para finalizar, Marco Antonio Macana y Andrés Mauricio Valdivieso se adentran en uno de los temas fundamentales de la agenda de cooperación europea, centrándose en uno de sus Estados: Alemania; análisis que logran en su artículo *La cooperación entre Alemania y Colombia en el ámbito de la justicia transicional: apoyo al proceso de paz de Colombia en el marco del proceso de justicia y paz*. Los autores analizan el impacto del apoyo de Alemania en el proceso de paz actual que vive nuestro país, en el ámbito de la justicia transicional, sin perder de vista la articulación que esta acción debe guardar con las políticas de la UE. En su juiciosa propuesta analítica, es clara la importancia que tiene este tipo de apoyos externos para la consolidación de procesos tendientes a la construcción de una paz duradera y estable en Colombia. Además de lo anterior, los autores logran articular estas experiencias de cooperación con la profundización de las relaciones birregionales que, aunque referidas a una temática particular, se convierten en puntos de interacción interregional.

Así pues, este libro se estructura como una primera propuesta interpretativa sobre los procesos de regionalización en Sudamérica entendidos en clave de gobernanza multinivel, y sobre la relación de estos con el avance en la construcción de un orden regional suramericano, entendido como etapa

de tránsito obligatoria para pensar en la construcción de una región como agente dentro del sistema internacional, incorporando, además, las relaciones birregionales como espacio de beneficio mutuo, tanto para la Unión Europea como para Sudamérica.

Por último, resta decir que resulta gratificante para los editores poder contar con la participación y contribución de cada uno de los autores, a quienes extendemos nuestro agradecimiento por aceptar el reto de afrontar estos temas, casi como pioneros. Este esfuerzo se constituye en una muestra fehaciente del compromiso en este proyecto de instituciones como la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia, la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y el Gicpoderi de la Universidad Santiago de Cali, sin las cuales no estaríamos presentando este libro a la comunidad académica nacional e internacional. A ellas nuestro infinito agradecimiento.

Los editores
Noviembre de 2013

I. Perspectivas teóricas

Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente

.....
Eduardo Pastrana Buelvas
Ángel Sánchez Mendioroz

Introducción

Todas las categorías que en las ciencias sociales poseen el sufijo *ización* representan procesos que expresan cambios, con los cuales se han definido, especialmente, los rasgos de las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que han acuñado el sello distintivo de la modernidad. Representativo de ello ha sido la utilización en las ciencias sociales de conceptos como democratización, urbanización, industrialización, modernización, etc. (Albrow, 2007, pp. 144-145). Por tanto, con el término *globalización* se ha buscado comprender las transformaciones vertiginosas que se han llevado a cabo en la sociedad mundial en las últimas dos décadas. La *globalización* ha tomado forma, especialmente, a través de *la ampliación espacio-temporal de las prácticas sociales más allá de las fronteras del Estado-nación*, del nacimiento de instituciones transnacionales y de la difusión de patrones culturales. De hecho, *la expansión del radio o ámbito de la acción social más allá del horizonte nacional ha generado un espacio sociopolítico único a escala planetaria* (Bartelson, 2010, pp. 219-220; Beck, 2005, pp. 38-39). Dicho fenómeno se hace más evidente a partir de los años noventa en las dimensiones económica, tecnológica, política, social, ambiental y cultural.

La *globalización* no posee una lógica unitaria universal, sino que tiene un carácter multicéntrico, multitemporal, multiforme y multicausal (Jessop,

2003, p. 32). En consecuencia, presenta un rasgo multidimensional¹, el cual se originó, especialmente, en cambios de orden tecnológico y económico, cuyo resultado ha implicado que las nuevas formas de producción requieran hoy en día más información y menos volumen de energía, materiales y mano de obra. Uno de sus impulsores más importantes ha sido la nueva revolución tecnológica en la informática y su impacto en el desarrollo de las telecomunicaciones². En su dimensión económica se manifiesta, especialmente, a través de la apertura de los sistemas económicos nacionales, la expansión de los mercados financieros, la búsqueda permanente de ventajas comparativas, la reorganización espacial de la producción y el aumento del comercio internacional. Por lo que se refiere a su dimensión política, el crecimiento y la proliferación, al lado del Estado-nación, de las organizaciones internacionales gubernamentales y no-gubernamentales, el surgimiento de movimientos sociales y grupos de presión especiales actuando más allá de las fronteras nacionales, ha alterado la forma y la dinámica de la política internacional.

Pero la globalización no solo toma forma en los mercados globales, en las redes informáticas y en la pluralidad de actores políticos en el escenario internacional, sino que también se materializa en el narcotráfico, en la nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados, en los flujos migratorios y en los problemas globales del medio ambiente, cuya posible solución supera las fronteras territoriales del Estado-nación. En lo que concierne a la cuestión medioambiental, vale la pena resaltar que se han ido incorporando paulatinamente a la conciencia global, es decir, se ha convertido en un universal de la reivindicación política. Desde esta óptica, la sociedad actual se entiende como la sociedad del riesgo mundial, por lo que el proceso de modernización se vuelve reflexivo, es de-

¹ Ver, por ejemplo, Colin Flint y Peter Taylor (2002, pp. 2-3); los autores identifican ocho dimensiones principales en la globalización: financiera, tecnológica, económica, cultural, política, ecológica, geográfica y sociológica; por su parte, J. S. Nye Jr. (2003, p. 133) señala cuatro: económica, social, militar y medioambiental.

² Véase, detalladamente, M. Castells (1999, pp. 93 y ss.). Ahora bien, es necesario destacar que el proceso de globalización está estrechamente vinculado con el surgimiento y aplicación de las nuevas tecnologías informáticas, basadas en las telecomunicaciones y los computadores, que han proporcionado el fundamento tecnológico real para la constitución de una economía mundial globalizada. Por eso se percibe la estrecha relación que existe entre globalización y conocimiento en la perspectiva de la llamada sociedad del conocimiento. En consecuencia, el fundamento tecnológico del nuevo paradigma tecnológico que sirve de base a la globalización lo constituye la microelectrónica y su aplicación a la informática y a la telemática.

cir, se toma a sí mismo como tema y problema (Beck, 1998, pp. 65-71; 1998b, p. 30; 2004, p. 123; Beck y Grande, 2004, p. 32). Por tal motivo, las ciencias sociales se han abierto paulatinamente a las transformaciones y categorías globales, con lo cual lo global se ha convertido en centro de un nuevo discurso autocrítico. De esta manera cada vez resulta más claro que la interiorización discursiva de lo global transforma la sustancia de las categorías, los métodos y las investigaciones en todas las disciplinas sociales (Beck, 2005, p. 48).

Con el propósito de contribuir a la reflexión de tales problemáticas, en primer lugar presentaremos en este trabajo una síntesis del debate teórico sobre el fenómeno de la globalización. En segundo lugar, se identificarán y definirán los procesos globales como expresión de las transformaciones que le dan contornos a la sociedad mundial contemporánea. En tercer lugar, se analizarán las transformaciones que ha experimentado el Estado-nación como consecuencia del impacto que han ocasionado en su estructura y funciones los procesos globales. En este apartado presentamos nuestra idea sobre el nuevo tipo de Estado en desarrollo: el Estado internacional. Dicho concepto se desarrolla a partir de una perspectiva neoconstructista de las relaciones internacionales, la cual es eje central de nuestra línea de investigación conjunta, y hace parte de un primer trabajo que se presentará a discusión más adelante. En cuarto lugar, se dará cuenta de la conceptualización de la gobernanza global y se delinearán su estructura, identificando los principales componentes de su arquitectura y la forma como interactúan. En quinto lugar, se especificará el rol que desempeñan los regímenes internacionales en la arquitectura de gobernanza global. En sexto lugar, se expondrán las tipologías más frecuentes de las organizaciones internacionales y se enunciará el rol que tales organizaciones desempeñan también en la arquitectura de gobernanza global. En séptimo lugar, se llevará a cabo una interpretación de los cambios que se han producido en la estructura del orden mundial de la postguerra fría y de las tensiones que se producen entre el anquilosamiento del multilateralismo heredado de la bipolaridad y las presiones que ejercen las potencias emergentes para que sea reformado de acuerdo con la nueva polaridad de poder en pleno desarrollo. Finalmente, se especificará la manera como las potencias líderes regionales actúan en el escenario internacional para demandar e impulsar las reformas de las estructuras actuales de gobernanza global.

Debate teórico sobre la globalización

Algunos autores, en un intento por organizar el debate, han identificado tres perspectivas o corrientes (también escuelas u olas) en el proceso de teorización sobre la globalización: los globalistas o hiperglobalistas, los escépticos y los transformacionistas o postescépticos (Martell, 2007, p. 173; Giddens, 2007, p. 6; Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, xxxi; Held y MacGrew, 2004, p. 2). Además, en la interpretación realizada por Held, McGrew, Goldblatt y Perraton (2002, xxxi-xxxii), ninguna de las escuelas es definida a partir de visiones ideológicas compartidas. Por otra parte, entre las tres escuelas se puede identificar una diversidad de aproximaciones intelectuales y de convicciones normativas. Sin embargo, los autores que hacen parte de cada una de las tres escuelas tienen aproximaciones sobre el concepto, la dinámica causal, las consecuencias socioeconómicas, las implicaciones para el poder del Estado y del gobierno, así como sobre la trayectoria histórica de la globalización.

Los hiperglobalistas (primera ola de la globalización), en su mayoría, pertenecen a la ortodoxia neoliberal, una especie de profetas del neoliberalismo, que predicán el fin del Estado-nación y la expansión de su modelo económico a escala global (Fukuyama, 1989; Ohmae, 1995). Tales autores argumentan que la globalización es un fenómeno resultante de la expansión del capitalismo hasta una escala global, cosa que ocurre tras el colapso de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín, a finales de la década de 1980. Por ello, el fenómeno en cuestión tiene apenas un poco más de veinte años, en los cuales las dinámicas económicas han transformado el globo (Busch, 2000, p. 30). La libre competencia, propiciada por un mercado cada vez menos sometido a la influencia del Estado, ha potencializado la innovación tecnológica, dando lugar a una revolución en la información y la comunicación. Esto ha posibilitado que la acción humana pueda operar, sin importar las distancias, en tiempo real en cualquier parte del mundo, marcando una diferencia frente a cualquier época previa (Ohmae, 2008, p. 223).

Sin embargo, y muy a pesar de las distancias ideológicas, los pensadores hiperglobalistas tanto de derecha como de izquierda (Strange, 1996; Cox, 1997; Hardt y Negri, 2002) consideran que la globalización es fundamentalmente un fenómeno económico que se manifiesta en la existencia de un mercado global cada vez más integrado, lo cual somete a los Estados a los dictados de una férrea disciplina económica neoliberal, trayendo como consecuencia la despolitización de la política y la desnacionalización del Estado.

Para los hiperglobalizadores, por tanto, la globalización define una nueva era en la cual los pueblos en todo el mundo están cada vez más sujetos a las disciplinas del mercado global; de hecho, la movilidad del capital, las corporaciones transnacionales y la interdependencia económica sugieren que las economías nacionales son ahora mucho menos significantes (Ohmae, 2008, p. 224; Martell, 2007, p. 173). Simultáneamente, la globalización económica produce una “desnacionalización” de las economías mediante el establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas, donde los gobiernos nacionales quedan relegados a simples instituciones intermedias insertadas entre mecanismos de gobierno local, regional y global cada vez más poderosos. En consecuencia, la competencia económica global y las reformas estructurales, que implican la disminución de la inversión social, conducen a que el Estado de bienestar desaparezca cada vez más. A pesar de ello, los neoliberales consideran que los Estados se pueden adaptar a un mundo de competencia económica abierta, en la medida que consoliden en el largo plazo ciertas ventajas comparativas en determinados bienes y servicios. Por tal motivo, los marxistas hiperglobalistas son pesimistas frente a dicho escenario, ya que el capitalismo global no solamente refuerza las asimetrías y desigualdades del sistema internacional sino también de las sociedades en su interior. Sin embargo, concluyen, al igual que los neoliberales, que cada vez es más difícil mantener el Estado de bienestar (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, pp. xxxii-xxxiii). El enfoque de los hiperglobalistas es esencialmente determinista.

Ante esto se ha erigido una confianza prácticamente irrestricta en el mercado que, se asume, es mucho más eficiente que el Estado en la provisión de bienestar para la sociedad. Desde la visión de Ohmae (2008, p. 224), el Estado es hoy poco más que una ficción nostálgica que opera como lastre en el camino del progreso social, y que sigue existiendo no más que por el miedo de algunos a enfrentar la vida en ausencia de esta forma de autoridad. Pero aparte de que el fin del Estado sea deseable, no hay mucho que hacer para evitarlo, pues la fuerza del mercado y de los actores que en él participan están arrinconándolo al punto de convertirlo en mera herramienta al servicio del capitalismo global. El Estado ya se ha retirado de los lugares que el mercado ha colonizado, y mantiene sus funciones solo en temas en los que, como la seguridad, aún es conveniente para el capitalismo global, en tanto siga ejerciendo algo de su autoridad (Strange, 1996, p. 228). El mercado ha triunfado sobre el Estado, haciendo que el capitalismo cada vez sea más global, la tecnología interconecte más a la humanidad, y el Estado sea menos importante.

Y esa, además de ser la imagen del mundo actual, es la imagen del futuro, en el cual lo que ocurre hoy seguirá ocurriendo, aunque de forma más intensa.

En ese contexto, desde la perspectiva globalista los Estados-nación se han convertido en unidades de negocios no viables, y han perdido su poder e influencia, incluso su soberanía, ya que su gestión es determinada desde las políticas económicas mundiales. De hecho, los hiperglobalizadores consideran que políticamente los Estados-nación están supeditados a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, así como a los movimientos sociales y a la sociedad civil global (Martell, 2007, p. 174). En consecuencia, la construcción de nuevas formas de organización social, la irrupción de la economía global y el surgimiento y fortalecimiento de instituciones de gobernabilidad global erosionan cada vez más la soberanía y la autonomía del Estado, por lo que se predice su desaparición (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, p. xxiv).

En palabras de Guerra Borges, los hiperglobalistas, quienes pasan a denominarse fundamentalistas de la globalización, la profetizan como un fin de la historia, como la consumación de una nueva época en que se entroniza el mercado absoluto. En el mejor de los casos hacen la concesión de que este estado de cosas todavía no se ha alcanzado, pero que en parte ya existe y hacia allí se va inexorablemente (Guerra, 2002, pp. 41-43). En suma, el capitalismo globalizado y las grandes transformaciones tecnológicas de las últimas dos décadas han desatado un proceso que viene conduciendo a un reordenamiento de la acción humana, que abarca y subsume todas las relaciones sociales. Por tanto, la trayectoria histórica de dicho proceso culminaría con la formación de una civilización global, la cual traería consigo el fin del Estado-nación (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, xli).

En las antípodas del planteamiento hiperglobalista se encuentra la perspectiva de los *escépticos*. Para estos la economía también es el punto de partida del análisis, pero no consideran que esté apareciendo algo tal como un capitalismo global sino uno más bien internacional. La diferencia radica en que este último no implica la desaparición de las fronteras a favor de un único mercado, sino que hay un sistema económico controlado por un puñado de países industrializados y emergentes. Además, este no es un fenómeno propio de las últimas décadas, sino que se empezó a dar cuando, en 1492, Europa incorporó a América al sistema-mundo capitalista en condiciones de desventaja (Boron, 1999, p. 2). Consideran que tampoco es la intensidad del fenómeno lo que permite hablar de que hoy hay algo especial llamado globalización, pues el mundo era más interdependiente y el intercambio co-

mercial era proporcionalmente mayor en 1890 que hoy en día (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, p. xli).

Los escépticos conciben la globalización como un mito que oculta la realidad de una economía internacional cada vez más segmentada en bloques regionales y polos de poder importantes, en los que los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos. Ellos conciben la regionalización y la internacionalización en vez de la globalización, ya que esta representa un estado “ideal” inexistente, toda vez que la actividad económica mundial evoluciona en función de las principales potencias financieras y económicas tanto establecidas como emergentes: Europa, Japón, Estados Unidos (Norteamérica) y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica); por lo que la economía mundial está cada vez menos integrada (Wade, 2011, pp. 349-353; Cervo, 2010, pp. 13-15; Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, pp. xxxvi-xxxvii). Por tanto, en contra del mito de la globalización, lo que se está produciendo es una regionalización impulsada por la formación de tales bloques financieros y económicos. Los gobiernos no son víctimas de la llamada globalización sino sus principales arquitectos. En suma, más que globalización —basándose en muestras estadísticas de los flujos comerciales, de la inversión y el trabajo— los escépticos sostienen que estamos presenciando mayores niveles de internacionalización, o sea, un mayor intercambio entre economías nacionales (p. xxxvi).

De hecho, la mayoría de los ingresos de los Estados no provienen del comercio exterior sino del mercado interno, y el principal espacio de intercambio no es el globo sino la región (Giddens, 2007, p. 6). Por otra parte, no solo no están cayendo las fronteras, sino que algunas se han radicalizado en la forma de los muros que separan a México y Estados Unidos o a Palestina e Israel, o en la forma de las visas que les impiden, en especial a los habitantes de los países del sur, pisar territorios estadounidenses y europeos, entre otros. Por lo tanto, la globalización no es un fenómeno real sino un discurso que enmascara las imposiciones que una serie de Estados hacen sobre otros para favorecer a sus empresas transnacionales (Boron, 1999, p. 23). Además, dado que la internacionalización de la economía es un proceso encabezado por Estados, no es cierto que estos tengan sus días contados.

De otra parte, los escépticos sostienen que en el actual modelo económico multilateral, a medida que se intensifican los flujos de comercio dentro del norte más rico, se excluye a gran parte del resto del globo, evidenciando así una creciente marginalización de muchos países del Tercer Mundo (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, pp. xxxvi-xxxvii), lo que supone el

incremento de problemas de pobreza e inequidad realmente globales por el aumento de la brecha entre ricos y pobres (Martell, 2007, p. 175).

A diferencia de los hiperglobistas, los escépticos (Arrigui, 1997; Wallerstein, 1999; Boron 1999; Huntington, 1993; Krugman, 1996; Tulder, 1998; Hirst y Thomson, 1996) consideran que políticamente los efectos de la globalización no conllevan a la extinción del Estado-nación, sino que, por el contrario, sugieren que los Estados-nación conservan su autonomía y soberanía en muchas formas y, como en el caso de la Unión Europea, las han reforzado, así como han fortalecido el poder de los gobiernos. En este orden de ideas, la potestad de los gobiernos nacionales sigue manifestándose en su exclusividad para regular la economía internacional y adoptar medidas conducentes para poner en marcha procesos de liberalización económica (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, p. xxxv).

Por otra parte, críticos de esta corriente plantean que organizaciones como las Naciones Unidas parecen ser más “internacionales” que transnacionales, en la medida en que están compuestas y manejadas por los más poderosos Estados, que desde el Consejo de Seguridad se eximen de aplicarse a sí mismos medidas que les perjudican, pero que sí les imponen a otros aquellas normas que repercuten en su propio beneficio (Martell, 2007, p. 175). Además, descartan de un tajo que una mayor internacionalización conlleve ineludiblemente la creación de un nuevo orden mundial, en el cual el Estado no sea el actor fundamental.

Asimismo, se ubica en el seno de la visión escéptica la idea que introdujo Huntington (1993) de un mundo fragmentado como consecuencia de un choque entre civilizaciones. Para este autor, el conflicto ideológico de la Guerra Fría entre dos grandes sistemas mundiales sería remplazado por las luchas entre antagonismos culturales marcados por las llamadas líneas de fracturas entre civilizaciones. Además, los Estados-nación seguirán siendo los actores más poderosos en los asuntos internacionales y, por ende, los conflictos mundiales se producirán, fundamentalmente, entre Estados pertenecientes a diferentes civilizaciones (Huntington, 1993, p. 22). De manera que tanto el mito sobre una cultura global o cosmopolita como el surgimiento de un gobierno mundial serían también una falacia. El enfoque civilizacional de Huntington, independientemente de su escepticismo sobre la globalización, fue objeto de duras críticas en las ciencias sociales, a causa de la construcción arbitraria de las civilizaciones y del reduccionismo cultural en el que basó su hipótesis de conflicto (Link, 1999, pp. 36-49).

En suma, los escépticos coinciden en que la llamada globalización se limita a un aumento del intercambio entre las economías nacionales, y en que, por tanto, su ámbito de acción se reduce al mercado internacional. Para ellos, el Estado y sus relaciones de poder se mantienen básicamente sin transformación, y las capacidades de los respectivos gobiernos se refuerzan. Sin embargo, destacan como una nueva característica del orden mundial el surgimiento de bloques comerciales regionales, lo cual produce un conjunto de redes entrecruzadas entre una nueva fase de la internacionalización y procesos localizados de regionalización del capitalismo. Eso sí, los Estados se constituyen en los impulsores más importantes de ambos procesos, que acentúan cada vez más el marginamiento del sur. Como complemento, aparece el enfoque del choque de civilizaciones, que introduce un factor de conflicto cultural entre las sociedades, reforzando la idea de un mundo cada vez más fragmentado, idea contraria a la visión del surgimiento de una cultura global homogénea.

Por último, desde la visión de la escuela *transformacionalista* (Giddens, 2007; Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002; Held y McGrew, 2007; Castells, 1999; Beck, 1998a-2005; Ruggie, 1993; Rosenau, 2006; Messner, 2001), la globalización se debe entender como un proceso histórico más abierto, que no se ajusta a los modelos lineales ortodoxos del cambio social (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, pp. XLIII), el cual está cambiando el mundo (p. 176), toda vez que afecta áreas específicas del desarrollo social, y que no se puede interpretar como un proceso unívoco, sino más bien como una multiplicidad de procesos que se entrecruzan y se contradicen. No es un fenómeno metahistórico. En virtud de ello, la globalización genera los cambios sociales, políticos y económicos que están transformando las sociedades nacionales y el sistema internacional. No es un proceso impulsado solo desde lo económico, sino que también es causado por lo político, lo cultural, lo tecnológico, lo ecológico, lo criminal, etc.; es decir, es multicausal y multiforme. Tampoco tiene epicentro en un solo lugar³, sino que es multicéntrico, y no afecta de forma homogénea a todos los habitantes del globo, pues es multiescalar y multitemporal (Jessop, 2003, p. 32). Más que un proceso unidireccional, lo

³ Hay quienes hablan de la *Mcdonalización* o de la americanización del mundo, pues consideran que lo que está ocurriendo es que la cultura y los valores estadounidenses se están expandiendo por todo el planeta, creando una apariencia de algo que es global pero que en realidad surge de una localidad específica (Taylor, 2000).

que hay es una pluralidad de procesos multidireccionales (De Sousa Santos, 2003, p. 168; Clark, 1999, p. 35).

Los transformacionistas reconocen que el Estado-nación no pierde su protagonismo en el escenario globalizado, pero se transforma frente a las nuevas realidades (lo cual será abordado más adelante). Ha habido una expansión del mercado hasta alcanzar dinámicas globales, pero no tanto en el comercio de bienes como en el de servicios y, sobre todo, de capitales, gracias a la economía electrónica (Giddens, 2007, p. 7). Pero esta expansión no implica el declive del Estado ni mucho menos su eventual desaparición. El Estado ha dejado mayor libertad al mercado, pero sigue regulándolo y actuando en él cuando es necesario. Así, por ejemplo, en la crisis financiera de *Wall Street* en 2008 fue el Estado estadounidense el que estabilizó el mercado y salvó a algunas empresas, y lo propio hicieron los Estados europeos en la crisis económica que vino en los años siguientes⁴. Esto no significa que el Estado no haya sido afectado por los procesos globales y que su naturaleza y funciones sigan intactas. De hecho, los procesos globales han sobrepasado la capacidad que tenía el Estado para actuar unitariamente en el mundo westfaliano que apenas era internacional y no global.

Como afirma Beck (2008, p. 87), la idea de que el Estado es el contenedor y protector de sociedades concretas, que enfrenta las amenazas provenientes de afuera de sus fronteras y elimina las que están adentro, se diluye cuando el riesgo que amenaza a la sociedad no está ubicado ni afuera ni adentro, sino que, tal como la degradación ambiental y el cambio climático, está en todas partes y afecta a todos sin importar en dónde están ubicadas las fronteras entre países. Así, en la medida en que los riesgos se vuelven globales, las respuestas también deben ser globales. El tradicional Estado-nación, cuya naturaleza se forjó en un mundo internacional, se ve en apuros para actuar frente a fenómenos que hoy son globales. En efecto, la aparición de instituciones globales para encarar los problemas igualmente globales —asociados con medio ambiente, drogas, crimen organizado, comunicaciones, transporte y demás—, y otros entes de carácter regional, obligan al Estado-nación a compartir su soberanía, lo cual no significa que la pierda (p. 177). En ese orden de ideas, los transformacionistas conciben la estructuración de sistemas de gobernanza global fundamentalmente por la aparición de nuevos actores en el escenario internacional para afrontar problemas globales y por

⁴ FED remodela su plan de rescate (véase Portafolio.com, 2009).

la constitución de regímenes internacionales (este tema será tratado ampliamente en este artículo).

De igual manera, para los transformacionistas la globalización es una fuerza impulsora decisiva de los rápidos cambios sociales, políticos y económicos que están reformando las sociedades modernas y el orden mundial, y que además diluyen sistemáticamente las fronteras de los asuntos externos e internos de los Estados. Asimismo, plantean también que la globalización está asociada con nuevas pautas de estratificación, puesto que ha redefinido las pautas tradicionales de inclusión y exclusión entre los países, al forjar nuevas jerarquías que atraviesan y penetran todas las sociedades y regiones del mundo: algunos Estados, sociedades y comunidades se interconectan cada vez más en el orden global, mientras que otros se marginan cada vez más (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, p. XXI).

Por otra parte, la naturaleza del fenómeno global debe analizarse desde una perspectiva histórica, ya que tanto su formación como su espacio de actuación responden a ámbitos específicos en los cuales se desenvuelve el fenómeno; es decir que los transformacionistas conciben la globalización como un proceso que se ha manifestado a través de diferentes formas históricas, caracterizadas por distintos atributos espacio-temporales y organizacionales (Held y McGrew, 2007, pp. 1-2). Además, existe la posibilidad de que la forma particular adoptada por la globalización pueda diferir entre una época histórica y otra. Por ello plantea un enfoque que condensa las *formas históricas de la globalización* a través de un análisis comparativo y sistemático del fenómeno en el transcurso del tiempo, basado en cuatro dimensiones espacio-temporales y cuatro organizacionales de la interconexión global en épocas históricas distintas: 1) el alcance de las redes globales⁵; 2) la intensidad de la interconexión global⁶; 3) la velocidad de los flujos globales⁷; 4) la tendencia de la repercusión de la interconexión global⁸; 5) la infraestructura de la globalización⁹; 6) la institucionalización de las redes globales y el

⁵ Es decir, constatar empíricamente el alcance, la intensidad, la velocidad y la tendencia de la repercusión de los flujos, las redes y las transacciones globales a lo largo del tiempo.

⁶ Verificar la intensidad de los flujos y los niveles de actividad dentro de esas redes.

⁷ Se trata de especificar la velocidad o rapidez de los intercambios que se producen en el contexto de dichas redes.

⁸ Específicamente se refiere a la repercusión de estos fenómenos sobre comunidades en particular.

⁹ Facilitan o contienen los flujos, las redes y las relaciones globales, ya que las redes no pueden existir sin ninguna clase de apoyo infraestructural. Definen su alcance, intensidad, velocidad

ejercicio del poder¹⁰; 7) la pauta de la estratificación global¹¹; y 8) los modos dominantes de la interacción global¹² (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, pp. L-LVI; Held y McGrew, 2007, p. 2).

Por tanto, los transformacionistas consideran que la globalización comienza a desarrollarse a partir de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas que se profundizan, expanden y aceleran a partir de la segunda mitad del siglo xx. Identifican como factores impulsores de la globalización a todas las fuerzas combinadas de la modernidad. Sin embargo, no es un fenómeno estandarizado y homogéneo sino sectorizado. Existen ámbitos de la acción social que se globalizan y otros no. Se evidencian, eso sí, niveles históricos sin precedentes de interconexión global en forma extensiva e intensiva. Empero, no todos los grupos sociales o comunidades están integrados en el mismo grado y al mismo nivel a las interconexiones globales. En contraste con el punto de vista de los hiperglobalistas y los escépticos, los transformacionistas sostienen que el Estado no pierde su protagonismo en el escenario globalizado, pero se transforma frente a las nuevas realidades

y la tendencia de repercusión. Pueden ser físicas, jurídicas o simbólicas. Por ejemplo, se puede identificar la infraestructura del transporte, los tratados comerciales, los sistemas aduaneros. Así como también el sistema de información mundial para las conciliaciones bancarias —Régimen de normas y procedimientos— su propio lenguaje técnico, las matemáticas como lenguaje común de la ciencia, los idiomas, la lengua franca, es decir, el inglés. Pueden estar constituidas por alguna combinación de estos elementos.

¹⁰Se vinculan directamente con el poder, expresan la habilidad de los actores sociales, las agencias y las instituciones. Sirven para mantener o transformar sus circunstancias sociales o físicas. Establecen los recursos que apuntalan esta capacidad y las fuerzas que modelan su ejercicio e influyen en él. El poder como fenómeno dentro de todos los grupos, instituciones, sociedades, lo público y lo privado. Como una dimensión universal de la vida humana, las instituciones condicionan y limitan la conducta de sus miembros; sus reglas y sus recursos no constituyen una estructura neutral para la acción. Asimismo, establecen pautas de poder y de autoridad y les confieren el derecho de tomar decisiones a unos y no a otros. Finalmente, institucionalizan una relación de poder entre los gobernantes y los gobernados.

¹¹Como pautas de estratificación global determinan la jerarquía y la desigualdad. La jerarquía establece las asimetrías en el control, el acceso y la interconexión en las redes y las infraestructuras globales. La desigualdad cimienta los efectos asimétricos de los procesos de globalización sobre las oportunidades de vida, el bienestar de los pueblos, las clases, las agrupaciones étnicas y los pueblos. Dichas categorías permiten identificar las relaciones distintivas del dominio y el control globales en diferentes períodos históricos.

¹²El tipo de interacción puede ser imperialista o coercitivo; o también cooperativo, competitivo o conflictivo. Los instrumentos principales de poder pueden ser militares, económicos, tecnológicos, institucionales, culturales, etc. Cada época presenta tipos de interacción dominantes.

y, al mismo tiempo, el poder de los gobiernos nacionales es reestructurado. En consecuencia, en el escenario internacional va emergiendo paulatinamente una nueva arquitectura del orden global que crea las condiciones para la transformación de la comunidad política. Se produce, entonces, un reordenamiento de las relaciones interregionales y de la acción a distancia. No obstante, los transformacionistas, al tomar distancia del determinismo histórico, conciben la trayectoria histórica de la globalización de naturaleza contingente e indeterminada. En fin, la globalización transforma el poder tanto del Estado como de la política mundial.

Procesos globales

Como todo fenómeno social que expresa un cambio, la globalización es un conjunto de procesos en pleno desarrollo y no un estado final (Habermas, 1998, p. 101; Beck, 1998a, p. 30; Jessop, 2003, p. 32). Pero se diferencia de las demás formas convencionales de la modernización por su profundidad, su densidad, su velocidad y su radio de acción (Rosenau, 2003, pp. 11-12; Müller, 2002, pp. 7-8). De esta forma, los procesos de globalización han conducido a la intensificación y concentración de las interacciones transfronterizas, que envuelven a todos los Estados en una red de interdependencias, en la que los someten, con distintos grados de vulnerabilidad, a las nuevas tendencias internacionales de desarrollo. En consecuencia, todo lo que ocurra en cualquier lugar del planeta, independientemente de las distancias geográficas, tiene repercusiones, directas o indirectas, buscadas o no, sobre otros continentes, regiones o países (Beck, 1998a, pp. 29-31). De modo que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales (Held, 1997, p. 42; Vallespin, 2000, p. 31; García, 2000, p. 42).

En este orden de ideas, la globalización es definida como todo “proceso a través del cual una determinada condición o entidad local amplía su ámbito de acción a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las condiciones o entidades locales”. Es decir, lo global es lo mundializado con éxito (De Sousa Santos, 1998, p. 56). En consecuencia, lo que

[...] caracteriza la producción de la globalización es el hecho de que su impacto se extiende tanto a las realidades que incluye como a aquellas que

excluye. Pero lo decisivo en la jerarquía producida no es solo el ámbito de la inclusión sino su propia naturaleza. Lo local que precede a los procesos de globalización o que logra permanecer al margen de ellos tiene muy poco en común con lo local que resulta de la producción global de la localización. De hecho, este primer tipo de lo local se encuentra en el origen de los procesos de globalización, mientras que el segundo tipo es el resultado de la operación de estos. (De Sousa Santos, 2003, p. 207)

Desde su perspectiva, De Sousa Santos (1998, pp. 57-60; 2003, pp. 208-213) identifica cuatro procesos de globalización: el *localismo globalizado*, el *globalismo localizado*, el *cosmopolitismo* y la *herencia común de la humanidad*. Los primeros dos son comprendidos como la globalización hegemónica y los segundos como la contrahegemónica.

El *localismo localizado* consiste en el proceso por el cual un fenómeno local dado es globalizado con éxito. Este es el caso de las operaciones mundiales de las empresas transnacionales, el de la transformación del inglés en *lingua franca*, o el de la adopción mundial de las normas de propiedad intelectual norteamericanas sobre *software*, la comercialización de las franquicias de los países centrales a escala planetaria, las normas estandarizadas de contabilidad y las películas producidas en Hollywood (De Sousa Santos, 1998, p. 57). En conclusión, cuando un actor amplía su ámbito de acción a escala planetaria, lo hace basándose en sus capacidades de poder, expresadas tanto en recursos materiales (recursos económicos y financieros, dominio de las infraestructuras de distribución y de las redes de comunicación) o ideales (información y conocimiento, instrumentos normativos que facilitan su accionar). Además, la capacidad que tienen tales actores para utilizar dichos recursos es potencializada por el soporte que les brindan los Estados, en cuyo territorio tienen origen sus actividades, sirviéndoles como plataforma local al punto de partida de su proyección global. Por tal motivo, las grandes potencias y las emergentes desempeñan un rol crucial como impulsores del proceso de la globalización asimétrica que genera la actividad de sus actores económicos, políticos y sociales. Por tanto, los ganadores en este tipo de proceso de globalización son quienes tienen la capacidad de dictar los términos de la integración, de la competencia y de la exclusión o inclusión subalterna (De Sousa Santos, 2003, p. 208).

En segundo lugar, el *globalismo localizado* se refiere al impacto específico de las prácticas e imperativos transnacionales en las condiciones locales, que son así desestructuradas y reestructuradas con el fin de respon-

der a dichos imperativos (De Sousa Santos, 1998, p. 57). “Para responder a estos imperativos transnacionales, las condiciones locales son desintegradas, desestructuradas y eventualmente reestructuradas bajo la forma de inclusión subalterna” (De Sousa Santos, 2003, p. 208). En otras palabras, a través de la imposición de un globalismo localizado se crean condiciones óptimas localmente en los Estados periféricos y semiperiféricos para que los actores capaces de desarrollar localismos globalizados tengan mayor éxito en su proceso de expansión. De esta manera, por ejemplo, la implementación a nivel nacional de ciertas medidas favorables para los inversionistas extranjeros podría generarles una mayor rentabilidad. Como globalismos localizados se pueden contar: los enclaves de libre comercio, los centros de maquila, la desregulación de los mercados laborales, normas ambientales más permisivas para los inversionistas, los modelos de reprimarización de la economía, los tratados de libre comercio, los ajustes estructurales, las privatizaciones, los tratados de protección y fomento a la inversión, y los acuerdos para evitar la doble tributación, la deforestación y el deterioro masivo de los recursos naturales para pagar la deuda externa. En el sistema internacional jerarquizado los países centrales se especializan en los localismos globalizados, mientras que a los países periféricos les es impuesta la alternativa de los globalismos localizados. En fin, la globalización constituye, en este contexto, una red de globalismos localizados y localismos globalizados.

La globalización hegemónica reproduce la jerarquía del sistema mundial y las asimetrías entre las sociedades centrales, periféricas y semiperiféricas; y es definido como local todo cuanto se ve amenazado por aquel y trata de oponerse. La jerarquía se observa en la estructura de la globalización política y económica, la cual sirve de fundamento para el dominio de una constelación de Estados-nación concentrados en el Oeste y en el Norte. La desigualdad se refiere a los efectos asimétricos de la globalización política y económica sobre las posibilidades de vida y el bienestar de los pueblos del Sur (De Sousa Santos, 1998, p. 56). Lo anterior es una consecuencia de la manera como surgió y se desarrolló el sistema de Estados modernos, ya que este proceso estuvo marcado por la jerarquía y la desigualdad (Pastrana, 2000, p. 28; Vallespin, 2000, p. 52; Held, 1997, pp. 107-108).

Con la desaparición del conflicto Este-Oeste y los cambios políticos internacionales ligados a este hecho, se ha intentado invisibilizar el conflicto Norte-Sur. Si bien es cierto que el conflicto Norte-Sur se fue cristalizando en el contexto histórico del conflicto Este-Oeste, lo anterior no significa que el primero sea una creación o producto de este último. Por lo tanto, la desapa-

rición del conflicto Este-Oeste no implicó la terminación automática del conflicto Norte-Sur. Tampoco el ocaso de la formación teórica sobre este último equivale a la desaparición de los problemas reales que aquella intentó explicar. Por el contrario, estos problemas se han acrecentado de forma extrema en los últimos años y la globalización hegemónica los ha venido agravando.

Así las cosas, el *nuevo cosmopolitismo* es el primero de los procesos que conforman la globalización contrahegemónica. Todo ejercicio de poder genera su resistencia. Se trata de la capacidad de acción que viene desarrollando un amplio y diverso espectro de actores para luchar en contra de la desigualdad, la exclusión y la dependencia que genera la red conformada por los localismos globalizados y los globalismos localizados. De esta pluralidad hacen parte Estados del Sur (por lo general con gobiernos alternativos), regiones, movimientos sociales, movimientos antiglobalización, encuentros alternativos como el Foro Social Mundial, ONG activistas (defensoras de los derechos humanos, del medio ambiente, de la paz, en contra de la discriminación de género, de raza, de orientación sexual) y sindicatos de base de nuevo tipo.

Como todo poder genera su contrapoder, estos actores tienen la capacidad de utilizar las infraestructuras de la globalización (como las redes comunicacionales que brindan las nuevas tecnologías de la información) para construir redes de interacción, a fin de esgrimir demandas transfronterizas, concertar agendas más allá del horizonte nacional y llevar a cabo acciones reivindicativas a escala mundial. Se habla también, cuando se trata solo del accionar de organizaciones no estatales o gubernamentales, del surgimiento de una sociedad civil global¹³ (De Sousa Santos, 2003, p. 209; Kaldor, 2005, pp. 21-22).

El segundo proceso de globalización de carácter contrahegemónico se denomina *patrimonio común de la humanidad*. Dicho proceso encarna la idea de un sujeto colectivo jurídico y social, la humanidad, que está por encima de toda división de la especie en razas, naciones, sexos, creencias religiosas, ideológicas, etc. Al mismo tiempo representa las luchas transnacionales por la protección y la desmercantilización de aquellos recursos que son vitales para nuestra supervivencia, definiéndonos como una comunidad de destino: sobreviviremos o pereceremos juntos. Por tal motivo, la defensa de valores que están en la escala más alta de la comunidad internacional, como la paz mundial, el medio ambiente y la justicia internacional, hacen parte de su acervo (De Sousa Santos, 2003, p. 212).

¹³ Véase ampliamente más adelante.

La humanidad se ha convertido, a través del principio de la herencia común de la humanidad, en un sujeto jurídico colectivo que posee derechos sobre los bienes públicos universales. De esta manera, la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar de 1982, en su artículo 136 estipula que el suelo y el subsuelo marino en aguas internacionales “son patrimonio común de la humanidad” (Pastrana, 1996, p. 116). La Convención consagra, a través, de esta disposición y las que le siguen, la figura de espacios libres de soberanía, prohibiendo la apropiación de tales espacios (denominados en la Convención como Zona) y de sus recursos naturales. Tales disposiciones tienen como propósito que los Estados industrializados y las empresas transnacionales con capacidad tecnológica, que tienen sus bases operativas en ellos, no se apropien de los recursos líquidos, gaseosos y los nódulos polimetálicos que allí se encuentran. Instituyó, además, una autoridad que hoy en día administra la Zona. En síntesis, la Convención creó un régimen internacional especial en su Parte 11, en donde está incluida la norma anteriormente citada, para proteger y administrar la Zona y poner en beneficio de toda la humanidad, en especial de los Estados menos desarrollados, a través de programas especiales liderados por la ONU, la preservación y explotación de los recursos que allí se encuentran (p. 117). Jurídicamente, también se extiende este principio a la Luna, a la órbita terrestre y al espacio ultraterrestre mediante el Tratado de 1966. Por otra parte, se incluyen en esta categoría de bienes públicos globales las luchas por la preservación de la Amazonia y de la Antártida. Sin embargo, cuando se relaciona el principio del patrimonio común de la humanidad con estos territorios, tal pretensión no deja de ser problemática y conflictiva, debido a que la Amazonia hace parte del territorio de varios Estados que ejercen en ella su soberanía, y sobre la Antártida varios Estados reclaman soberanía sobre distintas porciones de su territorio. Como uno de los últimos desarrollos, respecto al principio de patrimonio común de la humanidad, se puede mencionar la protección de la biodiversidad.

Transformaciones del Estado-nación frente a los procesos globales

El Estado-nación sigue siendo un punto de referencia obligatorio de los procesos internacionales, y continúa en su lucha por mantener su vitalidad. La intensificación de los procesos de interconexión regional y global de las últimas décadas, así como el aumento inflacionario de los acuerdos internacionales y las formas de cooperación interestatal para regular el crecimiento

sin precedentes de estos fenómenos, erosionaron la distinción entre asuntos internos y externos, entre política internacional y doméstica (Held, 1997, p. 118). En este contexto, cabe añadir que la globalización se evidencia también en la erosión de la soberanía interna de los Estados y en la consecuente reducción de los campos de acción de los respectivos gobiernos (Nuscheler, 2000, p. 239).

Así pues, el Estado-nación, como actor central por excelencia de las relaciones internacionales de los últimos tres siglos, ha entrado en un proceso de transformación. Su estructura, sus funciones y sus atribuciones soberanas de decisión son sometidas a presiones en lo internacional y lo subnacional. Esto significa que el Estado-nación se ha vuelto “demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la vida, y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida” (Bell, 1987, p. 117). En el primer escenario, el Estado, para hacerles frente a las fuerzas globales, crea organizaciones internacionales de distinto tipo y les transfiere competencias que antes constituían prerrogativas exclusivas de sus poderes soberanos. En el segundo trata de legitimarse en el ámbito subnacional, como consecuencia de su incapacidad para garantizar el bienestar social total, a través del traspaso de atribuciones a los entes territoriales regionales, provinciales o locales (Trujillo, 2001, p. 67).

Por consiguiente, los procesos de globalización impactan al Estado en tres dimensiones: la primera se refiere a la nueva conflictividad, que se evidencia en la crisis de representación en el sistema político, la fragmentación y la exclusión en el campo social, así como la pérdida de sentido e identidad en el cultural. La segunda concierne al problema de la gobernabilidad democrática en circunstancias en que la política tiene menos poder, porque parece estar subordinada a los poderes económicos. La última de ellas está relacionada con los cambios que se registran en los niveles central, subnacional y supranacional, lo que conduce a una revalorización del nivel local y se configura en el nivel regional (García, 2000, pp. 10-11).

Debilidad de la capacidad integradora del Estado-nación

La capacidad integradora del Estado en lo social ha sido debilitada por la entrada en escena del capitalismo desregulado que favorece la concentración económica y el crecimiento de las desigualdades. Como consecuencia de los ajustes estructurales y los acuerdos de condicionalidad con instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Estado se ha retirado de lo social y de lo productivo, y apura una reconversión tecnológica que flexibiliza

y margina a una parte significativa de la población, por no tener las capacidades para insertarse; lo que trae como consecuencia que el empleo deja de ser el gran factor integrador de la sociedad. Por lo tanto, los fenómenos centrales que caracterizan la mundialización de la economía y la concentración del capital están rompiendo la cohesión interna de la mayoría de Estados (Genero, 1997, p. 20). La globalización de la economía no involucra a uno u otro grupo social, sino que abarca de modo diferenciado al conjunto de la sociedad. Las estrategias de globalización ocasionan el deterioro paulatino de la cohesión interna, que se ve reflejado en el desempleo estructural, la precarización, exclusión e inseguridad urbana creciente (Lechner, 1995, pp. 158-159).

La *cohesión social* en una sociedad dividida en clases se identificaba, en la primera modernidad, como una de las funciones clásicas del Estado-nación (Beck, 2000, pp. 25-27). La formulación e instrumentación de políticas de pleno empleo y de redistribución fiscal tenía como propósito la integración social (De Sousa Santos, 2003, p. 131; Beck, 2000, p. 25). Mientras tanto, la sociedad actual —definida en el contexto de la segunda modernidad por las crisis ecológicas, el trabajo remunerado en retroceso, la individualización y la globalización— deja de ser una sociedad desigual para transformarse en una excluyente (De Sousa Santos, 2003, p. 142; Beck, 2000, p. 25). Encerrada en los límites del Estado-nación, la sociedad se erigía sobre la desigualdad, a través de la cual constituía un sistema jerárquico de integración social; es decir, el ciudadano estaba subordinado, pero pertenecía a él. Pues bien, en la primera modernidad dicha integración se lograba mediante el trabajo, lo cual tenía como propósito la atenuación de las desigualdades más evidentes, cuyo origen se encontraba en las vulnerabilidades relacionadas con dicha actividad, como las enfermedades, los accidentes o la vejez. Sin embargo, somos testigos en la actualidad de un creciente desempleo estructural, porque el crecimiento económico no se traduce en un incremento del empleo. En consecuencia, al perder el trabajo su eficacia como mecanismo de integración en un sistema de desigualdad, el resultado es el surgimiento de un sistema de exclusión, que se mantiene como un sistema jerárquico, pero al cual se pertenece por la forma como se es excluido. Este nuevo escenario se caracteriza por la informalización, la segmentación y flexibilización de las relaciones laborales, en donde el trabajo deja de ser una garantía en contra de la invulnerabilidad social (De Sousa Santos, 2003, pp. 142-143). En fin, el trabajo mismo deja de ser necesario como lo fue hasta mediados del siglo xx en el capitalismo industrial, pues en la economía electrónica y financierizada contemporánea

no es prerrequisito para la producción de riqueza. Más que desigualdad, el capitalismo empieza a producir exclusión (Quijano, 2010, p. 56).

El *impacto cultural de la globalización* se traduce en la reducción de la capacidad de identificación político-cultural del Estado-nación, porque se produce una menor influencia de lo estatal en la cultura, con una ampliación del espacio del mercado y de las industrias culturales. Se habla, entonces, del peligro de una homogeneización de las culturas o de la estandarización de muchas pautas culturales, que conllevaría a una pérdida de los propios valores e identidad nacional.

La homogeneización cultural, pretendida ya sea por medio de la asimilación o por medio del olvido de las diferencias inapropiables, no es llevada a cabo por el Estado, sino que surge como producto automático de procesos de hibridación cultural en curso en la aldea global. Mientras que las políticas culturales del Estado estaban al servicio de los proyectos nacionales, y en ocasiones nacionalistas, de la cohesión de la comunidad política de la nación, la política cultural de hoy —si de ella se puede hablar— no es más que un sumario automático de los procesos de globalización y de localización cultural que hacen parte de los procesos de valorización industrial-cultural. (De Sousa Santos, 2003, p. 151)

Las certezas conquistadas por la modernidad respecto a la ciudadanía, en los modelos de Estado liberal y social, se han visto socavadas por el modelo neoliberal. El aumento del dinamismo del cambio económico-tecnológico y cultural provoca una crisis de los mapas cognitivos previos, generando la disolución de la comunidad homogénea nacional¹⁴. Dicho fenómeno cruza las fronteras culturales tradicionales, erosionando las bases del Estado-nación al reducir el control del Estado en la formación de sus ciudadanos.

A pesar de que el mercado mundial no es un concepto cultural sino económico, es percibido como una norteamericanización cultural del resto del mundo, porque se considera que los productos y servicios norteameri-

¹⁴En el ámbito cultural apreciamos dos tendencias de los procesos globalizadores, que conducen a una especie de norteamericanización. Por un lado, la influencia mundial creciente de los medios de comunicación norteamericanos, sobre todo de la televisión. Por el otro, el desarrollo de la red Internet, que está siendo dominada por Estados Unidos, lo que implica la primacía del idioma inglés y que la mayoría de los portales y los buscadores sean norteamericanos. En consecuencia, en la industria de contenidos y en la de medios e instrumentos de comunicación han alcanzado el predominio las empresas estadounidenses (De la Dehesa, 2000, p. 191; García, 2000, p. 25).

canos están dominando los gustos y las preferencias de los consumidores en todos los continentes, haciendo que estos se homogenicen bajo el patrón norteamericano (Breindenbach y Zukrigl, 2002; De la Dehesa, 2000, p. 197; Wagner, 2002, pp. 10-11; Burke, 2002, p. 26). En consecuencia, se evidencia un cambio de mentalidades, de costumbres y de ética, tanto de las élites sociales como de las clases subalternas. Sin embargo, la “americanización no significa la asimilación efectiva de los grandes valores de la cultura occidental clásica por parte de las grandes masas de los pueblos desheredados” (Ghalioun, 1998, p. 113). La americanización

[...] es, ante todo, alienación, deculturación y despersonalización. Porque en el nuevo orden cultural el riesgo no se reduce al dominio de una cultura por otra dominante, con el objetivo de que siga su estela y que produzca los valores y sentidos que le son propios. El peligro reside en la destrucción de la fábrica de las culturas marginalizadas en tanto que productoras de un sistema coherente de pensamiento, de signos, de representación y de identificación. (Ghalioun, 1998, pp. 113-114)

Como respuesta a la homogeneización cultural, se aprecia que algunas sociedades tienden al aislamiento y a refugiarse en una especie de conciencia sobredimensionada, con fundamento a veces en lo étnico, lo religioso o lo cultural. Es decir, el impacto cultural de la globalización pareciera encontrar su límite cuando comienza a erosionar las identidades locales¹⁵. En consecuencia, la globalización ha generado un efecto contrario: la exaltación de la propia cultura para diferenciarse de la dominante, porque “tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (De Sousa Santos, 2003, p. 164). En fin, las reacciones en contra de la homogeneización cultural han generado la revitalización de las identidades locales y el fortalecimiento de

¹⁵Se viene afirmando que el aumento de los conflictos de carácter étnico y religioso en Sri Lanka, Indonesia, África, el Cáucaso y los Balcanes pareciera confirmar la tesis de Samuel P. Huntington que define a las diferencias culturales como la principal fuente de conflictos en el actual sistema internacional. Dicho escenario se ha convertido, desde el 11 de septiembre de 2001, en una verdadera amenaza para los Estados centrales de Occidente. A pesar de las críticas y el menosprecio que por parte de los intelectuales han recibido las simplificadas imágenes de Huntington sobre la realidad internacional, se han publicado desde entonces nuevas ediciones de su obra (véase Huntington, 1993, pp. 21-49).

las supranacionales; es decir, la regionalización en sus dos vertientes: la subnacional y la supranacional (De la Dehesa, 2000, p. 198).

Problemas de la gobernabilidad

Los procesos de globalización han determinado que la tarea de gobernar se haga cada vez más difícil y compleja, porque plantea serias dificultades de conducción y coordinación, tanto por la creciente diferenciación de los subsistemas económico, político y sociocultural como por la agregación de demandas contradictorias externas e internas. Los problemas de la gobernabilidad se agudizan por la interdependencia creciente entre las sociedades, por la cual los gobiernos pueden ser impactados por sucesos muy distantes (Nuscheler, Krotz, Nusser y Rottländer, 1997, p. 7). Además, por la falta de compatibilidad entre las demandas internas de los ciudadanos —como empleo, salud, educación y justicia— y las externas de los inversionistas —que exigen confiabilidad, seguridad jurídica, flexibilización, disciplina fiscal, etc. En efecto, la función del Estado como instrumento de gestión de los intereses generales por encima de los diferentes intereses particulares es el aspecto más amenazado. Los peligros provienen de la lenta pero constante disipación de sus fronteras, de su propio fraccionamiento identitario interno, del constante movimiento hacia lo local y de la quiebra del principio solidario que sostenía la cohesión social (Vallespin, 2000, p. 141).

A lo anterior le podemos sumar la vulnerabilidad del sector externo, que está vinculada a una extrema dependencia económica de un recurso o de las exportaciones a un solo país, y al creciente endeudamiento para equilibrar las cuentas fiscales. La economía globalizada les plantea problemas de gobernabilidad a los Estados, porque limita o desvirtúa sus decisiones y sus acciones, sobre todo la formulación y aplicación de políticas económicas nacionales; lo que trae consigo una cierta pérdida de su capacidad de regulación sobre la política económica nacional; es decir, se lleva a cabo una especie de desnacionalización del Estado (De Sousa Santos, 2003, p. 133). El gran problema radica en que al mismo tiempo que la globalización crea problemas sociales-económicos y ecológicos, cuya solución es reclamada por los ciudadanos al Estado-nación, ella socava las bases del mismo, incapacitándolo para resolver tales problemas. En suma, la gobernabilidad está cuestionada por la dilución paulatina de las fronteras entre política nacional e internacional, por la fragilidad y mediatez de los consensos nacionales y por el poder

creciente de las fuerzas transnacionales y del mercado (Vallespin, 2000, pp. 123-129; García, 2000, pp. 258-259).

Alternativas del Estado-nación frente a los procesos globales

El abismo entre la globalización de los problemas y la capacidad de los Estados-nación para hacerles frente a través de los instrumentos y procedimientos tradicionales, basados en el poder y en los intereses políticos nacionales, se amplía cada vez más. La imagen de una época ligada a lo territorial, que inspiró durante los dos últimos siglos la imaginación política, social y científica, se desvanece (Beck, 1998c, p. 17). Sin embargo, la llamada crisis del Estado-nación no ha significado inexorablemente su extinción, sino que ofrece también la posibilidad para su reinención. “De esta manera es posible bosquejar o figurarse la imagen de un Estado que —como una serpiente— está mudando la vieja piel de sus tareas clásicas y desarrollando una nueva piel de tareas globales” (Beck, 1993, p. 214). No se trata, pues, de considerar al Estado-nación como una institución anacrónica en un mundo único, sino de ver cuáles son las nuevas tareas y rasgos que adopta en los niveles central, subnacional y supranacional. Tales transformaciones han conducido a una revalorización interna del nivel local y regional; y, más allá de sus fronteras, se vienen desarrollando procesos de construcción de región y de regionalización con otros Estados.

Metamorfosis interna del Estado-nación

La revalorización de lo local se evidencia en el avance de los procesos de descentralización en muchos Estados. Los nuevos escenarios locales muestran municipios con mayores competencias y orientaciones hacia el desarrollo local. Este proceso abre espacios novedosos de gestión y participación ciudadana. Las políticas de descentralización han significado la cesión de competencias a entes territoriales regionales y locales en el área de la política social. Si bien este proceso aparece como una tendencia mundial que encuentra fundamentos en la revolución científico-tecnológica, en las demandas de la sociedad civil y en las orientaciones privatizadoras, en América Latina ha estado básicamente ligado a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste estructural y a la atención de los problemas sociales desde realidades más cercanas. La descentralización supone mayores competen-

cias, lo que significa mayor presión para el nivel local, porque a la gestión de los servicios urbanos tradicionales se le unen los de salud, educación y la asistencia a grupos de riesgo. Los anteriores desafíos generan la necesidad de contar con mayor capacidad de gestión por parte de instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes, que actúen según normas claras en sus relaciones con los actores privados. Por lo tanto, se requiere un proyecto de ciudad o de región, que garantice la gobernabilidad del territorio, basándose en la cohesión social y en la participación cívica (Borja y Castells, 1998, p. 183). En este sentido, Cerro enfatiza (2010, pp. 10-11) que el nuevo papel del Estado ha sido crucial para la nueva proyección internacional de Brasil, y lo denomina como un *Estado logístico*. De esta forma, intenta diferenciarlo del Estado neoliberal, el cual se comportaba como un espectador pasivo frente a las fuerzas del mercado y el poder hegemónico. Al respecto, quiere resaltar que el Estado brasileño ha retomado la planeación estratégica y la función de apoyar y legitimar las iniciativas de los actores económicos y sociales, en los cuales ha delegado responsabilidades. Además, el Estado logístico se basa en un consenso interno que refleja un equilibrio de intereses de todos los sectores de la sociedad y, por tanto, se preocupa de que el interés nacional tenga peso en la política exterior. Asimismo, señala que esto ha sido posible por el alto grado de organización y de gobernabilidad interna que ha alcanzado la sociedad brasileña, fruto de la estabilidad política y económica de los últimos años.

Desde la Paz de Westfalia de 1648, la soberanía se ha concebido, hacia adentro, como algo que reside exclusivamente en el Estado y que actúa específicamente sobre el territorio que domina y la población que contiene (Bodino, 1973). Y hacia afuera se ha entendido como la autoridad máxima y autónoma de las relaciones internacionales, blindada ante la injerencia de cualquier autoridad que le sea exterior (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, p. 13). Si por cuenta de la globalización el Estado ya no puede controlar a la población —pérdida de gobernabilidad—, si el territorio donde era autoridad única se ve permeado por fuerzas globales desterritorializadas, y si el Estado no da por hecho su superioridad externa sino que tiene que competir con actores no estatales, significa que posiblemente la soberanía estatal, al menos en su sentido clásico, se está debilitando (Clark, 1999, p. 70).

Sin embargo, esta debilidad no significa que la soberanía esté a punto de desaparecer. De hecho no es cosa de las últimas dos décadas que cuando los desafíos son demasiado grandes como para que el Estado los enfrente unitariamente, se produzcan adaptaciones de la soberanía clásica. Por

ejemplo, cuando después de la Segunda Guerra Mundial los Estados europeos vieron amenazada su supervivencia por la acentuación de esa lógica unitaria, empezaron a avanzar hacia formas de soberanía compartida que redundaron en la Unión Europea. Tanto como en esa ocasión, los actuales desafíos globales, antes que producir la desaparición del Estado o el declive de la soberanía, están produciendo una transformación de aquel y nuevos entendimientos sobre aquella.

En este escenario, la región comienza a conformarse también en el ámbito supranacional y es entendida como “una matriz de relaciones localizadas entre un número de Estados con diferentes capacidades ubicados en un ambiente político más amplio” (Womack, 2007, p. 24). Como complemento, dichos Estados comparten la proximidad geográfica que facilita y condiciona tanto la intensidad como la regularidad de las interacciones en distintos ámbitos de sus relaciones (Förig, 2007, p. 36). En ese orden de ideas, Cantori y Spiegel, al definir las regiones, destacan la influencia que tienen sus elementos estructurales en el diseño de la política exterior de los Estados que hacen parte de ella, y las definen como un subsistema que se encuentra entre el Estado-nación y el sistema dominante; y por tanto serían:

[...] areas of the world which contain geographically proximate states forming, in foreign affairs, mutually interrelates units. For each participant, the activities of other members of the region (be antagonistic or cooperative) are significant determinants of its foreign policy: while particular members of certain regions may have extraregional concerns, their primary involvement in foreign affairs ordinarily lies in the region in which they find themselves. Under normal conditions they cannot accomplish successes elsewhere until they have achieved and are able to maintain a permanent position in their own area. (Cantori y Spiegel, 1970, p. 1, citados en Godehardt, 2012, p. 53)

Además, las regiones son caracterizadas también a partir de otros dos criterios: la *proximidad geográfica* y los *problemas regionales* (Godehardt, 2012, pp. 59 y 61). En suma, una región tiene contornos claros cuando los Estados ubicados en su ámbito comparten la necesidad de tomar decisiones políticas, generadas por su situación de vecindad y por los problemas que los afectan en forma recíproca, los cuales no pueden ser solucionados bilateralmente y demandan ser resueltos en un ámbito multilateral regional (Godehardt, 2012, p. 74).

Por tal motivo, el mismo esfuerzo que hacen los Estados por mantener la soberanía los lleva a compartir y sumar soberanías en ámbitos en los que la globalización ha socavado su autoridad. Esto implica que actúen más multilateralmente que nunca, y que incluso opten por la construcción de autoridades supranacionales (Reinicke, 1998, p. 71). Así, tanto como los desafíos globales, la soberanía estatal también adquiere un alcance global (Messner, 2001, p. 52). Sin embargo, la profundización del multilateralismo no es suficiente, pues esta forma de cooperación se desarrolla entre Estados, y como se ha visto hasta ahora, los Estados ya no son la fuente omnipotente de autoridad, ni es a su nivel que se desenvuelven todos los asuntos globales. La existencia de actores no estatales, que actúan en el interior de los territorios estatales, pero también a través de ellos y desde afuera de ellos, creando dificultades para los Estados, y a la vez proponiendo y ejecutando soluciones para los desafíos globales, causan que la cooperación internacional no sea suficiente.

Este tipo de organización espacial comienza a desarrollarse en el contexto de la globalización. Los procesos de integración regionales (Unión Europea, Nafta, Mercosur, Unasur, Alianza del Pacífico, etc.) han sido la respuesta de los Estados-nación a la amenaza de pérdida de su capacidad de gobierno para enfrentar su inserción internacional y los nuevos retos económicos, culturales, ambientales y sociales que ello implica. Cosa análoga puede decirse de la conformación de alianzas militares transnacionales y regímenes de regulación internacional.

De esta forma, los procesos de globalización exigen el fomento de las relaciones de cooperación regional que amplíen los mercados, para hacer frente en forma más eficaz a las tendencias de economías abiertas. “La discrepancia entre el espacio del Estado, territorial por definición, y el espacio del mercado mundial, desterritorial y transnacional por definición, *solo* puede afrontarse —desde la óptica de los Estados— si las actividades estatales se extienden más allá de las fronteras territoriales” (Beck, 2004, p. 239). Pero, además, la construcción de la región a través de la consolidación de las organizaciones de integración plantea un problema de poder y soberanía a escala regional, que se refiere al tipo de órganos (de decisión, de representación y de solución de controversias) que sería necesario crear y a las competencias que poseerían frente a sus Estados-miembro. En este contexto, se trata también de crear organizaciones supranacionales, de garantizar la armonización fiscal y macroeconómica, así como de permitir el libre tránsito de bienes, servicios, capitales y personas (Held, 1997, pp. 119-120; Vallespin, 2000, pp. 145-146). El logro de estas metas exige una cooperación funcional entre los Estados-

miembro para poder obtener, en conjunto, mayor capacidad de negociación, ampliar sus mercados, mejorar las escalas de sus economías, aumentar la capacidad científica y tecnológica, etc., y, de esa manera, estar en condiciones más aptas para dar respuestas más adecuadas a los viejos problemas y a los retos actuales.

Por tanto, el Estado-nación se deberá ir descentralizando en la medida que revalorice, más que sus poderes formales, sus capacidades de coordinación, negociación y mediación (acomodación). Esto implica el desarrollo de métodos más o menos sutiles de convencimiento y convenio, en vez del uso de los antiguos instrumentos puramente coercitivos. Significa también la creación de una nueva estructura *sociocognitiva de regulación* que se concentre en actividades como la fijación de metas de integración nacional, así como la gestación de coaliciones con otros Estados, con instituciones transnacionales y con organismos internacionales (Sánchez y Pastrana, 2012).

De allí que los procesos de integración regional (en sus distintas formas de regionalización y variables del regionalismo), en principio, no se miran como una instancia hacia la disolución de los Estados-nación, sino, por el contrario, se entienden como herramientas políticas auxiliares a disposición de los Estados-miembro, para que puedan cumplir los fines que antes realizaban en forma individual. Todo ello es posible únicamente mediante la transnacionalización de la cooperación entre Estados (Beck, 2004, p. 239). Esta es quizá una de las pocas alternativas que les quedan, en el contexto de la globalización, con su impresionante complejidad temática, para preservar su existencia e incluso fortalecerse (Jessop, 2003, p. 46; Mariño, 1999, p. 103).

El Estado internacional desde el neoconstructivismo

Según el enfoque neoconstructivista (Sánchez y Pastrana, 2012), la identidad de un Estado cualquiera representa la historia evolutiva de sus estructuras sociocognitivas. Esa actividad evolutiva está teniendo lugar a cada momento, ya sea provocada por las interacciones provenientes del medio exterior, o producto de la propia dinámica interna del Estado en cuestión.

El neoconstructivismo postula dos mecanismos de *equilibración* o *regulación* (Piaget, 1976); a saber, por un lado, la *asimilación*, característica de las posiciones realistas de acumulación egocéntrica de poder, así como de aspiración a la autoconservación (seguridad) y a la preservación de la propia integridad soberana; por otro lado, la *acomodación*, representada por las

propuestas liberales y emergentes de cooperación, coexistencia funcional y redes de gobernanza.

La *asimilación* es el primer mecanismo de regulación que se activa en caso de desequilibrio externo o interno de los Estados. Si la asimilación no funciona, se activará entonces el mecanismo de la *acomodación* y, en este caso, de *regionalización*. En la regionalización, los Estados reaccionan ante la necesidad de equilibración con actividades de cooperación, así como con la construcción de estructuras regionales; esto, por un lado, con el fin de recuperar el equilibrio perdido, y por otro, con el fin de ganar ventajas en la superación de las exigencias de adaptación globales. De esta manera los Estados se encuentran en un estado de *coactividad* o *cooperación*, y con el tiempo sus estructuras se transformarán en recíprocas y estables. El proceso de equilibración acomodadora o dialéctica ocurre en tres fases: 1) contradicción (confrontación, asimilación); 2) interacción (intercambiar, negociar); e 3) integración (sintetizar, estructurar).

Desde la perspectiva neoconstructivista, la gobernanza estatal se deberá fundamentar sobre estructuras sociocognitivas con carácter posformal y dialéctico (Sánchez y Pastrana, 2012); es decir, reconoce que la actividad contextual e intersubjetiva (interna y externa) es la principal variable reguladora en la efectividad de las tareas de equilibración de los Estados. Cuanto más pueda adaptar el *Estado internacional* su conducta coordinadora a la actividad concreta (fenómenos de globalización), más eficaces serán sus esfuerzos de equilibración interna y de integración (influencia) internacional. Esto significa también la adaptación de las medidas de gobernanza: 1) al *nivel del desarrollo sociocognitivo* de los actores (nacionales o internacionales); y 2) a la activación y utilización de sus *recursos* (capacidades y motivaciones).

Sobre la base de la combinación de estos dos factores se pueden construir diferentes estrategias de gobernanza (global, regional y multinivel). En primer lugar, tenemos la *estrategia directiva* (*dirigir, ordenar, controlar*). Esta estrategia se aplica a situaciones en donde los actores no poseen ni las *capacidades* ni la *motivación* necesaria para realizar las tareas y metas a alcanzar. Aquí el Estado es el que establece los qué, cuándo, dónde y cómo.

En segunda instancia, encontramos la *estrategia de persuasión* (*convencer, supervisar, tutorizar*). Dicha estrategia se aplica en situaciones en las que los actores poseen las *capacidades* para realizar las tareas, pero no la *motivación* necesaria. El Estado explica su visión y sus metas e intenta convencer a los actores para que las acepten y se impliquen en las tareas correspondientes. Se le denomina *persuasión*, porque el Estado redefine o recontextualiza las

metas individuales, se mantiene receptivo para reconocer las dificultades y anima a establecer relaciones de participación y cohesión.

En tercer lugar, se ubica la *estrategia de asesoramiento (animar, activar)*. Esta estrategia se aplica en la presencia de actores con *capacidades* y *motivos* suficientes para asumir la responsabilidad de sus propios proyectos. El Estado traslada más responsabilidad a los actores, les alienta a tomar decisiones y facilita la colaboración y compromiso entre ellos. Tanto el Estado como los actores comparten los planes y la dirección. El papel principal del Estado es, entonces, el de facilitar y fomentar la participación de aquellos actores, quienes ya han alcanzado un mayor desarrollo en las actividades a realizar, así como también una adecuada integración social.

Como cuarta opción tenemos la *estrategia de delegación (acompañar, reflejar)*. Esta estrategia implica un alto nivel de desarrollo sociocognitivo de los actores, y un alto grado de *capacidades* y de *motivación* en relación con la actividad a realizar. El Estado observa y acompaña. Los actores mismos serán quienes tomen las decisiones y lleven a cabo la realización y la gobernanza de las tareas. Esto significa que el Estado entrega a los actores la responsabilidad y la instrumentación de la toma de decisiones; es decir, estimula y apoya el funcionamiento autónomo de los actores. Su papel es garantizar una buena retroalimentación.

Por tanto, el Estado internacional deberá poseer capacidades diagnósticas y estructuras de gobernanza flexibles, con el fin de determinar: 1) el nivel de desarrollo sociocognitivo de los actores; 2) el nivel de dificultad de las exigencias dadas en una determinada actividad reguladora; y 3) ser lo suficientemente flexible y creativo para asumir mecanismos de gobernanza acordes con la actividad y el nivel de los actores implicados.

En suma, tanto la gobernanza global como la multinivel (sublocal, local, nacional, regional) exigen de los Estados mecanismos y estrategias de coordinación y cooperación; es decir, instrumentos que faciliten, no solo la elaboración del consenso, sino la implicación de todos aquellos actores que sean necesarios para la elaboración y alcance de las metas planteadas en la agenda multinivel; en otras palabras, capacidades e instrumentos que les permita movilizar los intereses en juego e integrar los *recursos* de que dispone cada uno de los actores: políticos, legales, financieros, cognitivos, informativos, etc.

Hay muchos recursos en la sociedad pero estos se encuentran dispersos. La gobernanza multinivel de los Estados tiene entonces que facilitar la agrupación y la gestión compartida de este conjunto de recursos; lo que

significa que ella se expresa a través de la *creación y regulación de redes* que permiten una participación pluralista, aunque no igualitaria, tomando para esto, como criterio de representatividad, las jerarquías naturales de desarrollo sociocognitivo.

Concepto y estructura de la gobernanza global

En este orden de ideas, los procesos globales han venido generando una conciencia universal sobre sus impactos y colocan al Estado-nación frente a espinosos desafíos, puesto que las redes mundiales en expansión, en donde se mueven el capital, las mercancías, las informaciones, las ideas, los conocimientos, los individuos o incluso cuestiones ecológicamente relevantes (como la lluvia ácida o el CO₂), se traducen en un tejido cada vez más tupido de interdependencias globales, y a su vez, las diferentes estructuras y redes universales influyen unas en otras, se compenetran, y surgen efectos en cadena que también pueden desembocar en riesgos sistémicos globales (Messner, 2001, p. 49). En la sociedad del riesgo global, caracterizada por los procesos de globalización y los riesgos globales, las sociedades no occidentales comparten con Occidente no solo el mismo espacio y el mismo tiempo, sino los mismos retos básicos (Beck, 2002, p. 7), que obedecen a la necesidad de contrarrestar diversos tipos de problemas de carácter global, que requieren un altísimo grado de cooperación internacional y el desarrollo de estrategias y programas específicos y conjuntos por parte de los actores que intervienen en ellos.

En ese contexto, la gobernanza global surge como un sistema basado en la cooperación internacional, que en el sistema internacional articula actores estatales y no estatales, como organizaciones internacionales, la sociedad civil global, empresas transnacionales, medios de comunicación y comunidades epistémicas, con la finalidad de dar solución a determinados problemas globales a través del fortalecimiento de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas que los desarrollen. En efecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —utilizando el término en inglés *governance*, en francés *gouvernance*— se refiere al concepto de *gobernanza local, nacional, multinivel y global* como el marco de reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y dan incentivos para el comportamiento de individuos, organizaciones y empresas (PNUD, 1999, p. 8).

Por tanto, es claro que la globalización ha acarreado un creciente reconocimiento de campos donde los impactos son globales, en los cuales se requiere una acción colectiva global, y los sistemas de gobernanza global son

esenciales (Stiglitz, 2002, p. 279), lo que quiere decir que ante los crecientes retos de la globalización, tales sistemas resultan absolutamente necesarios para contrarrestar escenarios adversos que afecten a la humanidad (Nuscheler, citado por Dussel, 2001, p. 118). En efecto, la gobernanza global se concibe como una necesidad imperiosa y una visión realista basada en la cooperación entre actores privados y públicos para la regulación política de los incontables efectos de la globalización (Dussel, 2001, p. 118).

Desde una perspectiva histórica, se introdujo, desde comienzos de los años noventa, en las discusiones sobre un nuevo orden mundial y la gobernabilidad de la globalización, el concepto *global governance*. En este sentido, la Commission on Global Governance, dirigida por el primer ministro sueco Ingvar Carlsson, presentó en 1995 su informe, con el título sugestivo *Our Global Neighbourhood*. El planteamiento más importante de dicho documento es el siguiente: los Estados están obligados a recurrir a un mayor multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, porque por su carácter transfronterizo el instrumento más idóneo para abordarlos lo constituye la cooperación internacional. La gobernanza global se constituye “en un marco analítico para reconstruir la transformación de la política en el proceso de globalización, pero sobre todo es también un concepto normativo para desarrollar estrategias basadas en cooperación y el equilibrio de los intereses” (Messner, 1999, p. 82).

Además, el concepto de gobernanza global se sustenta en diferentes niveles de coordinación, cooperación y búsqueda de soluciones comunes en el ámbito internacional, en cuyo proceso las organizaciones internacionales desempeñan un papel clave en el logro de tales objetivos (Messner, 2002, p. 49). Lo anterior hace necesaria la transferencia de competencias de regulación a instituciones supranacionales o a través de la construcción de una red de *regímenes internacionales*¹⁶ que impongan deberes específicos en los respectivos ámbitos a los Estados. En este contexto, es necesario resaltar el papel del derecho internacional público (DIP) para el fomento de la cooperación entre los Estados, con el propósito de adoptar tratados de carácter universal, sin cuya fuerza vinculante los llamados regímenes internacionales no tendrían ninguna eficacia en el proceso de regulación de los asuntos globales. Ese es el caso concreto del Acuerdo Constitutivo de la OMC y sus acuerdos sectoriales (GATT, GATS y ADPIC) sobre el comercio mundial, *el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987*, o los

¹⁶ Este concepto se abordará más adelante.

numerosos instrumentos jurídicos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, y el Estatuto de Roma que constituyó la Corte Penal Internacional.

La gobernanza global puede contribuir a la creación de un orden mundial sobre la base de un *multilateralismo efectivo* —como el que propone la Unión Europea en su *Estrategia de seguridad europea* de 2003—, que contribuya al fortalecimiento de la comunidad internacional a través del establecimiento y desarrollo de instituciones internacionales efectivas y de un ordenamiento jurídico internacional basado en la validez y el respeto del derecho internacional. La gobernanza global implica que el fortalecimiento del Estado de derecho global y el desarrollo constante del DIP son un imperativo para que en su arquitectura prime el dominio del derecho, en lugar del imperio de la fuerza de la superpotencia agresiva y las grandes potencias tradicionales (Messner, 1999, p. 80).

Si bien es cierto que los Estados se mantienen como los actores más importantes de la política internacional, ya no son los *global players* omnipotentes, lo cual se expresa en el hecho de que el concepto de soberanía absoluta actualmente sea considerado anacrónico, como consecuencia de la densidad de las interacciones internacionales y las interdependencias. De modo que más bien aquella ha sido definida como una facultad dividida entre múltiples agencias —nacionales e internacionales— y limitada por la naturaleza misma de esta pluralidad (Held, 1997, p. 169). La Comisión on Global Governance fue enfática en señalar que el eje central del concepto sobre *global governance*, como un proceso político clave, lo constituye la cooperación entre los actores estatales y no estatales en todos los ámbitos de gestión (Nuscheler, Krotz, Nusser y Rottländer, 1997).

Dicho esto, se debe reconocer que no existe un entendimiento único sobre la gobernanza global; de hecho, Peters y Pierre (2006, p. 212) identifican cinco modelos. El primero es el modelo *estatista*, en el que el Estado es el actor predominante pero bastante receptivo a la retroalimentación que ofrece la sociedad. El segundo es el *liberal*, en el que intervienen otros actores sociales además del Estado, pero es este el que establece hasta qué punto pueden participar y bajo qué condiciones. El tercero es el *estatócentrico*, en el que el Estado sigue siendo dominante pero algunos actores sociales pueden actuar independientemente del Estado y hacer demandas de participación. El cuarto es el *holandés*, en el que operan las redes compuestas por diferentes actores, aunque el Estado sigue teniendo la potestad de tomar autónomamente las decisiones. Y el quinto es el de la *gobernanza sin gobierno*, en el

que las redes y los mercados son los actores dominantes y el rol del Estado es el de legitimarlos.

Como complemento, Rosenau manifiesta (2007, p. 80) que existen ocho tipos de grupos o colectividades que intervienen en el sistema de gobernanza global: 1) los gobiernos nacionales y locales que se encuentran en estructura jerárquica formalmente adoptada en sus Constituciones; 2) las corporaciones transnacionales (CTN) en beneficio del sector privado, jerárquica y formalmente estructuradas a través de sus documentos de creación; 3) organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), creadas a partir de tratados y acuerdos internacionales; 4) organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales y locales; 5) organizaciones no gubernamentales internacionales o transnacionales (ONGI), estructuradas formalmente como organizaciones o, de manera informal, como movimientos sociales; 6) mercados con estructuras formales e informales, entre compradores y vendedores, productores y consumidores; 7) los grupos élite; y 8) los medios masivos de comunicación, que conforman brevemente respuestas específicas estables a temas que disuelven.

Por tanto, los Estados se ven en la necesidad de cooperar con una ilimitada y heterogénea cantidad de agentes globales, entre los que se destacan los miembros de la denominada sociedad civil global (Kaldor, 2005, pp. 107-109), es decir, las ONG internacionales (por ejemplo, Green Peace y Amnistía Internacional), las empresas transnacionales y los medios de comunicación (Hobe, 1999, p. 263). De esta manera se pone de relieve la importancia de los actores no estatales en la política global y en el proceso de formación de las normas internacionales. Sin embargo, destacamos especialmente en ese contexto las organizaciones a las que los ciudadanos, por fuera de los círculos políticos formales, se unen para que los tomadores de decisión puedan escuchar su voz (Kaldor, 2005, p. 108; De Sousa Santos, 1998, pp. 58-59). En relación con lo anterior, es necesario resaltar el decisivo papel de las campañas mundiales emprendidas por ONG internacionales en la aprobación de la Convención sobre la Prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, de 1997¹⁷, así

¹⁷ En esencia el proceso de negociación fue impulsado por ONG norteamericanas, las cuales hicieron una campaña internacional, fundamentalmente a través de Internet, para que la opinión pública mundial se interesara por el tema. El otorgamiento del premio Nobel de la Paz a los impulsores de la campaña privada contra las minas aumentó la legitimidad de las ONG y su influencia en los procesos de formación de las normas internacionales.

como también la influencia que han ejercido las organizaciones ecologistas en el desarrollo del DIP en materia ambiental. Por consiguiente, la estructuración de la arquitectura de la gobernanza global no puede desconocer el papel relevante que desempeñan los actores de la llamada sociedad civil global en el juego mundial del poder y del contrapoder, cuando se trata de la defensa de valores globales y de la aplicación del DIP, así como del respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente (Beck, 2002, p. 29; De Sousa Santos, 2003, p. 213; Baylis y Smith, 2002, pp. 370-374). En otras palabras, la sociedad civil global en proceso de consolidación se ha venido convirtiendo en garante para el desarrollo y la eficacia del DIP, el cual es un pilar importante en la tarea de enfrentar los desafíos globales.

De allí que la gobernabilidad global supone un sistema de actores mixtos (Leis y Viola, 2003, p. 40), es decir, actores estatales (o institucionales) y actores no estatales (no institucionales), quienes están llamados a cooperar entre sí en todos los ámbitos de gestión y en los diferentes niveles (Nuscheler, Krotz, Nusser y Rottländer, 1997). A nivel local, la gobernanza representa una nueva filosofía de la acción de gobierno, por la cual la gobernabilidad se asegura a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relación horizontal entre instituciones del gobierno y organizaciones como sindicatos, grupos vecinales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones profesionales, empresas privadas, etc. (Piñeiro, 2004, p. 11). La fortaleza del nuevo Estado con orientación internacional no se basa ya en su tamaño o grado de presencia en la sociedad, ni en vincularse con una idea estática de soberanía, sino en sus *capacidades interactivo-dialécticas y de consenso unificador*, a fin de poder lidiar con el entorno. Esta forma de gobierno (gobernanza) necesita en gran medida de un gran capital social (Putnam, 1993, p. 178). El capital social hace referencia al conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que todo el conjunto de actores pueden constituir para resolver los problemas comunes.

En suma, *global governance* no significa ni gobierno global ni el final de los Estados-nación, sino, por el contrario, que ellos recuperen, mediante la cooperación, su capacidad de gestión para afrontar los problemas globales con una nueva sensibilidad selectiva. De esta manera, los Estados transforman su soberanía interna y externa para conservarla, dando lugar a redes de control que actúan sobre los intereses colectivos. Pero no es que el gobierno sea remplazado por la gobernanza, sino que el gobierno es apenas una parte de la gobernanza (Peters y Pierre, 2006, p. 211). Se trata, más bien, de la construcción de un conjunto de redes de control que se entrecrucen, de ins-

tituciones públicas globales que ayuden a imponer el DIP, pero que coexistan con un mundo dividido formalmente en Estados soberanos (Habermas, 2004, pp. 174-175). El carácter extremadamente complejo de la globalización obliga forzosamente a los Estados a darle prioridad a la cooperación internacional, porque “en un mundo de crisis globales y de peligros derivados de la civilización, pierden su obligatoriedad las viejas diferencias entre dentro y fuera, nacional e internacional, nosotros y los otros, siendo preciso un nuevo realismo, de carácter cosmopolita, para poder sobrevivir” (Beck, 2005, p. 25). Por tanto, tales imperativos exigen que el Estado adopte una nueva forma para enfrentar con mayor éxito sus desafíos, o sea, el Estado internacional. En el enfoque neoconstructivista el Estado internacional refleja el estadio sociocognitivo de las estructuras sistémicas (Sánchez y Pastrana, 2012).

En este orden de ideas, la gobernanza del Estado internacional exige un cambio en el equilibrio entre Estado y sociedad civil. Este cambio se pone de manifiesto en una ciudadanía activa y autónoma, y se vincula a debates y soluciones más amplias en torno a una democracia deliberativa y participativa. Este nuevo equilibrio exige una sociedad civil fuerte, por un lado *diferenciada en subsistemas* con perfiles claros (distribución de poder), y por otro, con un alto grado de *cohesión social* (identificación y responsabilidad con la totalidad). La sociedad civil deberá entonces desarrollar actores corporativos autónomos y hábiles, con el fin de poder negociar con otros actores (estatales y no estatales) que representen diferentes demandas e intereses sociales opuestos. Se deberá aspirar también a la institucionalización de *formas de negociación dialécticas y múltiples (redes de negociación)* entre todos los actores sociales, así como a una *distribución descentralizada* de las responsabilidades de regulación en las nuevas estructuras de gobernanza global y regional (Sánchez y Pastrana, 2012).

Los mecanismos de regulación social existen, entonces, en forma descentralizada, pero siempre con la posibilidad de la intervención estatal (moderación). La gobernanza representa de esta manera una especie de *gestión de redes de acción*, las cuales vendrían a reemplazar al gobierno como centro director de la sociedad. Este nuevo equilibrio marca el paso del concepto *gobierno* (regulación institucional-jerárquica) al concepto *gobernanza* (regulación a través de redes de acción). El objetivo inmediato sería encontrar formas de acoplamiento más efectivas, originales y flexibles entre las estructuras estatales y la sociedad civil, y también la producción de consensos negociados en el interior de las redes de actores, de tal manera que se facilite

la formación de una política, que encuentre más aceptación que resistencia, y que sea capaz de enfrentar los nuevos retos globales.

En nuestra visión neoconstructivista (estadio sistémico), basada en los estadios del desarrollo cognitivo de Piaget (1971; 1972), el Estado internacional deberá desarrollar mecanismos de coordinación basados en una *jerarquía natural*, la cual deberá garantizar el orden en que se han venido desarrollando evolutivamente las diferentes estructuras de regulación social: instrumental (sensomotora), motivacional (preoperacional), estratégica (operacional concreta), normativa (preformal), institucional (formal), de red o consensual (posformal) y sistémica (dialéctica o neoconstructivista). Una estructura jerárquica natural presupone una actividad coordinadora del Estado con carácter sistémico, la cual a su vez deberá ser capaz de garantizar la integración y cohesión de los distintos niveles y contextos de las actividades de gobernanza, aun a pesar de las asimetrías de desarrollo existentes entre ellas (estructuras cognitivas), a pesar de los diferentes tipos de recursos predominantes en cada una (materiales, emocionales o simbólicos), y a pesar de los distintos espacios en que ellas se realizan (sublocal, local, regional, nacional o supranacional).

De modo que la diversidad de problemas que le dan contornos a la denominada sociedad mundial del riesgo, sobre los que tienen que actuar los Estados en el marco de la gobernanza global, se derivan, obviamente, de la aparición de nuevos bienes públicos globales, como el cambio climático global, la destrucción de la capa de ozono, la conservación de las especies en peligro de extinción; o los derivados de las amenazas potenciales a la paz mundial, es decir, aquellos que no pueden ser satisfechos por cada Estado en forma individual, sino que exigen la cooperación entre ellos, para que se garantice el respeto del DIP y puedan adoptarse nuevos instrumentos jurídicos internacionales que contribuyan a la solución de tales problemas (Stiglitz, 2002, p. 280; Rosenau, 2003, p. 13; Beck y Grande, 2004, p. 123; Beck, 2004, pp. 303-305). En fin, “la globalización forma un contexto en el que puede inscribirse la idea de la situación cosmopolita, que sigue estando muy por delante de la realidad. Forma un contexto en el que no parecen insuperables de antemano las resistencias contra una Constitución política de la sociedad mundial” (Habermas, 2006, p. 167).

Regímenes internacionales y gobernanza global

Las relaciones de interdependencia ocurren dentro de redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos en una variedad de áreas de las relaciones internacionales. Por ello, al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. Estos acuerdos intergubernamentales se denominan regímenes internacionales (Keohane y Nye, 1988, pp. 18-35). En ese contexto debemos destacar los acuerdos gubernamentales de carácter jurídicamente vinculante, es decir, los tratados. Las relaciones de interdependencia, por otra parte, se dan en el marco de regímenes, o sea, del conjunto de normas y procedimientos que regularizan los comportamientos relativos a un ámbito determinado o sector de la actividad económica (Keohane, 1982 p. 325; Attina, 2001, p. 63).

En el estudio de los regímenes internacionales coexisten tres escuelas de pensamiento: los neoliberales, los realistas y los cognitivistas. Los primeros plantean el interés como un motivo para la cooperación entre Estados e igualmente para la creación y cumplimiento de los regímenes internacionales. Por su parte, los realistas acentúan cómo la posición relativa afecta el contenido y determina la efectividad y el fortalecimiento de los regímenes internacionales. Finalmente, los cognitivistas destacan que ambos puntos de vista dependen del conocimiento social y causal de los actores (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, p. 211).

Sin embargo, un amplio sector de la doctrina (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, p. 9; Porter y Welsh Brown, 1996, p. 16) considera que el concepto de régimen internacional ha estado definido en dos muy diferentes sentidos. De acuerdo con la primera definición, los regímenes son el conjunto de principios implícitos o explícitos, normas y procedimientos de toma de decisiones en torno a las expectativas de los actores que convergen en una determinada área de las relaciones internacionales.

Esta definición es demasiado amplia, y ha sido fuertemente criticada, en razón de que puede ser aplicada a un extenso rango de acontecimientos internacionales —desde la coordinación de las relaciones monetarias, hasta las cuestiones de seguridad de las superpotencias—, incluyendo situaciones que no necesariamente afecten la estabilidad en las relaciones de la comunidad internacional (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 16). Asimismo, tampoco es clara la diferencia entre normas y reglas, ya que ambos conceptos, como sinónimos que son, expresan una pauta de conducta.

En cuanto a la segunda definición de régimen, se entiende como un sistema de normas que están especificadas en acuerdos multilaterales celebrados entre varios Estados para regular acciones nacionales sobre un tema específico o sobre un conjunto de asuntos interrelacionados. Muchos regímenes adquieren la forma de un acuerdo jurídicamente vinculante, por lo que usualmente son más efectivos (pp. 16-17). No obstante, las normas políticas y morales, cuyo significado tiende a ser desestimado, también hacen parte de un régimen internacional y tienen importancia en los mecanismos internacionales de regulación (Terz, 2001, pp. 111-130). Por último, y no menos importante, la mayoría de los regímenes internacionales cuenta con el marco institucional de una organización internacional¹⁸ para su funcionamiento.

Al respecto, conviene señalar que el proceso internacional de formación de la norma, basado en la coordinación de los intereses de los Estados, y en el que desempeñan un papel decisivo dos elementos: la *intetio iuris* y la *voluntas iuris* de los Estados, conduce a la elaboración de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes (como los tratados) o no (como las resoluciones de la AGNU), dependiendo de los términos de la negociación y el carácter de la norma que decidan adoptar. En efecto, la clase de instrumento jurídico más común del régimen internacional es el tratado, el cual, desde el punto de vista teórico de la formación de las normas del derecho internacional, constituye la fuente del DIP por excelencia junto con el derecho internacional consuetudinario (Terz, 2001, p. 140)¹⁹. Por ello, en materia de DIP, el consenso de los Estados es la condición necesaria para el cumplimiento de los tratados o acuerdos, expresado en la intención concordante (*intetio*) o bien en la voluntad jurídica (*voluntas iuris*).

¹⁸ Su rol se abordará en el apartado siguiente.

¹⁹ Terz sostiene que los juristas del derecho internacional, tanto europeos occidentales como europeos orientales, diferencian entre fuentes materiales y fuentes formales del derecho internacional, siendo estas últimas las verdaderas fuentes jurídicas de este último. En esa medida, entre los juristas y estudiosos del DIP hay divergencias frente al número de fuentes del derecho internacional. Hay quienes plantean cinco: el tratado de derecho internacional, el DIP consuetudinario, y los principios jurídicos fundamentales (G. Kaplan, Ch. Rosseau, M. Ganim). Otros, como Tunkin, agregan a las anteriores las resoluciones de organizaciones internacionales, especialmente referentes a problemas de presupuesto interno, que tienen carácter obligatorio. Por último, asegura Terz, los juristas de países en desarrollo (M. Boss, H. Zalmi, Garreau, Juillard, Flory) han adicionado las resoluciones o recomendaciones como fuente del derecho internacional, una especie de *soft law* (véase Terz, 2001, pp. 138-140).

En ese contexto, en todo régimen internacional existen códigos y directrices de conducta que influyen y orientan el comportamiento de los Estados, los cuales son considerados parte del régimen, a pesar de que carecen de la misma efectividad y coercitividad de los instrumentos jurídicamente vinculantes (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 17). En efecto, los acuerdos políticos contienen normas políticas que reflejan el *consensus voluntatis politicae generalis* y el *consensus opinionis politicae generalis*. Las normas políticas se adoptan, como en el caso de las resoluciones de AGNU y demás organizaciones internacionales, cuando aún no ha madurado el tiempo para la formación de las normas de derecho internacional; por ello se dice que ellas pueden ser precursoras de las normas de derecho, o bien, sobre la base de documentos políticos pueden surgir tratados de derecho internacional²⁰.

Al ser normas creadas por voluntad y reciprocidad, sustentadas en el principio de buena fe —y no en el *pacta sunt servanda*—, los Estados deben orientar su conducta de acuerdo con estas, pues su obligatoriedad es de carácter político y no jurídico. En ese sentido, se derivan responsabilidades

²⁰ Dichas resoluciones contienen, al lado de normas jurídicas, las cuales no pierden su carácter vinculante por estar incluidas en un instrumento de dicha naturaleza, especialmente normas políticas y morales. Tales instrumentos normativos pueden, en circunstancias determinadas, ejercer una influencia fundamental sobre la elaboración de tratados o, bien, de convenciones. De las numerosas resoluciones que han cumplido este papel, vamos a mencionar las más conocidas e importantes: la *Convención sobre la Prohibición del Empleo de Técnicas Modificadoras del Medio Ambiente con Fines Militares* se publicó como anexo de una resolución, la cual fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1976. En ella se exhorta a los Estados miembros a firmar y ratificar esta convención (UN-Doc. A./31/362). Lo mismo se hizo con la Res. 2222 (xxi) de diciembre de 1966, a la cual se le agregó el *Tratado sobre los Principios para la Actividad de los Estados en la Investigación y Aprovechamiento del Espacio Cósmico incluida la Luna y otros Cuerpos Celestes*. Basándose en esta surgió, más tarde, la *Convención sobre el Espacio Exterior*. El texto del Tratado fue preparado paulatinamente por varias resoluciones, entre las cuales se destaca la Resolución 1472 (xiv) de diciembre de 1963 (*Declaración de Principios Jurídicos para la actividad de los Estados en la Investigación y Aprovechamiento del Espacio Exterior*). Igualmente, mediante la Res. 2749 (xxv) de diciembre de 1970 (*Declaración de los Principios para el Aprovechamiento del Suelo y del Subsuelo Marino más allá de las Fronteras de Jurisdicción Nacional*) se preparó cuidadosamente la correspondiente convención. Finalmente, la *Declaración General sobre los Derechos Humanos de 1948* sirvió para la preparación de los dos pactos sobre derechos humanos de 1966. De la misma manera, se ha dicho que dentro del *treaty-making process*, las resoluciones son válidas como indicio para determinar el interés universal en una cuestión determinada, respecto a la cual se puede, más tarde, formular un tratado concreto (UN-Doc. A/C.6/37/L. 29/). Aceptado lo anterior, se puede decir que mediante la adopción de resoluciones se pueden preestablecer directrices para la celebración de convenciones. Además, su contenido puede ser integrado en tratados multilaterales, casi sin modificaciones.

políticas que de incumplirse darían lugar a sanciones de carácter político (congelamiento de relaciones políticas y económicas, no celebración de tratados previstos, entre otras), que son más bien discrecionales, puesto que en el sistema internacional no hay una instancia a la que se pueda acudir para hacer cumplir dichas sanciones (Terz, 2001, pp. 111-117). Por tanto, en las relaciones interestatales hacia el interior de un régimen:

[...] el concepto de acción *regulada por normas* se refiere no al comportamiento de un actor en principio solitario que se topa en su entorno con otros actores, sino a los miembros de un grupo social que orientan su acción por valores comunes. El actor individual observa una norma (o la viola) tan pronto como en una situación dada se dan las condiciones a que la norma se aplica. Las normas expresan un acuerdo existente en un grupo social. Todos los miembros de un grupo para los que rige una determinada norma tienen derecho a esperar unos de otros que en determinadas situaciones se ejecuten u omitan, respectivamente, las acciones obligatorias o prohibidas. El concepto central de *observancia de una norma* significa el cumplimiento de una expectativa generalizada de comportamiento. (Habermas, 2002, p. 123)

En este orden de ideas, la práctica estatal evidencia que los Estados miembros de un régimen internacional cuentan con distintos mecanismos de regulación para legitimar sus relaciones entre ellos. De allí que los regímenes ofrezcan una amplia red de normas jurídicamente vinculantes y de carácter político, que orientan la reciprocidad de sus acciones. En el caso de las normas políticas, encontramos que una de las más importantes es la cooperación internacional (no existe un deber de cooperar en el derecho internacional). Con base en ella, los Estados coordinan y acuerdan, de manera flexible y sin que estas sean jurídicamente vinculantes, distintos programas y mecanismos de implementación para gestionar problemas de naturaleza multilateral.

De otro lado, en un régimen internacional lo clave es también el establecimiento de mecanismos regulativos que permitan una negociación progresiva y un accionar conjunto entre los diversos actores en la búsqueda del objetivo común (Leis y Viola, 2003, pp. 39-40). Su funcionamiento depende de su cumplimiento a nivel interno en los Estados que hacen parte de ellos, puesto que se requieren respuestas políticas en diferentes esferas de acción, toda vez que las disposiciones que son adoptadas internacionalmente deben ser trasladadas al plano nacional y ejecutarse localmente (Messner, 2001, p. 63).

En fin, los regímenes internacionales se han convertido en importantes instrumentos de regulación de problemas transfronterizos, y en un nuevo centro de gravedad en la teoría de las relaciones internacionales. En estos, los Estados se ponen de acuerdo sobre normas obligatorias y duraderas, en virtud de intereses o de metas comunes, pero sobre todo a causa de la presión de los problemas que no es posible superar mediante la acción estatal individual (Messner, 2001, p. 60). En consecuencia, los regímenes internacionales se erigen como uno de los componentes esenciales del sistema de gobernanza global, bien porque traducen —convierten— la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias (p. 63) o, bien, porque ni las corporaciones económicas ni los Estados o las ONG pueden excluirse del funcionamiento de los sistemas de reglas acordados o de regímenes existentes (Leis y Viola, 2003, p. 40).

Las organizaciones internacionales en la gobernanza global y regional

Las organizaciones internacionales comenzaron a surgir como nuevos actores de las relaciones internacionales, junto al Estado-nación, a finales del siglo XIX, con el objetivo de crear bases jurídicas y un marco de operaciones efectivo para la cooperación entre los Estados y garantizar las acciones transfronterizas de los demás actores nacionales. Sin embargo, fue a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando estas se convirtieron en una parte integrante esencial del derecho internacional y actualmente son la expresión de la necesidad forzosa de cooperación entre la comunidad de Estados. Las organizaciones internacionales constituyen un mecanismo especial para el manejo y la coordinación del sistema internacional, el cual se ha hecho necesario como consecuencia de la creciente interdependencia entre los Estados en el campo económico, político y social. Además, juegan un rol clave en las arquitecturas globales y regionales de gobernanza, ya que les brindan un marco institucional apropiado a sus Estados-miembro para cooperar en la gestión de los asuntos transfronterizos. No obstante, sirven también como escenario para las luchas de poder contemporáneas entre las grandes potencias establecidas y las potencias emergentes que cuestionan las actuales estructuras de gobernanza global²¹.

²¹ Véase ampliamente más adelante en los dos apartados siguientes.

La teoría de las relaciones internacionales las clasifica, en un sentido amplio, en organizaciones internacionales gubernamentales (IGO, por su sigla en inglés), organizaciones internacionales no gubernamentales (INGO, por su sigla en inglés)²², que representan la unión de tres organizaciones sociales, como mínimo, provenientes de por lo menos tres Estados (partidos políticos, sindicatos etc.), y últimamente se habla de organizaciones internacionales no gubernamentales de negocios (Bingo, Business International Non-Governmental Organisation) para definir las entidades con actividades lucrativas —los consorcios multinacionales— (Woyke, 1994, p. 188).

Ocurre, sin embargo, que el derecho internacional considera como organizaciones internacionales, en un sentido estricto, aquellas de carácter interestatal, es decir, las organizaciones internacionales gubernamentales. Así lo establece la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*

²² Por ejemplo, el movimiento ambientalista —que hace parte de los denominados “nuevos movimientos sociales”, según Mary Kaldor— surgió hacia la década de los cincuenta, cuando a nivel global se empezó a adquirir una mayor conciencia de la necesidad de preservar el planeta. Inicialmente se centraba fuertemente en la reducción de la contaminación y en la protección de las reservas de recursos naturales, tales como agua y aire, pero las preocupaciones medioambientales se fueron ampliando, incluyendo conceptos como la sostenibilidad, el agujero de la capa de ozono, el cambio climático, la lluvia ácida, entre otros. El Club de Roma, un grupo internacional informal de destacados empresarios, políticos, científicos, artistas y, en general, personalidades reconocidas a nivel mundial, que apareció en la época de los setenta, promovió y patrocinó la publicación, en 1972, de un informe científico llamado *Los límites del crecimiento*; publicación que fue actualizada 30 años después, en el 2002, y en la cual los científicos ratifican la gran huella ecológica que se está generando por el crecimiento exponencial tanto de la población como industrial, lo que de no corregirse en cierto tiempo, tendría consecuencias nefastas e irreversibles para la humanidad (Meadows y Randers, 2004). En América Latina, en los últimos años los movimientos ambientales han alcanzado ciertos logros y han tenido impactos más o menos significativos. Cabe destacar la gestión del movimiento indígena de Chiapas, México; el de los “sin tierra” en Brasil; el de las ecofeministas, que aparecieron en los años noventa como un sector del movimiento feminista; y los ambientales urbanos, orientados a la mejora de los servicios públicos, y en general de la calidad de vida de las comunidades (Santana, 2005, pp. 10-13). En razón de que estos nuevos movimientos sociales basan su accionar en Internet y en los medios masivos de comunicación, se les facilita la conformación de redes, trascendiendo fronteras locales y nacionales, lo que ha permitido integrar la sociedad civil y elevarla al nivel global a través de su participación alrededor del mundo en campañas y eventos promovidos por diferentes ONGI, lo que ha sido determinante para lograr acaparar la atención de otros sectores en relación con temas ambientales específicos.

entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, del 20 de marzo de 1986, que en su artículo 2, párrafo 1, literal d, dice lo siguiente: “International organization mens an intergovernmental organization” (organización internacional significa una organización intergubernamental)²³. De acuerdo con lo anterior, el derecho internacional define, en primer lugar, tres grupos de organizaciones internacionales, siempre que en esta clasificación se deje de lado a las organizaciones supranacionales, cuyo único ejemplo es la Unión Europea. Al primero pertenecen las organizaciones políticas para el mantenimiento de la paz (por ejemplo la ONU y la OEA); el segundo grupo lo conforman las organizaciones político-militares (por ejemplo la OTAN) y el tercer grupo las organizaciones con objetivos económicos (por ejemplo OMC, Nafta, Asean y OECD).

Desde un punto de vista funcional y práctico, tenemos que las organizaciones internacionales se clasifican de la siguiente manera: a) de acuerdo con su radio de acción espacial o geográfico (universal o regional); b) de acuerdo con sus funciones y tareas, o sea, en un sentido material u objetivo (generales o especiales); y c) de acuerdo con las atribuciones que posean frente a sus miembros —coordinadoras o subordinadoras— (Ipsen, 1990, p. 350).

Las organizaciones universales o globales se caracterizan fundamentalmente por ser organizaciones abiertas para todos los Estados, lo cual está estipulado expresamente en sus tratados constitutivos —por ejemplo, la ONU en su artículo 4 y la UTI (Unión Internacional de Telecomunicaciones) en su artículo 1. Aquí cabe mencionar que también existen organizaciones abiertas con carácter limitado, las cuales determinan criterios especiales para el ingreso de nuevos miembros (Seidl-Hohenveldern y Loibl, 1992, p. 57). En el caso de *las organizaciones internacionales regionales* tenemos, por una parte, las clásicas —por ejemplo, la OEA, artículo 4—; y, por otra parte, aquellas que no están determinadas por factores geográficos específicos, sino que más bien están constituidas teniendo en cuenta aspectos de tipo económico, ideológico o de seguridad política, como, por ejemplo, la OECD y la OTAN (Seidl-Hohenveldern y Loibl, 1992, p. 58).

En cuanto a la diferenciación entre organizaciones *generales* y *particulares*, encontramos que el elemento decisivo para esta clasificación está contenido en su respectivo tratado de fundación, en el que se define si sus

²³ United Nations Publication. (1986). *Vienna convention on the law of treaties between states and international. Organizations or between internacional organizations*, No. 2. (1986) (A/conf. 129/15), p. 6.

objetivos o tareas tienen un carácter amplio (por ejemplo, el mantenimiento de la paz mundial) o limitado (la educación mundial). Las organizaciones especiales presentan otra característica concreta, que consiste en que están dirigidas hacia un determinado grupo de sujetos de derecho internacional (Área Europea de Libre Comercio, EFTA, por su sigla en inglés). Sin embargo, a pesar de que la ONU es una organización universal con objetivos generales, encontramos que en su sistema existen organizaciones especiales con metas y tareas específicas —Unesco, OMS, FAO, etc.— (Ipsen, 1990, p. 350).

Ahora bien, el carácter *coordinador* o *subordinador* de las organizaciones internacionales está determinado por las competencias que estas tengan con respecto a sus miembros. En relación con las *organizaciones internacionales coordinadoras*, en donde priman los mecanismos intergubernamentales de decisión, hay que decir que estas aportan únicamente a la cooperación entre sus miembros en determinados campos de sus relaciones (OEA, OUA, UNO, Unasur, etc.), excepto cuando se toman medidas coercitivas. Por su parte, las *organizaciones internacionales con carácter subordinador*, a las cuales los Estados-miembro les transfieren soberanía para regular y gestionar determinados asuntos, tienen la atribución de poder tomar decisiones con efecto obligatorio e inmediato para todos sus Estados-miembro, con tal de que lo anterior sea también extensivo para sus nacionales y, por tal razón, se las califica como *organizaciones supranacionales*. En este caso, las decisiones de los órganos comunes de una organización supranacional en una materia determinada no son solamente obligatorias para los Estados-miembro que hayan votado a su favor, sino también para aquellos Estados que hayan manifestado su voluntad en contra de ellas. Lo anterior significa que la autoridad de las organizaciones supranacionales en esa determinada materia es superior a la autoridad de los Estados-miembro, cuya competencia desaparece o se reduce en la materia correspondiente (el único ejemplo que existe es la Unión Europea en lo relativo al Mercado Común y la Unión Monetaria). En esencia, opera en este tipo de organizaciones una cesión de soberanía de los Estados-miembro a los órganos comunes (Ipsen, 1990, p. 351).

En este orden de ideas, una organización internacional es la unión de por lo menos dos Estados soberanos, cuya fundación contribuye a la cooperación entre sus miembros y sirve para hacer valer intereses comunes (Ipsen, 1990, pp. 347-348). Dichas organizaciones poseen algunos rasgos específicos: se basan en la soberanía de sus miembros, con lo cual adquieren un carácter interestatal (Carrillo, 1976, p. 291); son creadas por los Estados mediante un

tratado internacional²⁴; disponen de órganos propios y se les otorga determinadas competencias (Dupuy, 1976, p. 91); poseen subjetividad de derecho internacional y capacidad para celebrar tratados (Peláez, 1982, p. 13). En fin, constituyen un elemento clave para la gobernanza de los asuntos transfronterizos y la búsqueda de solución de los problemas globales.

Nueva multipolaridad y multilateralismo informal

La mayor parte de las estructuras de gobernanza global que hoy en día existen son producto de la distribución del poder mundial resultante de la Segunda Guerra Mundial. De la problemática del desarrollo se encarga principalmente el Banco Mundial (BM), que originalmente fue un grupo de organizaciones creadas para reconstruir a Europa. De mantener el equilibrio financiero y evitar la expansión de las crisis se encarga el FMI. Y mantener ciertos estándares en el comercio mundial es función de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Nótese que por ejemplo esta última fue originalmente el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), creado en 1947 ante los desafíos de la segunda posguerra. La transformación de la economía desde finales de los años ochenta, y particularmente el incremento del comercio de servicios y la valorización de la propiedad intelectual, llevaron a que esta organización se convirtiera en la OMC. Pero otras organizaciones creadas en el contexto del fin de la guerra, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se resiste a transformarse para responder a la distribución actual de poder y brindar soluciones más efectivas a las problemáticas contemporáneas.

Es evidente que desde el punto de vista militar existe una unipolaridad. Por tal motivo, Estados Unidos se mantiene como la única superpotencia (Nolte, 2012, 46; Terz y Pastrana, 2007, p. 545; Gratius, 2007, p. 4). Sin embargo, dicha estructura del orden mundial es inapropiada para resolver, por su naturaleza multilateral, los problemas más importantes de la gobernanza global. Ni siquiera una superpotencia, con todos los recursos de poder que posee, es capaz de resolver en solitario problemas como el cambio climático, la estabilización de los mercados financieros, la liberalización del comercio mundial, la pobreza mundial, la proliferación nuclear, la escasez de recursos naturales, etc. (Betz, 2012, p. 213). Es más, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente durante la última década, generando que la estructura unipolar del orden mundial se vaya transformando en una

²⁴ Véase ILC-Yearbook. (1953).

multipolar. De esta manera, se comienzan a delinear paulatinamente los contornos del nuevo orden, que ocupará el lugar del que emergió luego del derrumbamiento del sistema bipolar (Cooper y Flandes, 2013, pp. 946-948). Así las cosas, la multipolaridad del siglo se caracteriza por los cambios e innovaciones que han sido introducidos a través del establecimiento de una política exterior intergubernamental de estructura reticular. Las nuevas potencias emergentes, como Brasil, China e India, han ganado un peso relativo en su estatus internacional, actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de coaliciones. Por tal motivo, son relevantes redes de política exterior que se han ido conformado (Flandes, 2013, p. 1016). En dicho entramado se están entretejiendo nuevas coaliciones, conformadas por las llamadas nuevas potencias regionales emergentes —*new emerging regional powers* (Flandes y Nolte, 2010, p. 5)— o potencias líderes regionales —*regionale Führungsmächte* (Nolte, 2012, p. 41)—, como los BRIC —Brasil, Rusia, India y China (Nolte, 2012, p. 17; Cervo, 2010, p. 27; De Ouro-Preto, 2012, p. 67)—, el IBSA —India, Brasil y Sudáfrica (Förig, 2007, p. 35; De Moura, 2010, pp. 15-18; De Almeida, 2009, pp. 17-19)— y el BASIC —grupo integrado por Brasil, África del Sur, India y China (Patriota, 2011)—, entre otras. Desde la crisis financiera de 2008 se evidenciaron el anquilosamiento y la ineficacia del sistema multilateral que se estructuró al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, el G-20 financiero reemplazó al G7/8 y, con ello, reveló también la necesidad urgente de reformar los existentes o crear nuevos mecanismos de gobernanza global (Wade, 2011, p. 349; Cervo, 2010, p. 12; Pfeifer, 2012, p. 80).

Por tanto, ya existe de facto una nueva multipolaridad, que se expresa claramente en el desplazamiento del poder económico, concentrado en el pasado en los Estados del G7, hacia las llamadas potencias emergentes. Actualmente, los países del G7 participan en el 53% del producto mundial bruto, cifra que, aunque todavía siga siendo significativa en la producción y distribución de la riqueza mundial, evidencia una caída del 19% con respecto al año 2000, ya que para ese entonces, según cifras del FMI, su participación en el producto mundial bruto era del 72%. El crecimiento y fortalecimiento económico —por fuera del club de las potencias establecidas— ocurre fundamentalmente en las potencias regionales emergentes arriba mencionadas. De esta forma, se intenta identificar, inicialmente mediante indicadores de crecimiento económico, los nuevos polos de poder del futuro orden mundial. El aumento del intercambio comercial sur-sur se refleja en hechos contundentes, como el que China se haya convertido en el mayor socio comercial

de Brasil desde 2009, desplazando de ese lugar a su socio tradicional: Estados Unidos (EE.UU.). Frente a estos nuevos desarrollos en el contexto del sistema internacional se habla, por tanto, de una nueva multipolaridad en los asuntos económicos y financieros que involucra cuatro polos: EE.UU, la Unión Europea (UE), Japón y los BRICS. Sin embargo, esta nueva multipolaridad fáctica en la economía mundial no se ha traducido en un nuevo *multilateralismo formal* que le abra paso a la reforma de instituciones como el FMI, el BM, ni mucho menos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU), lo cual agudiza el llamado “dilema de gobernanza multipolar” (Wade, 2011, pp. 349-353; Cervo, 2010, pp. 13-15; De Ouro-Preto, 2012, p. 67).

En este orden de ideas, la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares. Primero, su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización económica, el nuevo orden es mucho más global, cuyos polos se extienden a África, Asia y América Latina. Segundo, los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado dramáticamente. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios en las estructuras de poder mundial. En las décadas pasadas se han producido transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación, tanto formal como informal, así como también mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental. Tercero, la cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo cual el orden mundial reticular se caracteriza por un *multilateralismo informal*, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales (Flemes, 2013, p. 1017).

En dicho escenario, las potencias líderes regionales vienen implementando determinadas estrategias en materia de política exterior, las cuales tienden a ser cada vez más convergentes. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de los EE.UU. a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, escenarios que ofrecen condiciones apropiadas para abordar en forma multilateral la búsqueda de solución de los problemas globales (Nolte, 2012, pp. 26-27; Pastrana y Vera, 2012a, pp. 614-617). Dichos Estados reclaman un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, así como también un aumento de sus contribuciones y una mayor ponderación de su derecho al voto en las instituciones

internacionales con objetivos financieros —FMI y BM— (Nolte, 2012, p. 30; Pastrana y Vera, 2012b, pp. 169-171; Betz, 2012, p. 219).

Sin embargo, las potencias líderes regionales no cuestionan las normas, ni la influencia, ni el rol, ni la capacidad financiera de dichas instituciones (incluyendo a la OMC). Igualmente, tampoco demandan que su sistema de votación sea reformado y se adopte el mecanismo de la Asamblea General de la ONU: un Estado, un voto. No obstante, propugnan por la democratización de tales instituciones, para que posean mayor legitimidad y tengan una representación más amplia. A pesar de ello, acciones como estas son vistas como parte de una estrategia velada de las potencias líderes regionales, cuyo fin último sería el incremento de su poder e influencia en las estructuras actuales de gobernanza global (Flemer, 2013, p. 1020). O sea, las potencias líderes regionales actúan, por un lado, como un dique para contener las pretensiones de las grandes potencias tradicionales o, por otro, se presentan como sus socios privilegiados y, de esta manera, permiten ser cooptadas por ellas. Lo anterior ha sido evidente cuando las potencias líderes regionales han elevado su pretensión en forma reiterada para ser incluidas en las cumbres del G-8, al igual que en la conformación del G-20 financiero, convocado para discutir la reforma de la arquitectura financiera mundial (Pastrana y Vera, 2012a, pp. 136-137). Asimismo, han tenido una actitud similar cuando se llevaron a cabo negociaciones por separado entre las potencias líderes regionales y los países emergentes con las grandes potencias industrializadas durante la Cumbre de Copenhague sobre Cambio Climático, así como también en la fase final de la Ronda de Doha de la OMC (Betz, 2012, pp. 211-212).

La formación de un sistema multilateral que corresponda a la nueva distribución del poder global y a las grandes transformaciones geopolíticas y geoeconómicas les debe brindar el lugar apropiado a las nuevas potencias líderes regionales (Nolte, 2012, p. 19). Sin embargo, el ascenso de dichos Estados en la jerarquía de poder mundial, el nuevo rol decisivo que puedan desempeñar en el sistema internacional como pares de las grandes potencias y la nueva identidad que proyecten plantea un interrogante: ¿abogarán también por los intereses de los Estados más débiles que hacen parte de sus regiones de influencia o únicamente velarán por los suyos?

De otro lado, se observa que una de las estrategias más recurrentes de las potencias líderes regionales en materia de política exterior se orienta hacia el impulso del funcionamiento efectivo (de los ya existentes) y hacia la construcción de organizaciones y regímenes internacionales, con el propósito de hacerles contrapeso y disminuir la influencia de las grandes potencias (Nolte,

2012, p. 15). Además, el rol creciente de las potencias líderes regionales en los escenarios multilaterales se puede constatar a través de la forma como dichos actores pueden influenciar en forma decisiva tanto la creación como la formulación de las agendas de tales organizaciones. Hay que destacar el papel que las potencias líderes regionales pueden desempeñar en la conformación de estructuras de gobernanza regional, las cuales contribuyen tanto a la gestión de asuntos comunes como a la solución de problemas regionales (Betz, 2012, p. 213).

En este orden de ideas, las potencias líderes regionales vienen aumentando sus capacidades para obtener a su favor mayores ventajas en el contexto del orden económico internacional contemporáneo. Por ello, no cuestionan de fondo su estructura actual, sino que están más interesadas en ampliar sus posibilidades de influencia y de beneficios. Además, consideran la cooperación sur-sur tanto de carácter regional como interregional como un instrumento para fortalecer su posición en las dinámicas de conflicto y competencia con las grandes potencias (Pastrana y Vera, 2012b, pp. 618-623; Betz, 2012, p. 215).

Potencias líderes regionales y reforma de las estructuras de gobernanza global

En este nuevo escenario mundial, las potencias líderes regionales²⁵ se están convirtiendo en nuevos jugadores globales que vienen acentuando la multipolarización y demandando la democratización del sistema internacional. Al mismo tiempo, los nuevos actores globales ejercen presión para establecer esquemas compartidos de gobernanza que gestionen más eficaz y equitativamente un contexto mundial lleno de incertidumbres, crisis (financiera, energética, ambiental) y nuevos conflictos. Comprensivamente, en un escenario sistémico de interdependencia creciente, las fuentes de beneficio mutuo aumentan para las naciones, pero también los costos impuestos externamente se multiplican reduciendo su autonomía (Keohane y Nye, 1988, pp. 22-23). Como nuevos protagonistas de un orden cambiante, posthegemónico e inestable, las potencias en ascenso encuentran en la proyección individual y en

²⁵El concepto propuesto por el German Institute of Global and Area Studies (GIGA), “potencia líder regional” (*regionale Führungsmacht*), los recursos de poder (esenciales en la tradición realista), con la definición de roles y estrategias en la política exterior (inherente a las perspectivas constructivistas) y la importancia que tienen las estructuras de gobernanza regional (clave en los enfoques del neoliberalismo institucional) para la proyección global de su poder (Nolte, 2012, p. 41).

la inserción a múltiples arenas económicas y políticas dos mecanismos para —aunque suene contradictorio— *cooperar* más —compartiendo ganancias y distribuyendo y asumiendo voluntariamente los costos— y *competir* mejor, es decir, aumentar sus ventajas relativas frente a los otros y desplazar hacia ellos las pérdidas y externalidades negativas en un cierto plano de interacción.

Por tanto, las nuevas potencias líderes regionales se han hecho conscientes de la influencia que pueden adquirir, consolidando su asociación estratégica. Al mismo tiempo, han estado promoviendo también la necesidad de construir un orden mundial más equitativo, con una mayor participación de los países del Sur en la toma de decisiones. En este sentido, las potencias líderes regionales han identificado que el multilateralismo, la diversificación de las relaciones, la universalidad del derecho internacional, el respeto a las diferencias, la reducción de las brechas económicas y políticas entre países y la asociatividad democrática deben ser las columnas para edificar las estructuras emergentes de gobernanza global, que les permita a todos enfrentar colectivamente los desafíos globales que exceden las capacidades individuales de los Estados e incluso las estrategias colectivas de los bloques dispersos (Cervo, 2010, p. 11).

No en balde la intensificación de este multilateralismo se ha visto acompañado de evidentes muestras de *soft-balancing*, como la contribución a la formación de coaliciones internacionales de interés, como el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica) o el G-20 (grupo de las 20 economías más poderosas), que buscan frenar la volatilidad financiera internacional y evitar la recesión mundial, y en el que nuevos subgrupos (Sudáfrica, Brasil, China, India, México y Egipto) pueden impugnar las posiciones del G-8 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia) (El Economista, 2009), y el ASPA o Cumbre de América del Sur y los Países Árabes, cuyos objetivos van desde el aumento de las transacciones comerciales, turísticas y culturales entre ambas regiones hasta la preparación de un ambiente colectivo para impulsar una profunda reforma a los principales organismos políticos y financieros internacionales en términos de eficiencia y representatividad (El Comercio, 2011). Esta estrategia, en el caso específico de la política exterior brasileña, ha sido denominada como la “Diplomacia Sur-Sur” (Flemes, 2010, pp. 95-96; Amorim, 2010, p. 231; Ricúpero, 2010, p. 29) y como el multilateralismo recíproco (Cervo, 2010, pp. 10-11).

Otro tanto ocurre con el IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), coalición tri-lateral y foro de diálogo permanente, cuyos miembros coincidieron en ocupar puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU durante

2011, y que procura profundizar el papel internacional de los países en vías de desarrollo, pujar por reformas estructurales que permitan la inclusión de otros asientos permanentes y de miembros adicionales no permanentes en ese organismo (Flemes, 2010, pp. 99-100), proponer políticas más integrales para el tratamiento de situaciones de posconflicto, el desarrollo de programas conjuntos (Fondo IBSA) para la disminución del hambre y la pobreza en países como Haití, Palestina, Guinea-Bissau, Burundi y Sierra Leona, así como el apoyo material y político para la reconstrucción de Sudán y de Sudán del Sur (Gobierno de Brasil, 2011), después de un escenario de violenta secesión entre ambos (De Moura, 2010, pp. 13-40).

Adicionalmente, Estados como Brasil esperan aumentar sensiblemente sus aportes individuales (y los de sus empresarios) para el funcionamiento institucional y la elaboración de políticas de cooperación financiera y técnica en organismos como el FMI²⁶, el Banco del Sur²⁷ (de Unasur) y el Banco Interamericano de Desarrollo²⁸, además de los aportes para la cooperación internacional a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)²⁹. El marco rector de esta geopolítica de *soft-balancing* es el “entendimiento Sur-Sur”, en el que la política de ayuda se realiza de “gobierno a gobierno” o por compromiso interinstitucional sectorial (sin *lobbies* ni ONG), y en el que priman los aspectos de transferencia de tecnología, fomento a la educación, mejoramiento de políticas públicas y ayuda humanitaria sobre los aspectos políticos y financieros.

Desde esta perspectiva, las potencias líderes regionales vienen impulsando en los foros internacionales la reforma de las organizaciones de alcance

²⁶ Brasil pagó su deuda externa en 2005 y prestó 10.000 millones de dólares al FMI en 2009, considerando además concordar con el BRICS acerca del monto futuro a comprometer para ayudar a la estabilización de las economías europeas golpeadas por la crisis de 2011 (véase El Espectador, 2011).

²⁷ A la fecha, Brasil se comprometió a suscribir acciones “Clase A” por 2000 millones de dólares que deberán ser aportados en un plazo de cinco años al organismo (lo mismo que les toca a Venezuela y Argentina), pero solo habían dado el visto bueno los congresos de Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Colombia se abstuvo de participar del proceso de constitución desde el segundo periodo de Álvaro Uribe (véase Los Andes, 2011).

²⁸ A 2009, se estimaba una participación de Brasil como accionista del BID en unos 11.403,30 millones de dólares, teniendo derecho a un 10,9% de los votos de la organización. Como punto de comparación, Colombia aportaba 3.135,30 millones de dólares y tenía derecho al 3% de los votos (véase <http://www.iadb.org/es/paises/brasil/participacion,1005.html>).

²⁹ En 2011 se estimó que Brasil donó cerca de 1700 millones de dólares entre 2005 y 2009, repartidos entre organismos como la ONU, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Convergencia Estructural y de Fortalecimiento del Mercosur (Focem), el Banco Africano de Desarrollo (BAD), entre otros (véase China ORG, 2011).

global, tanto del sistema de la ONU como de las instituciones financieras internacionales, las cuales enfrentan grandes desafíos de legitimidad y eficacia. Por tanto, se requieren nuevas estructuras de gobernanza global, más inclusivas, que contemplen los nuevos cambios en la estructura del sistema internacional. Para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global se requieren dos grandes reformas: la del sistema de seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorim, 2010, pp. 218-219).

Por lo que se refiere al sistema de seguridad colectiva, se demanda, en primer lugar, una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, que contemple, entre otras cosas, una progresiva abolición del veto, así como la ampliación de los miembros permanentes, que incluya a las potencias emergentes. En segundo lugar, defender la vigencia del derecho internacional y contener su erosión, dándole prioridad a la reconstrucción de un multilateralismo efectivo, que les devuelva la legitimidad a las instituciones internacionales en ámbitos tan importantes como los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la solución pacífica de las controversias (Amorim, 2010, p. 220).

En lo que concierne a la reforma del sistema económico-comercial, se exige, en primer lugar, combatir el proteccionismo, haciendo cumplir el mandato de la Ronda de Doha, que determina la eliminación de las barreras y distorsiones que afectan las exportaciones, ante todo agrícolas, de los países en desarrollo. En segundo lugar, examinar a fondo las cláusulas de protección a la propiedad intelectual que sean incompatibles con el desarrollo tecnológico y objetivos prioritarios de los países en desarrollo (ejemplo: prioridad a las políticas de salud pública en caso de pandemias que permitan la producción y comercialización de genéricos). Por último, reformar las instituciones de Bretón Woods, a fin de que los países en desarrollo puedan tener acceso a financiamientos para proyectos prioritarios y puedan protegerse contra las crisis financieras (Cervo, 2010, pp. 15-17; Fortuna, 2007, p. 19). En fin, si las potencias establecidas, en el mediano plazo, no les abren espacio a las potencias regionales emergentes para ocupar a su lado la posición de nuevos tomadores de decisión globales, podrían sustituir tales instituciones formales con las estructuras reticulares de decisión que han venido construyendo a través de las coaliciones que han surgido de sus estrategias convergentes de política exterior intergubernamental (Flemes, 2013, p. 1032).

Por otra parte, para convertirse en jugadores globales con alta credibilidad para apoyar los procesos de construcción de gobernanza regional y global, las potencias líderes regionales deben hacer más que cooperación bilateral y multilateralismo diplomático *inter pares*, encontrando y ayudando

a formar a nuevos actores políticos o “socios” internacionales que puedan contribuir a democratizar el sistema internacional; y que si bien son secundarios frente a la envergadura y visibilidad de las *potencias emergentes*, son piezas clave que por sus características medianas, anhelo de liderazgo y política exterior activa son deseables como *potencias secundarias complementarias* de las nuevas estructuras de poder y regímenes impulsados por “los grandes”, y no como competidores (Flemes, 2010, pp. 96-98).

En consecuencia, la importancia creciente de las regiones en la reconfiguración del orden mundial *post-unipolar* ha conducido a que en la literatura especializada se hayan acuñado durante la última década una variedad de conceptos, tales como *regionalización*, *regionalismo*, *sistemas*, *subsistemas regionales*, *órdenes regionales* o *complejos de seguridad regional*. Dichos conceptos expresan, por un lado, la existencia y funcionalidad de una asociación de Estados y, por otro, un subsistema (parte) o una unidad (unidad, polo) del sistema internacional (Godehardt, 2012, p. 54). Así lo evidencian el desarrollo de procesos de cooperación regional en África, tales como la Unión Africana (UA), la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC, por su sigla en inglés), la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por su sigla en inglés); en Suramérica encontramos Unasur y Mercosur (Alianza de Integración Profunda); y en el sur de Asia se destaca la Asociación para la Cooperación del Sur de Asia (SAARC, por su sigla en inglés). Lo común entre dichos procesos de regionalización es que las potencias líderes regionales, especialmente Sudáfrica, Brasil e India, en sus esferas de influencia, han jugado un rol clave en su creación y su proyección (Flemes y Wojczewski, 2012, pp. 162-168).

En suma, estamos presenciando el surgimiento de un *sistema multirregional de las relaciones internacionales*, por lo cual se ha avivado el debate y ha cobrado importancia el fomento de los programas de investigación sobre el ascenso de las “potencias líderes en el ámbito regional” (Nolte, 2012, p. 20); o la construcción de *un orden mundial multilateral regionalizado* (Farrell, 2005, p. 9). Por tanto, si partimos de la premisa de que las regiones van a jugar un rol importante en la comprensión del futuro orden mundial, el análisis de las relaciones internacionales debe pasar de los dos niveles tradicionales, es decir, el nacional y el internacional, a un modelo analítico que contemple cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional, en cuyo contexto la gobernanza global y la multinivel se entrecruzan en los distintos niveles, ofreciendo alternativas para abordar con mayor eficacia la gestión de los problemas globales (Betz, 2012; Betz, 2014).

Referencias bibliográficas

- Albrow, M. (2007). *Das Globale Zeitalter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Amorim, C. (2010). Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), 214-240.
- Attina, F. (2001). *El sistema político global*. Barcelona: Paidós.
- Bartelson, J. (2010). The social construction of globality. *International Political Sociology*, 4 (3), 219-220.
- Baylis, J. y Smith, S. (2002). *The globalization of world politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U. (1993). *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (1998a). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998b). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998c). *Politik der Globalisierung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2002). *Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (2004). *Der Kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es paz*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. y Grande, E. (2004). *Das Kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bell, D. (1987). The world and United States in 2013, *Daedalus* 116. En A. Giddens (1997), *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Betz, J. (2012). Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt. En D. Flandes, D. Nabers, D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 209-235). Baden-Baden: Nomos.
- Bodino, J. (1973). *Los seis libros de la República*. Madrid: Aguilar.
- Borja, J. y Castells, M. (1998). *Local y global*. Madrid: Taurus.
- Boron, A. (1999). Pensamiento único y resignación política. *Nueva Sociedad*, 163, 139-151.
- Breindenbach, J. y Zukrigl, I. (2002). Widersprüche der kulturellen Globalisierung: Strategien und Praktiken. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12.

- Burke, P. (2002). Globale Identitäten aus Sicht eines Historikers. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12.
- Busch, A. (2000). Unpacking the globalization debate: approaches, evidence and data. En C. Hay y D. Marsh, *Demystifying Globalization* (pp. 21-40). Wiltshire: Palgrave Macmillan.
- Carrillo, J. A. (1976). *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Madrid: Tecnos.
- Castells, M. (1999). *La era de la información*, vol. I. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Cervo, A. (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional* (edición especial), 7-32.
- China ORG. (2011). *Brasil otorga 1.700 mdd en cooperación internacional en cinco años*. Recuperado el 18 de marzo de 2012 de http://spanish.china.org.cn/international/txt/2011-01/13/content_21729734.htm
- Clark, I. (1999). *Globalization and international relations theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, A. y Flesmes, D. (2013). Foreign policy strategies of emerging powers in an multipolar world: and introductory review. *Third World Quarterly*, 34 (6), 943-962.
- Cox, R. (1997). Economic globalization and the limits to liberal democracy. En A. McGrew (Ed.), *The transformation of democracy? Globalization and territorial democracy*. Cambridge: Polity Press.
- De la Dehesa, G. (2000). *Comprender la globalización*. Madrid: Alianza.
- De Moura, G. F. (2010). O diálogo India, Brasil, África do Sul - IBAS. En *III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional* (pp. 13-42). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- De Ouro-Preto, A. C. (2012). Nova confirmação de poder. En *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional* (pp. 57-66). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- De Senarclens, P. y Kazancigil, A. (Eds.). (2007). *Regulating globalization: Critical approaches to global governance*. India: United Nations University Press.
- De Sousa Santos, B. (1998). *La globalización del Derecho*. Bogotá: ILSA.
- De Sousa Santos, B. (2003). *La caída del Angelus Novus*. Bogotá: ILSA.
- Drezner, D. W. (2007). *All politics is global. Explaining international regulatory regimes*. Princeton: Princeton University Press.
- Dupuy, R. J. (1976). *Le droit international*. Paris: P.U.F.
- Dussel, E. (2001). ¿Una gobernanza global ante la creciente polarización internacional? *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de www.nuso.org
- El Comercio. (2011). *La presidenta de Brasil visitará el Perú en febrero para cumbre de ASPA*. Recuperado el 18 de marzo de 2012 de <http://elcomercio.pe/mundo/692994/noticia-presidenta-brasil-visitara-peru-febrero-cumbre>

- El Economista. (2009). ¿G8, G14 o G20? La comunidad internacional busca la mejor fórmula. Recuperado el 18 de marzo de 2012 de <http://www.economista.es/economia/noticias/1553517/09/09/G8-G14-o-G20-La-comunidad-internacional-busca-la-mejor-formula.html>
- El Espectador. (2011). *Brasil quiere aumentar su poder en el FMI ayudando a Europa*. Recuperado el 18 de marzo de 2012 de <http://www.elespectador.com/economia/articulo-310154-brasil-quiere-aumentar-su-poder-el-fmi-ayudando-europa>
- Farrell, M. (2005). The global politics of regionalism: an Introduction. En M. Farrell, B. Hettne y L. van Lagenhove (Eds.), *Global politics of regionalism, Theory and practice* (pp. 1-17). London: Pluto Press.
- Farrell, M., Hettne, B. y Van Lagenhove, L. (Eds.). (2005). *Global politics of regionalism, Theory and practice*. London: Pluto Press.
- Flemes, D. (2010). Brazil: strategic options in the changing world order. En D. Flemes (Ed.), *Regional leadership in the global system: ideas, interests, and strategies of regional powers* (pp. 93-112). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Flemes, D. (2013). Network powers: strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34 (6), 1016-1036.
- Flemes, D. y Nolte, D. (2010). Introduction. En D. Flemes (Ed.), *Regional leadership in the global system: ideas, interests, and strategies of regional powers* (pp. 1-14). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2012). Sekundärmächte als Gegenspieler regionaler Führungsmächte? En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Flint, C. y Taylor, P. (2002). *Geografía política*. Madrid: Akal.
- Förig, A. (2007). Resistencias y equilibrios regionales. En J. Tokatlian (Comp.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales* (pp. 35-54). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Fukuyama, F. (1989). The end of history. *The National Interest*, 16.
- García, D. (2000). *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel.
- Genero, T. (1997). El mundo globalizado y el Estado necesario. En ABRA, *El Estado en la aldea global*. Buenos Aires: Ariel.
- Ghalioun, B. (1998). Globalización, deculturación y crisis de identidad. *Revista CI-DOB d'Afers Internacionals*, 43/44.
- Giddens, A. (2007). *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Gobierno de Brasil. (2011). *IBSA destaca la importancia de la cooperación Sur-Sur*. Recuperado el 19 de marzo de 2012 de <http://www.brasil.gov.br/noticias-1/>

- historia/2011/09/26/ibsa-destaca-la-importancia-de-la-cooperacion-sur-sur/newsitem_view?set_language=es
- Godehardt, N. (2012). Regionen und regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen. En D. Flemes (Ed.), *Regional leadership in the global system: ideas, interests, and strategies of regional powers* (pp. 53-74). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?* Madrid: Fride.
- Guerra, A. (2002). Globalización: ordenar el debate y asignarle un imperativo ético. *Revista Nueva Sociedad*, 178.
- Habermas, J. (1998). *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la acción comunicativa*, I. México: Taurus.
- Habermas, J. (2004). *Der gespaltene Westen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (2006). *Time of transitions*. Cambridge: Polity Press.
- Hardt, M. y Negri, T. (2002). *Imperio*. Barcelona: Paidós.
- Hasenclever A., Mayer, M. y Rittberger, V. (1997). *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Tusquets.
- Held, D. y McGrew, A. (2004). *The global transformations reader*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. y McGrew, A. (2007). *Governing globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton, J. (2002). *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, P. y Thomson, G. (1996). *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hobe, S. (1999). Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. *AVR*, 37, 253-282.
- Huntington, S. (1993). The clash of civilizations. *Foreign Affairs*, 72 (3), 22-49.
- Ipsen, K. (1990). *Völkerrecht*. München: Verlag C. H. Beck.
- Jessop, B. (2003). The future of the State in an era of globalización. *Internationale Politik und Gesellschaft* 3, Bonn.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Keohane, R. (1982). The demand for international regimes. *International Organization*, 36 (2), 325.
- Keohane, R. (2007). Governance in a partially globalized world. En D. Held y A. McGrew (Eds.), *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge: Polity Press.

- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e independencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Klein, A. (2002). Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B, 6-7.
- Krugman, P. (1996). *Pop internationalism*. Boston: MIT Press.
- Lechner, N. (1995). La reforma del Estado y el problema de la conducción política. *Perfiles Latinoamericanos*, 7.
- Leis, H. y Viola, E. (2003). Gobernabilidad global posutópica, medio ambiente y cambio climático. *Revista Nueva Sociedad*, 185.
- Link, W. (1999). *Die Neueordnung der Weltpolitik*. München: C.H. Beck'sche.
- Los Andes. (2011). *Argentina aprobó la ley para la creación del Banco del Sur*. Recuperado el 18 de marzo de 2012 de <http://www.losandes.com.ar/notas/2011/9/7/argentina-aprobo-para-creacion-banco-592191.asp>
- Mariño, J. R. (1999). *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Mave.
- Martell, L. (2007). The Third Wave in globalization theory. *International Studies Review*, 9, 173-196.
- Meadows, D. H., Randers, J. y Meadows D. L. (2004). *The limits to Growth: the 30 year update*. Vermont: Chelsea Green Publishing.
- Messner, D. (1999). La transformación del Estado y la Política en el proceso de globalización. *Nueva Sociedad*, 163, 71-91.
- Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Nueva Sociedad*, 176, 48-66.
- Messner, D. (2002). Estructurar la globalización. Nuevas exigencias de los Estados, las regiones, las empresas y las políticas de desarrollo. En T. Altenburg y D. Messner (Eds.), *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*. Caracas: Instituto Alemán de Desarrollo (IAD), Deutsche Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit (GTZ), Nueva Sociedad.
- Müller, K. (2002). *Globalisierung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Nuscheler, F. (2000). *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Nuscheler, F., Krotz, S., Nusser, K. y Rottländer, P. (1997). *Globale Solidarität*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Ohmae, K. (1994). *The end of the Nation State. The rise of the regional economies*. New York: Free Press.

- Ohmae, K. (2008). The end of the Nation State. En F. Lechner y J. Boli (Eds.), *The Globalization Reader* (pp. 223-337). Oxford: Blackwell.
- Pastrana, E. (1996). *Die Bedeutung der Charta der ökonomischen Rechte und Pflichten der Staaten von 1974 für die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung*. Franckfurt, Berlin, Bern, New York, Wien: Peter Lang.
- Pastrana, E. (2000). *Institucionalización de las Relaciones Económicas Internacionales*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana, E. (2005). Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 12, 266-282.
- Pastrana, E. (2011a). Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil. En Fausto y Sorj (Comp.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Argentina: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais / Instituto Fernando Henrique Cardoso y Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. (2011b). El papel de Brasil en la integración amazónica. *Revista Perspectiva*, 27, 63-65.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost (Ed.), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 135-186). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Peláez J. M. (1982). La personalidad jurídica de las organizaciones administrativas de los acuerdos sobre productos básicos. *Revista Española de Derecho Internacional*, xxxiv, 1.
- Peters, B. y Pierre, J. (2006). Governance, Government and the State. En C. Hay, M. Lister, y D. Marsh (Eds.), *The State. Theories and issues* (pp. 190-208). New York: Palgrave Macmillan.
- Pfeifer, A. (2012). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. En *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* (pp. 79-86). Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Piaget, J. (1971). The theory of stages in cognitive development. En D. Green, M. Ford, G. Flamer (Hrsg.), *Measurement and Piaget*. New York: McGraw-Hill.
- Piaget, J. (1972). *Psychology and epistemology: towards a Theory of Knowledge*. Harmondsworth, England: Penguin.
- Piaget, J. (1976). *Die Äquilibration der kognitiven Strukturen*. Stuttgart: Klett.

- Piñeiro, D. (2004). *Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural*. Recuperado de <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0545-005226-documento3rimisp.pdf>
- Porter, G. y Welsh Brown, J. (1996). *Global environmental politics*. USA: Westview Press.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. With Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. Princeton: Princeton University Press.
- Quijano, A. (2010). América Latina: Hacia un nuevo sentido histórico. En Tamayo y León, *Sumak Kawsay / Buen vivir y cambios civilizatorios* (pp. 55-71). Quito: Fedaeaps.
- Reinicke, W. (1998). *Global public policy. Governing without government?* Washington: Brookings Institution Press.
- Ricúpero, R. (2010). Carismo e prestigio: a diplomacia do período de Lula de 2003 a 2010. *Revista Política Externa*, 19 (1), 27-42.
- Rosenau, J. N. (2003). Globalization and governance: bleak prospects for sustainability. En *Internationale Politik und Gesellschaft* 3, Bonn.
- Rosenau, J. N. (2006). *The study of world politics. Globalization and governance*. New York: Routledge Print.
- Rosenau, J. N. (2007). Governance in a New Global Order. En D. Held y A. McGrew (Eds.), *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Ruggie, J. G. (1993). Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International Organization*, 47 (1), 39-74.
- Sánchez, A. y Pastrana, B. (2012). *El enfoque neoconstructivista y el Estado internacional*. Manuscrito interno (Unveröffentlichtes Manuskript). Bogotá: Universidad Javeriana.
- Santana, N. (2005). Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta sociopolítica al desarrollo global. *Revista Espacio Abierto*. Recuperado el 31 de mayo de 2010 de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062005000400003&lng=es&nrm=iso
- Seidl-Hohenveldern, I. y Loibl, G. (1992). *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Sorensen, G. (2006). The transformation of the State. En C. Hay, M. Lister y D. Marsh, *The State. Theories and issues* (pp. 190-208). New York: Palgrave Macmillan.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Bogotá: Taurus.
- Strange, S. (1996). *The retreat of State: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Taylor, P. (2000). Izations of the world: americanization, modernization and globalization. En C. Hay y D. Marsh, *Demystifying globalization* (pp. 49-70). Wilts-hire: Palgrave Macmillan.
- Terz, P. (2001). *Cuestiones teóricas del proceso de formación de las normas internacionales*. Cali: Ed. FAID, Universidad Santiago de Cali.
- Terz, P. y Pastrana, E. (2007). El derecho internacional al despuntar el siglo XXI, un punto de vista sociológico del derecho internacional. *Ad defensionem iuris inter gentes. Papel Político*, 12.
- Trujillo Muñoz, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Unibiblos.
- Tulder, R. J. M. van (1998). Governing with multinationals: dutch smartness in coping with home-based and host multinationals. *Administrative Studies*, 3, 160-178.
- Vallespin, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- Wade, R. (2011). Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, World Bank and the IMF. *Politics & Society*, 39 (3), 347-378.
- Wagner, B. (2002). Kulturelle Globalisierung, Von Goethes "Weltliteratur zu den welweiten Teletubbies". En *Aus Plolitik und Zeitgeshite B/12 Bonn*.
- Wallerstein, I. (1999). La imagen global y las posibilidades alternativas de la evolución del sistema-mundo, 1945-2025. *Revista Mexicana de Sociología*, 61 (2), 3-34.
- Womack, B. (2007). *Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y SudrÁfrica*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Woyke, W. (1994). *Handwörterbuch Internationale Politik*. Opladen: Leske, Budrich.

Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica

.....
Eduardo Pastrana Buelvas
Ricardo Betancourt Vélez
Oscar Simmonds Pachón

Introducción

Los importantes avances del proceso de regionalización europea que se producen después del fin de la Guerra Fría ponen de manifiesto la importancia que viene cobrando la región, como categoría analítica, de cara al siglo XXI. Mientras el mundo bipolar de la Guerra Fría mantuvo una estructura fija basada en la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el fin de este periodo trajo consigo un aparente vacío en el orden internacional, que incitó el debate sobre el carácter de la nueva estructura del poder en el sistema internacional. Samuel Huntington destaca al respecto la dicotomía entre un sistema internacional hegemónico y uno fragmentado, intentando hallar una caracterización a una nueva jerarquización. Por ello, es durante la post Guerra Fría cuando la estructura del sistema internacional permite la “puesta en escena” de lo que Huntington denomina un sistema uni-multipolar:

The superpower's efforts to create a unipolar system stimulate greater effort by the major powers to move toward a multi-polar one. Virtually all major regional powers are increasingly asserting themselves to promote their own distinct interests which often conflict with those of the United States. Global politics has thus moved from the bipolar system of the Cold War through a unipolar moment. And now is passing through

one or two uni-multipolar decades before it enters a truly multipolar 21st century. (Huntington, 1999)

Esa transición, que para Huntington parece probable de cara al siglo XXI, se está materializando en un mundo en el que las regiones cada vez cobran más importancia. De hecho, las relaciones intrarregionales e interregionales son una creciente preocupación de la disciplina de las relaciones internacionales, lo que las pone frente al problema de que la variable espacial no es relevante en las teorías clásicas, pues para el realismo el epicentro se encuentra en la anarquía y para el liberalismo el epicentro son las instituciones, pero ambas existen de forma desterritorializada (Väyrynen, 2003, p. 34).

Este libro rescata la región como categoría y como contexto de análisis, para lo cual estudia diferentes dimensiones del proceso de regionalización suramericano, así como del relacionamiento entre este espacio y el europeo. En sustento de este propósito, este marco teórico se aproxima desde perspectivas diversas pero complementarias al estudio de ciertos procesos que están teniendo lugar en Suramérica. En primer lugar, se recurre al realismo neoclásico para visualizar el rol de las potencias regionales en los procesos de construcción de este tipo de espacios. Esto se complementa con el desarrollo del concepto de *región* y la propuesta de algunos elementos teóricos que permiten analizarlo; se pone énfasis en la importancia de la integración física y cognitiva en los procesos de regionalización, y en las implicaciones de la institucionalización de las relaciones entre los Estados del vecindario. Finalmente, se incluye la perspectiva de la gobernanza multinivel, cuyos avances y dificultades son analizados a lo largo del libro.

Las potencias regionales y la construcción de órdenes regionales

Varios Estados, otrora opacados por el manto de la bipolaridad, empezaron a ser relevantes en el escenario global en el cual proyectaron su poder, apoyándose con frecuencia en sus entornos regionales. Desde la década de los noventa, principalmente, los procesos regionales en materia de integración experimentaron un mayor interés por parte de los Estados, siendo particularmente notorios los casos de América Latina y la consolidación de la experiencia europea. Buena parte de estas dinámicas se explican a partir de los cambios en las configuraciones de poder a nivel global, y a que estos procesos han abierto la puerta a una renovada importancia de las regiones,

de tal manera que estas pueden ser consideradas como subsistemas dentro del sistema internacional (Godehardt, 2012, p. 54).

En ese orden de ideas, encontramos algunos enfoques encasillados en el llamado *regionalismo*, que privilegian el criterio político para identificar y definir las regiones a través del nivel de calidad que se haya alcanzado en los procesos de cooperación regional; es decir que la estructura del orden regional se comprende a partir de los mecanismos de cooperación desarrollados para tomar conjuntamente *decisiones de naturaleza política*.

Por tal motivo, los conceptos de cooperación ocupan un lugar importante en la formación teórica sobre los órdenes regionales. En primer lugar, el proceso de integración europeo le dio un gran impulso, desde los años cincuenta, a los estudios regionales y a la investigación sobre la integración, en cuyo marco el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo tuvieron su expresión (Farrell, 2005, p. 7). En segundo lugar, el desarrollo de la OTAN estimuló los estudios comparados sobre cooperación regional (Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15). Aquí se destacan los aportes de K. W. Deutsch sobre la importancia que tienen los procesos de comunicación dentro de un sistema social o una comunidad, porque el actuar comunicacional los capacita para pensar, ver y actuar conjuntamente (Deutsch, 1970, p. 127, citado por Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15). Dicho proceso de comunicación se lleva a cabo también entre comunidades políticas, mediante el cual los participantes pueden construir un ambiente de confianza, en cuyo contexto puede surgir *un sentimiento compartido que forja la identidad del sujeto colectivo nosotros*, el cual puede contribuir a la conformación de una comunidad de seguridad (Deutsch, 1954, p. 33, citado en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 15; Farrell, 2005, p. 8; Slocum y Van Lagenhoven, 2005, pp. 137-139). En este orden de ideas, Adler denomina también a las comunidades de seguridad fundamentadas en la comunicación como regiones cognitivas (*cognitive regions*), que son el resultado de una construcción social. De modo que las fronteras entre comunidades se encuentran en aquel lugar en donde las identidades comunes terminan. Para la formación de una comunidad de seguridad pluralista son decisivos también, junto al sentimiento compartido, el conocimiento intersubjetivo y la identidad común de sus miembros (Adler, 1997, citado en Godehardt y Lembcke, 2010, p. 16).

Ahora bien, las investigaciones sobre el regionalismo han continuado desarrollándose en el campo de la cooperación económica y han tenido su máxima expresión en los debates sobre viejo y nuevo regionalismo, relacionados, obviamente, con las etapas de profundización del proceso de integra-

ción europeo, como el Acta Única Europea (1987) y la fundación de la Unión Europea (1992)¹. Igualmente, el cambio de paradigma de los años 1989/1990 y la creciente presión de los procesos de globalización han estimulado también tales dinámicas (Godehardt y Lembcke, 2010, p. 16; Farrell, 2005, pp. 7-8). Por su parte, en América Latina el pensamiento sobre la integración se ha desarrollado en tres grandes olas: la primera, sostenida en el análisis económico y estructuralista de la Cepal, que comienza a finales de los años cuarenta y que tiene su auge en las décadas del sesenta y el setenta; la segunda, de inspiración neoliberal, particularmente fuerte en los años noventa; y la tercera, llamada posliberal, que se viene desarrollando desde comienzos del siglo XXI (Serbin, 2011, p. 50).

Retomando el concepto de potencias regionales, que en la acepción que le da el realismo neoclásico resulta de utilidad para los propósitos de este libro, Flandes (2012a, p. 31) afirma que dichas potencias suelen contar con una gran población y un producto interno bruto (PIB) alto, así como con una considerable fortaleza en términos de fuerzas armadas convencionales o poderío militar, y que además de todo —en algunos casos— también disponen de armamento nuclear.

Pero lo interesante de este enfoque es que no considera que estos atributos basten para definir el poder de un Estado. Tanto como las capacidades materiales, son determinantes de la estructuración del poder global y regional las particularidades de la política exterior de un país y la percepción que este tiene de sí mismo sobre el lugar que ocupa en estos dos ámbitos (Merke, 2007, p. 14). En consonancia con lo anterior, Flandes hace hincapié en la necesidad de una aproximación al concepto de región, el cual “hace referencia a un subsistema geográficamente delineado del sistema global, constituido por Estados adyacentes” (Flandes, 2012a, p. 32).

Al conjugar el concepto de región con el de potencia surgen otras categorías de análisis, como las de potencia líder regional y potencia secundaria. Las primeras cuentan con capacidades, ejercen liderazgo, son influyentes en el contexto regional, y adicionalmente asumen el costo de mantener la estabilidad y la seguridad en sus vecindarios (Flandes, 2012a, p. 31). Por esto tienen la capacidad para definir la agenda de la seguridad regional y para tomar la vocería regional en diferentes foros y organizaciones (Nolte, 2012, p. 36). Estas condiciones vienen acompañadas por la receptividad de los

¹ Godehardt y Lembcke (2010, p. 16) hacen énfasis en la proliferación de la literatura sobre esta temática y destacan los trabajos de Fawcett y Hurrell (2009) y Söderbaum y Shaw (2003).

demás Estados de dicho espacio, que reconocen el liderazgo de la potencia regional, siempre y cuando valoren aquello que esta ofrece: seguridad, estabilidad, bienes públicos, etc. (Hurrell, 2000, p. 3).

Dado que no es probable que las potencias secundarias sigan irrestrictamente a la regional, es frecuente que esta deba recurrir a un fuerte multilateralismo, que a menudo se consolida en la participación en organizaciones internacionales e incluso en la creación de organizaciones regionales. Para Amin (1999, p. 54), este no es solo el fin de la bipolaridad, sino que las mismas dinámicas del capitalismo van de lo local a lo global, creando una nueva esfera en la que la regionalización es usada por las potencias regionales como plataforma para desligarse de la hegemonía global.

Flemes (2012a, p. 24) sostiene que el liderazgo de la potencia regional tiene varias facetas, pudiendo ser distributivo cuando la potencia provee bienes públicos, como estabilidad, integración, infraestructura, etc.; o puede ser un liderazgo multilateral, cuando la toma de decisiones sobre asuntos regionales contempla la participación de las potencias secundarias; o un liderazgo normativo, cuando se basa en la creencia —compartida por las potencias secundarias— de que este se deriva de la legitimidad y autoridad de la potencia regional; o puede ser un liderazgo consensual, cuando se deriva de una agenda pluralista en la que participen los diferentes Estados-miembro. Lo usual es que el liderazgo implique una combinación, en diferentes proporciones según el caso, de varias de las diferentes formas de ejercerlo.

Así pues, Buzan y Wæver (2003, p. 48) plantean una construcción social del aspecto regional en el que los arquitectos, entre los cuales las potencias regionales son unos de los actores más relevantes, son a la vez los verdaderos hacedores del complejo de seguridad de la región —sea de forma consciente o inconsciente. Por supuesto, existe un camino que han de recorrer las potencias regionales hasta llegar a la construcción de un orden dentro de su región, y es que una vez que un Estado se convierte en potencia líder de una región debe asumir y demostrar una pretensión constante de liderazgo, además de mantener una influencia positiva sobre las delimitaciones geopolíticas y la construcción político-ideacional —creencias, valores, expectativas colectivas— dentro de la región. Debe desplegar recursos económicos para proyectar a la región que representa y proyectarse a sí misma, ejercer gran influencia en asuntos regionales a través de estructuras e instrumentos de gobernanza regional, ser muy respetado por los Estados internos y externos a su región, y lograr insertarse en foros e instituciones regionales y globales para repre-

sentar no solo sus propios intereses sino los de la región a la cual pertenece (Flemes y Nolte, 2010, p. 5).

Lemke (2004), Farrell, Hettne, y Van Langenhove (2005), Flemes (2007), Kaim (2008) y Flemes y Nolte (2010), entre otros, coinciden en que una región es más que un espacio geográfico en el que unos Estados habitan en vecindad. Pero la cercanía geográfica, sin ser el único factor determinante, es importante, dado que hace probable el aumento de la interdependencia, que suele ser un prerrequisito para la conformación de una región. Un incremento de la interdependencia conlleva una mayor preocupación por parte de los Estados de un vecindario por los asuntos del mismo, lo que hace que este escale posiciones en la lista de prioridades de política exterior (Pastrana y Vera, 2012, p. 140).

Cuando las acciones de los Estados interdependientes repercuten directamente sobre sus vecinos, se hacen necesarios los acercamientos políticos y la búsqueda de acuerdos, que pueden derivar en la creación de organizaciones que a la postre institucionalizan la región. Así, aparece la distinción entre los asuntos globales y los específicamente regionales, lo que crea una delimitación entre el adentro —la región— y el afuera —el sistema internacional. Más allá del espacio geográfico, la región implica la existencia de ciertas ideas relativamente compartidas, que muchas veces se materializan en forma de organizaciones con frecuencia construidas bajo la influencia de la potencia regional. Así, la región resulta siendo un espacio más o menos delimitado y con jerarquías de poder internas, que influyen en la política exterior de cada uno de sus miembros, tanto hacia el interior de la región como hacia afuera de la misma (Godehardt, 2009, p. 7).

Diferentes ideas de región

Pese a la generalización que hasta este punto se ha hecho del concepto de región, hay una gran diversidad en la forma como estas se han pensado y construido. Aunque Europa —y más precisamente la Unión Europea— y Suramérica pueden conceptualizarse como regiones, hay grandes diferencias tanto en su constitución histórica como en sus características actuales. La reflexión sobre la regionalización que conduce a la Unión Europea se inspira en el contexto que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se hizo palpable la amenaza que suponía para la supervivencia de los Estados la persistencia de una Europa fragmentada en Estados. La afirmación de las soberanías de los Estados-nación fue cuestionada en la década del cincuenta

porque en ellas se identificaba mucha de la responsabilidad que había llevado a las dos grandes guerras de la primera mitad del siglo xx (Hettne y Söderbaum, 2008, p. 63).

De la mano de los enfoques funcionalistas y federalistas, Europa se aleja de la visión del realismo que identifica a la anarquía como principio ordenador, sustituyendo esta idea por la de la existencia de un espacio, más amplio que el Estado-nación, en el que se comparten una historia, unos principios políticos y una cultura comunes, enfrentados al desafío extrarregional del avance soviético desde el Oriente (Voyenne, 1965). Esto implicó alejarse de la visión según la cual la supervivencia del Estado se basaba en la competencia militar y económica entre vecinos, en una carrera por consolidar un poder disuasorio que sostuviera el equilibrio de poder como determinante del orden internacional de Europa.

Desde la orilla del federalismo, Héraud (1968) y Friedrich (1968) argumentaban que la búsqueda del interés nacional que redundaba en equilibrio de poder dejó de ser viable en el siglo xx, y que el recelo por la soberanía nacional debía ser superado por formas de identidad más amplias que la nación, que posibilitaran la aparición de formas de autoridad europeas. El elemento identitario común debía ser la tradición liberal-democrática universalista, que guiara a unos Estados constreñidos bajo una constitución regional mediante instituciones federales. Desde la perspectiva funcionalista de autores como Mitrany (1933), el problema radica en que el Estado-nación es poco eficiente en la realización de algunas funciones, especialmente las técnicas, que se desempeñarían mejor en las manos de organizaciones europeas especializadas que realizaran sus funciones basándose en un criterio económico y tecnocrático, y no político.

Tanto en su versión federalista como en la funcionalista, el viejo regionalismo europeo se construyó alrededor de la necesidad de producir espacios de soberanía compartida que disminuyeran el riesgo de confrontación entre Estados rivales que subsistía en un orden basado en el balance de poder. Por esto la región europea se erigió, bajo el liderazgo de las potencias regionales, principalmente Alemania y Francia, en torno a la idea compartida de institucionalizar elementos comunes, de forma tal que se atenuaran algunos aspectos de la soberanía estatal-nacional en favor de organismos europeos vinculantes para los miembros.

Pero dado que los conflictos internacionales producidos por la afirmación de las soberanías estatales eran un problema en Europa y no en Latinoamérica, los procesos de regionalización en este segundo espacio responden

a otras características. El equivalente del viejo regionalismo europeo es el regionalismo cepalino latinoamericano que también surge a mediados del siglo xx, pero no para responder a la amenaza de la guerra intrarregional, sino por la creciente preocupación por el desarrollo. El epicentro de este regionalismo se encontraba en la integración comercial proteccionista, que respondía a la identificación de unos derroteros comunes, pero carecía del propósito de ceder soberanía en favor de organizaciones regionales (Haas, 1967, pp. 323-325).

Los diferentes elementos históricos y culturales que tiene América Latina en común, no llevaron, al menos durante el siglo xx, a darle forma a un proyecto de regionalización que sobrepasara la cooperación económica y le diera un nivel de institucionalización sólida. Mares (1997, p. 195 y ss.) sostiene que el catalizador de la estabilidad regional ha sido Estados Unidos, y que es factible que lo siga siendo aunque de una forma menos hegemónica. Pero otra es la idea que tiene Hurrell (1995), quien afirma que el equilibrio de poder que definió las relaciones entre Brasil y Argentina le empieza a dar paso, en los años noventa, a una comunidad de seguridad derivada de las medidas de construcción de confianza entre estos dos Estados. Esto permitió la aparición de Mercosur, que significó el esbozo de una nueva forma de regionalización, ya no latinoamericana sino específicamente del Cono Sur, que luego se expandió al resto de Suramérica y que se aleja de la hegemonía estadounidense (Väyrynen, 2003, p. 30).

La construcción de confianza, junto con la identificación de las identidades comunes y de los valores compartidos, moldean lo que el constructivismo llama las regiones cognitivas. Las mismas implican, más que la vecindad geográfica, la creencia en que se habita en una comunidad de seguridad en la que los miembros esperan que los conflictos se resuelvan de forma no violenta (Adler, 1997, p. 253). Esta perspectiva supera la lógica estatal del viejo regionalismo europeo, porque no se basa puntualmente en la sesión de soberanía estatal, pues las identidades compartidas solo existen en la conciencia de los habitantes, de los ciudadanos, es decir, se apoya en lo doméstico. El nuevo regionalismo se diferencia del viejo en que no surge exclusivamente a partir de las consideraciones estatales, sino que deviene tanto de factores domésticos como globales; lo que implica que esta forma de regionalización, dentro de la cual se puede encuadrar parcialmente a Suramérica, vincula lo doméstico, lo nacional y lo global (Hettne y Söderbaum, 2008, p. 65).

Según Väyrynen (2003, p. 39), el nuevo regionalismo se compone de dos dimensiones relacionadas: primero, el proceso de transformación in-

trarregional; y segundo, la definición de fronteras externas. El primero es lo que se llama propiamente regionalización (*regionalization*), que consiste en la aparición de un contenido en la región constituido por interdependencia económica, lazos institucionales, confianza política y sentido de pertenencia cultural. Así, es un proceso multidimensional que incluye lo económico, lo cultural, lo ambiental y el tema de la seguridad. El segundo puede conceptualizarse como regionalidad (*regionness*), entendida como un nivel de consolidación suficiente de la regionalización, al punto de que se puede hablar de unos elementos intrínsecos de la región. Implica, por lo tanto, la existencia real de una espacialidad, una cooperación significativa y una identidad.

Hettne y Söderbaum (2000, p. 461) sostienen que la regionalidad se desarrolla en cinco niveles:

1. Región como área espacial: entendida como una zona delimitada geográficamente por criterios o barreras “objetivas” de tipo natural o físico (territorio).
2. Región como sistema social: aquella en donde los pobladores desarrollan relaciones translocales, que pueden derivarse de cambios demográficos o de transformaciones en las tecnologías de transporte.
3. Región como una sociedad internacional: implica una serie de reglas que hace a las relaciones interestatales más predecibles (menos anárquicas) y menos violentas o conflictivas, y pueden ser formales (*de iure*) o informales (*de facto*). Si se institucionaliza más la cooperación, la región es constituida por los miembros de la organización regional.
4. Región como comunidad: surge cuando un marco organizacional estable facilita y promueve la comunicación social y la convergencia de valores, normas y conductas a través de la región. Así, surge también una sociedad civil transnacional caracterizada por la confianza en el nivel regional.
5. Región como un sistema de gobierno institucionalizado, con una estructura permanente de decisión-*making* y capacidad suficiente para actuar como actor global.

Ahora bien, aunque hay un espacio que divide un adentro y un afuera, las fronteras no son necesariamente fijas, pues las identidades comunes o las interacciones entre los actores domésticos se pueden transformar e ir incluso más allá de la vecindad geográfica. Por ello, es posible que coexista

más de un proceso de regionalización con diversos grados de regionalidad en un mismo espacio, como, por ejemplo, la Liga Báltica, la Unión Europea y la OTAN; o el AIP y Suramérica. Además, dentro de un mismo espacio de regionalización, también puede haber diferentes niveles de regionalidad, pues los miembros de la región asumen a velocidades diferentes las identidades y los compromisos comunes (Väyrynen, 2003, p. 40). Lo que resulta del planteamiento de Hettne y Söderbaum (2000, p. 461), es que la regionalización y la regionalidad implican desarrollos tanto de la dimensión física como de la cognitiva. A continuación se explora la forma como estas dimensiones han operado en el proceso de regionalización que está teniendo lugar en el sur del continente americano.

La dimensión física del proceso de regionalización en Suramérica

Buena parte de la legitimidad de los procesos de gobernanza multinivel depende del grado de validez que otorga la capacidad real de ofertar regionalmente bienes y servicios públicos en diferentes órdenes y con respecto a múltiples problemas, ya sean económicos, culturales, políticos, ambientales o, en especial, referente a necesidades de infraestructura. Por ello, resulta fundamental, entre otros temas, dar cuenta del papel de la integración infraestructural a la hora de brindar este tipo de servicios o bienes. Para iniciar dicho abordaje, se puede partir de la importancia que tiene la integración física o infraestructural para permitir que los niveles de interdependencia productiva y comercial, aspectos claves de una integración económica profunda de carácter sistémico (Cipoletta, 2011, p. 8), puedan devenir en factores claves en el avance del regionalismo posthegemónico o postliberal, en regiones como la comprendida por el espacio suramericano.

Uno de los argumentos principales para sustentar la necesidad de mayores niveles de integración infraestructural es que este tipo de procesos permite que se presenten niveles más altos de desarrollo de economías de aglomeración, lo que redundaría en reducción de costos de producción y transporte (Tavares, 2013, p. 142), al permitir que mayores etapas de las diferentes cadenas productivas que se puedan incorporar en estas economías se articulen espacial y temporalmente. Es decir, lograr contar con puntos estratégicos de producción donde convergen múltiples agentes y procesos reduce la incorporación de sobrecostos asociados al transporte, elemento que en Suramérica aparece como particularmente relevante debido a los atrasos

en materia de interconexión física —ya sea por vías carreteables, fluviales o aéreas— que se presentan en varios países de la región, sobre todo en los de la mitad norte del subcontinente.

En este sentido, un punto que resulta fundamental para comprender la vital importancia de la integración infraestructural, en condiciones de sostenibilidad y sustentabilidad social y ambiental, es que esta puede permitir mayores niveles de desarrollo económico y social. Al respecto, es notable que a mayor nivel de infraestructura los grados de desigualdad social o de subdesarrollo tienden a reducirse. Es decir, existe una “relación positiva entre la infraestructura y el crecimiento económico” (Cipoletta, 2011, p. 8) que indica que mejorar la capacidad infraestructural de proveer bienes y servicios de infraestructura es fundamental para el desarrollo regional. Claro está que para que el crecimiento de la plataforma infraestructural trascienda en mejoras sostenidas de la calidad de vida de las sociedades, desde una perspectiva regional, es necesario que los esfuerzos no se den de manera aislada sino coordinada a partir de instancias de gobernanza de tipo multinivel (concepto que es abordado en detalle más adelante en este documento) que permitan la participación de los diferentes agentes, ya sean estatales, sociales y económicos, entre otros, que garanticen que las políticas regionales en la materia sean integrales.

Ahora bien, al tratar el tema de la integración infraestructural en Suramérica es importante tener en cuenta que esta no ha vivido la ruta que presentó la experiencia de la Unión Europea, entendida como la muestra más relevante, en el globo, en cuanto a integración infraestructural. Uno de los principales aspectos que diferencia las dos experiencias es que la europea se configuró como un elemento transversal dentro de una serie de etapas que permitieron la construcción de la integración económica de esta región. Para el caso europeo, las principales fases fueron, en primer lugar, apuntar hacia establecer un área de libre comercio, para seguir hacia la unión aduanera, en segundo lugar; después se estructuró un mercado común; y, por último, la unión económica (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA, 2010, p. 4).

Al observar el proceso suramericano, salta a la vista que la integración infraestructural no puede ser entendida como una política sostenida de los Estados de la región, y que ha estado sometida, en la mayoría de sus manifestaciones, a las directrices que los gobiernos de turno consideren. En este sentido, no podemos encontrar una secuencia progresiva de avance en materia de infraestructura. Sin embargo, y ello es bastante notorio, a partir de

la conformación de la iniciativa IIRSA como mecanismo de cooperación en materia de integración infraestructural, la ruta de esta integración ha estado más transitada que en otras oportunidades. Para la Cepal y Unasur, la IIRSA se entiende como:

[...] un mecanismo de cooperación y diálogo entre 12 países de América del Sur para intercambiar información y coordinar políticas y planes de inversión sectoriales. Tiene como objetivo promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, procurando promover el desarrollo sostenible de la región. Su papel estratégico consiste en mitigar y, en lo posible, eliminar los obstáculos de integración física más notorios (cuellos de botella, tramos faltantes, etc.); fomentar el comercio intrarregional en América del Sur; estimular la reorganización de cadenas productivas; asistir en la construcción de una economía suramericana más integrada, competitiva y dinámica en un marco de sostenibilidad social y ambiental; incentivar la participación del sector privado; abogar por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores, y disminuir el costo comercial y de distribución mediante el desarrollo de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. (Cepal y Unasur, 2011, p. 52)

Además, es importante tener en cuenta que esta iniciativa, ahora en coordinación con el Cosiplan de Unasur, ha logrado poner en marcha cerca del 60% de los proyectos de integración infraestructural que ha presupuestado en sus agendas, principalmente en la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) que incorpora inversiones cercanas a los US\$ 18.000 millones (Unasur-IIRSA, 2012, p. 11). Sin duda esto la constituye, a pesar de los retrocesos que ha presentado, en una muestra dinámica del regionalismo en la región, aunque su concentración mayoritaria en el espacio sur de la región, es decir, en el espacio cubierto por Mercosur, en donde se presentan los mayores avances, ha dejado a la parte norte —salvo el caso de Perú— por fuera de varios de sus avances.

Ahora bien, un factor clave del desarrollo de este componente del regionalismo, además de explicarse por el soporte teórico de carácter económico que se presentó en líneas anteriores, tiene su justificación en el interés de Brasil, principalmente, en contar con una plataforma regional que le permita articular múltiples procesos productivos en su vecindario, bajo la garantía que le puede ofrecer el hecho de ser la potencia líder en la región. A pro-

pósito de esto, conviene tener en cuenta que para Brasil resulta altamente estratégico contar con una región permeable, y una de las mejores maneras de lograr esta condición, sin incurrir en los costos que puede suponer una intervención de carácter “duro”, es que sus vecinos decidan beneficiarse de sus iniciativas, entre las que están las de carácter infraestructural. Es decir, mediante esquemas de *soft power*, Brasil puede estar en condiciones de “sumar” procesos productivos y recursos naturales dentro de sus despliegues globales, de tal manera que pueda fungir como representante de toda una región en el sistema internacional (Fraga, 2011, p. 106).

Por otro lado, para Brasil, contar con mayor presencia en los países que lo rodean significa poder ofrecer mayores espacios de penetración a sus inversionistas, lo que puede redundar en que esté en mejores condiciones para obtener beneficios económicos y sociales a partir de la actividad económica de sus empresas, ya sean estatales o privadas. Es decir, la integración infraestructural puede funcionar como una plataforma que atraería más negocios, más mercados y más clientes para los agentes económicos brasileros (Giacalone, 2011, p. 34). Para finalizar esta sección, la complementariedad entre la estrategia global y regional de Brasil hace que la integración infraestructural juegue un papel importante dentro de su política exterior y dentro de los procesos de regionalización que se promueven a partir de Unasur, entendida esta como la instancia más abarcante y dinámica en materia de gobernanza regional, y que guarda un amplio grado de articulación con el gigante suramericano, en tanto ha sido el Estado que mayores esfuerzos y costos ha asumido en materia de regionalización en el espacio suramericano, sobre todo en función de superar los enfoques intergubernamentalistas y de regionalismo abierto que han dominado estos procesos en la región.

La dimensión cognitiva y el regionalismo posthegemónico

Si bien el nuevo regionalismo ayuda a desmarcarse de la conceptualización derivada del proceso de integración de la Unión Europea, no da cuenta de forma precisa de los procesos de regionalización suramericanos. Esto dado que el nuevo regionalismo, cuya reflexión aparece en los años ochenta, asume como punto de partida el metarrelato del neoliberalismo y sugiere una forma de regionalización que apunta precisamente al buen funcionamiento del mismo. En contraste, algunos de los procesos de regionalización latinoamericanos, como el del espacio suramericano y el del ALBA, se desmarcan

en mayor o menor medida de este enfoque, y de hecho surgen en oposición a propuestas de regionalismo neoliberal como el ALCA (Roett, 2007, p. 90).

Estas formas de regionalización pueden llamarse posthegemónicas, en tanto no se guían exclusivamente por la integración comercial, sino que implican la repolitización de la región, formulando una resistencia a la hegemonía estadounidense, y se erigen sobre elementos identitarios propios del colectivismo —en oposición al individualismo neoliberal—, que reclama mejoras en el bienestar social. Si se abordan como regionalismo en conjunto, se configura un modelo híbrido, preocupado por el crecimiento, por la estabilidad económica, pero también por la justicia social, más o menos promotor de mercados abiertos, y sin embargo reticente frente a la hegemonía estadounidense. Sobre todo el ALBA y Unasur se proponen contestar al regionalismo abierto y a la hegemonía de la superpotencia, la primera de forma más confrontacional, la segunda con mayor pragmatismo, con el desarrollo de ventajas cooperativas en los campos de la educación, la salud, la seguridad social y la seguridad regional (Riggirozzi, 2010, p. 8).

Esta forma de regionalismo, que puede llamarse posthegemónica, pone de manifiesto caminos para la consolidación de la regionalidad, distintos a los resultantes del proceso europeo, guiado por el funcionalismo y el federalismo; así como distintos de los del nuevo regionalismo, que ata el proceso de regionalización al mercado. Procesos como el del ALBA y Unasur innovan en las formas de entender la cohesión social, la identidad regional, y en las especificidades de construcción de gobernanza regional. Sin embargo, estas formas de regionalización coexisten con otras ubicadas en el mismo espacio, pero que responden más a la lógica del nuevo regionalismo (AIP es un ejemplo). Las primeras retoman elementos del latinoamericanismo, con elementos identitarios provenientes del bolivarismo, que se basan en la existencia de una historia y una cultura comunes para proyectar un futuro compartido y autónomo, especialmente frente a Estados Unidos. Las segundas, mantienen la idea de la Doctrina Monroe, de un espacio continental único —el panamericanismo— liderado por Estados Unidos y libre de la influencia extrahemisférica (Riggirozzi, 2010, p. 4).

Esto nos lleva de nuevo al concepto que desde el constructivismo propone Adler (1997, p. 253): el de las regiones cognitivas. Los espacios regionales no tienen su delimitación más importante en fronteras físicas (como ríos, océanos o cordilleras), sino en la forma como se conciben el espacio regional y la pertenencia a este. Esto permite que las regiones sean significadas y resignificadas en función de motivaciones, intereses, ideas, narrativas y políticas,

lo que conlleva que no exista una sola forma de concebir la región, sino que, tal como lo afirman Riggiozzi y Tussie (2012, p. 2), las regiones son lo que los actores hacen de ellas.

Así, la idea del panamericanismo, que toma forma en la Conferencia Internacional Americana de 1889, implica la representación de un único espacio continental en el que cobra sentido la expresión de la Doctrina Monroe de 1823, en el sentido de concebir una “América para los americanos”. Bien sea en la Panamérica del siglo XIX, en la Interamérica de la segunda mitad del siglo XX, o en Las Américas de la década de 1990, todas estas ideas planteadas y sostenidas por Estados Unidos, se piensa al continente como la región de influencia natural y exclusiva de la superpotencia.

En su primera fase, implicaba la expulsión de las potencias coloniales europeas; posteriormente, buscaba evitar la influencia soviética; y, finalmente, pretende consolidar un modelo económico unificado. De cualquier forma, estas nociones de espacio se derivaban de aceptar la hegemonía regional exclusiva de Estados Unidos y limitar los vínculos extrac Continentales. En la medida en que los Estados se identifican como parte de una región, ajustan su comportamiento en función de las ideas que le dan forma a dicho espacio, es decir, le dan forma a una región cognitiva. Por esto, cuando los Estados del continente optaban por hacer parte de los aspectos físicos de la idea estadounidense, bien fuera las Conferencias Panamericanas, el Sistema Interamericano (la OEA), o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), estaban aceptando la concepción de región propuesta por la superpotencia y, por ende, reconociendo su hegemonía regional.

Esta idea de región convivió con otra que hasta finales del siglo XX tuvo dificultades para afianzarse. Mientras desde el norte del continente se propuso el panamericanismo, entre 1836 y 1861 se moldea una idea de región alternativa, que retomando las ideas de Simón Bolívar le da forma al latinoamericanismo (Ardao, 2006, p. 160). La idea de la región latinoamericana no es tan receptiva a la hegemonía estadounidense, y además de excluirla —con el argumento de que no hace parte de la misma línea histórica y cultural—, con frecuencia la confronta.

En buena parte, lo que determina que el regionalismo suramericano no se pueda definir ni como viejo regionalismo ni como nuevo regionalismo, y que encuadre mejor en la categoría de regionalismo posthegemónico, es que muchas de sus expresiones retoman y le dan forma a una región cognitiva pensada desde las ideas del latinoamericanismo. La idea de región suramericana la empieza a concebir Brasil desde su transición a la democracia en la

década de 1980, cuando impulsa las medidas de reconstrucción de confianza con Argentina, que al final desembocan en la aparición de Mercosur. Pero probablemente lo más significativo viene cuando, de la mano de su presidente, Fernando Enrique Cardoso, Brasil le propone a Suramérica unirse y negociar en bloque el proyecto del ALCA que formula en aquel tiempo el gobierno estadounidense (Betancourt, 2012, p. 318).

A raíz de esto, y posteriormente motivados por la firma del Plan Colombia, se empiezan a realizar, por primera vez en la historia, reuniones de presidentes suramericanos. El propósito de Cardoso, y unos años después de su sucesor, Lula da Silva, no va a oponerse al capitalismo o al libre comercio, carácter que en ocasiones asumió el viejo latinoamericanismo. Lo que buscaban era construir, con los mismos insumos de ideas del latinoamericanismo, un proyecto no enclavado en el viejo regionalismo y asimismo alternativo al nuevo regionalismo, a saber, un regionalismo suramericano posthegemónico.

Unasur, como cristalización de las ideas del suramericanismo, y ALBA, la otra heredera del latinoamericanismo, en este caso liderada por Venezuela, aunque diferentes, son expresión del regionalismo posthegemónico, que tiene entre sus objetivos primordiales la autonomía frente a Estados Unidos. Específicamente, Unasur viene desarrollando su regionalidad, complementando el acervo de ideas, algunas heredadas, otras adaptadas y varias novedosas, con el desarrollo de integración energética, infraestructura física, seguridad, defensa y mejoras en la educación superior. Todo esto en el marco de creación de organizaciones como IIRSA, para el desarrollo infraestructural y el Consejo de Defensa Suramericano, epicentro de las medidas de construcción de confianza y mediador en los focos de conflicto regional. En suma, esta forma de regionalización es mucho más amplia, tanto en gestores como en temáticas, que la del viejo y nuevo regionalismo.

Pese a que se ha identificado a la potencia líder regional como actor clave en los procesos de regionalización, no se puede obviar que, por sí sola, no es la constructora de la región. El complejo entramado de ideas, propósitos, motivaciones, intereses... que surgen en una región, en este caso la suramericana, hace que todos los actores, estatales y no estatales, empiecen a encuadrarse dentro del entendimiento de la región (Riggirozzi & Tussie, 2012, p. 4). Por eso, aunque en ocasiones se critique la renuencia de Brasil a ejercer un liderazgo regional más comprometido, esto no conlleva necesariamente a un estancamiento en el proceso de regionalización. Aun si se presenta una ausencia de dicho liderazgo, la región ha empezado a adquirir

dinámicas propias que no requieren del permanente impulso de la potencia regional (Garciofi, 2012, p. 73).

Esta idea, complementada con el concepto de regionalidad de Söderbaum y Hettne (2000, p. 461), entendido como el grado de pertenencia e identificación con unos valores compartidos, normas e instituciones que guían las interacciones entre los actores regionales, permite explicar la coexistencia de proyectos de diferente índole en un mismo espacio. Así, el hecho de que haya más de un liderazgo (Brasil en Suramérica, Venezuela en el ALBA, y los Estados del Pacífico en el AIP), no quiere decir que se trate de proyectos en competencia y excluyentes, pues independientemente de las diferencias de liderazgo, en mayor o menor medida operan dentro de referentes comunes. Eso hace posible que Estados como Colombia puedan participar al mismo tiempo de AIP y de Unasur, o que Venezuela pueda hacer lo propio en ALBA y Unasur.

El rol de las instituciones

Mientras el viejo regionalismo hacía especial énfasis en la integración y en su dimensión institucional, la perspectiva del regionalismo posthegemónico permite identificar procesos de regionalización no limitados a estos elementos. Aun en ausencia de integración o de organismos de soberanía compartida, la existencia de identidades comunes y de sentido de pertenencia a una región, por parte de actores estatales y no estatales, tanto como los lazos de interdependencia derivados de la interconexión física, implican avances fundamentales para un proceso de construcción de este tipo de espacialidad. Pero esto no significa que la sola existencia de elementos comunes baste para consolidar la regionalización. De hecho, la consolidación de la regionalidad implica avanzar tanto en la dimensión cognitiva como en la institucional.

En este sentido, son útiles los aportes del institucionalismo neoliberal, pues permiten visualizar el rol de las instituciones en la cooperación y en la producción de los cambios requeridos para que se profundice un proceso de regionalización. Mientras la perspectiva del realismo neoclásico, tratada en páginas anteriores, resalta la importancia de las capacidades materiales de los Estados y de la política exterior de los mismos, el institucionalismo neoliberal se concentra en las implicaciones de la institucionalización de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, el comportamiento de los Estados no se define solo por el lugar que ocupan en la jerarquía de poder, sino que su actuar se ve moldeado por instituciones que mitigan los efectos de la anarquía

y posibilitan la cooperación (Keohane, 1993, p. 14). En palabras de Merke, las organizaciones internacionales:

[...] resultan cruciales para alcanzar o facilitar procesos de cooperación: reducen costos de verificación, promueven el aprendizaje, dispersan información, crean reglas y sancionan a quienes no las cumplen. Si la anarquía y la autoayuda son procesos constitutivos, las instituciones pueden romper el círculo inseguridad-egoísmo disminuyendo la incertidumbre entre Estados y promoviendo espacios multilaterales de diálogo y cooperación. (Merke, 2007, p. 7)

Las instituciones, sin embargo, no surgen naturalmente en las relaciones entre cualquier tipo de Estados, sino que son el resultado de la identificación de desafíos o potencialidades comunes, o de situaciones en las que la cooperación reporta mayores beneficios que la acción unilateral. Por esto, el prerequisite para la institucionalización de las relaciones internacionales entre un grupo de Estados es la existencia de ideas, que como afirman Goldstein y Keohane (1993), citados por Velosa (2012, p. 58), se entienden en tres categorías: las ideas como cosmovisiones, que dan sentido de pertenencia e interpretan ciertas estructuras en las que se participa; las ideas como normas, que permiten distinguir lo bueno de lo malo y lo justo de lo injusto; y las ideas como creencias, que vinculan acciones concretas con resultados esperados. Esto deriva en que para que los Estados construyan instituciones es necesario que un grupo de ellos se reconozca como parte de algo mayor a sí mismos, y que se identifiquen con ciertos valores compartidos. En la medida en que un grupo de Estados ha avanzado en el aspecto cognitivo, se hace más probable el desarrollo de instituciones.

Ahora bien, el proceso de institucionalización no es unidireccional, es decir, no se trata solo de actores que a partir de unas ideas crean instituciones. De hecho, la razón por la que las instituciones pueden mitigar los efectos de la anarquía e inclinar las relaciones hacia la cooperación, es porque las mismas influyen en los actores y modifican sus comportamientos y sus ideas. Es por esto que aunque no son necesariamente el punto de partida de un proceso de regionalización, las instituciones ayudan a construir regionalidad, en tanto que pueden profundizar las percepciones de pertenencia y dar lugar a nuevos valores comunes.

Gobernanza multinivel en Suramérica

Los procesos globales han impactado al Estado de tal forma que se ha vuelto demasiado grande para afrontar los pequeños problemas y demasiado pequeño para enfrentar los grandes problemas (Bell, 1997, p. 117). De allí que el concepto de gobernanza alude en la actualidad a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también distinto del control del mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción dialéctica entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado. Este concepto implica entonces la búsqueda y construcción de nuevas estructuras y métodos de gobierno para enfrentar los desafíos que la globalización representa (Rhodes, 1996, pp. 652-667).

El concepto de gobernanza apunta entonces a la creación de una nueva estructura o un nuevo orden que no se puede imponer desde el exterior y que más bien es el resultado de las interacciones entre una multiplicidad de actores dotados de autoridad y que influyen unos en otros (Kooiman y Van Vliet, 1993, pp. 33-34). La gobernanza se refiere, de esta manera, a las estructuras y procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en sistemas de gobierno democráticos (representativos, deliberativos o participativos). Es decir, las estructuras de gobernanza emergen entonces como síntesis dialécticas, las cuales se configuran como producto de las interacciones democráticas que tienen lugar entre todos los actores implicados.

De ello resulta la necesidad de que se produzcan transformaciones internas y externas al Estado que le permitan adaptarse a los nuevos desafíos (Pastrana, 2005, p. 277). Según Hooghe y Marks (2010, p. 17), esto ha llevado a que aparezcan nuevas formas de descentralización frente a la tradicional autoridad centrada en el Estado, dando lugar a dos tipos de gobernanza multinivel. La gobernanza multinivel de tipo I es aquella que se inspira en el federalismo, que les asigna un rol protagónico a los Estados, que sin embargo operan en niveles muy limitados dentro de un espacio definido. Hay jurisdicciones no estatales, cuyas funciones son relativamente generales, aunque evitan una dispersión demasiado amplia de la autoridad. Además, las diferentes jurisdicciones se contienen unas a las otras empezando por lo subnacional, pasando por lo nacional y llegando a lo supranacional (Hooghe & Marks, 2010, pp. 19-20). Este tipo de gobernanza es el predominante en la Unión Europea.

La gobernanza multinivel de tipo II funciona en distintos niveles (como la de tipo I), pero además simultáneamente en varias escalas territoriales. Las diversas jurisdicciones operan tareas muy específicas (como servicios públicos, transporte, policía, etc), lo que la vuelve más cercana al funcionalismo. La noción de espacio no está claramente delimitada, y se superponen jurisdicciones alusivas a diferentes territorialidades, lo que conlleva una estructura policéntrica en la que no es fácil establecer jerarquías entre las diferentes jurisdicciones. Al no responder a criterios territoriales, su punto de anclaje son las demandas sociales sobre funciones específicas (Hooghe & Marks, 2010, p. 21). Para Giacalone (2011, p. 31), siguiendo la propuesta analítica de Hooghe y Marks, el sentido de estas dos tipologías de regionalismo multinivel serían las siguientes:

Hooghe y Marks (2003) identifican dos tipos de regionalismo multinivel —“uno que concibe la dispersión de la autoridad hacia jurisdicciones con propósitos generales, exclusivas y durables. Un segundo tipo considera jurisdicciones no exclusivas y flexibles para tareas especiales”—. Ambos tipos se encuentran en la experiencia europea, ya que algunas jurisdicciones representan comunidades permanentes y otras resuelven problemas específicos. Por lo tanto, la difusión de la toma de decisiones desde el nivel del Estado-nación puede originar dos resultados: Tipo I, instituciones de propósitos generales, y Tipo II, de tareas específicas, que serían respuestas alternativas al problema de la coordinación entre niveles. (Giacalone, 2011, p. 31)

La gobernanza multinivel permite el avance hacia la configuración de espacios de gestión multilateral en los que tienen cabida diversos actores, sin que esto signifique la pérdida del protagonismo del Estado, lo que aumenta la capacidad de respuesta de los andamiajes de gobernanza a las demandas de una sociedad que ha trascendido los límites del Estado-nación y que se articula, cada vez más, en redes regionales y globales. Al mismo tiempo, se construyen entramados institucionales que pueden operar, para dar respuesta a problemas comunes, un marco regional o en sus subregiones. A propósito de esto, Kohler-Koch (2004) plantea lo siguiente:

La regionalización se entiende aquí como un incremento de la capacidad de los actores regionales de unirse para resolver problemas comunes y/o representar exteriormente sus intereses. La construcción de redes

de políticas públicas regionales y europeas abarca tanto la dimensión horizontal, en términos de *partenariado* público-privado, como la dimensión vertical, relativa a la inclusión de actores de distintos niveles de gobierno. (Kohler-Koch, 2004, p. 126)

Así las cosas, se podría pensar que esta forma de regionalismo, mediante la constitución de instancias de gobernanza multinivel, supone un cambio en la forma de gobernar, es decir, una alteración de la configuración de la gobernanza tradicional y de sus estructuras, lo que implica la emergencia de nuevas instituciones, ya sea a partir de diseños estatales formalmente concebidos o a partir de nuevas interacciones entre los diversos agentes que intervienen en las estructuras de la gobernanza. En este sentido, ciertos elementos de la gobernanza multinivel se pueden observar en las experiencias de regionalismo en Suramérica, aunque su carácter difiere del de la experiencia europea.

Además de lo anterior, los procesos de la gobernanza multinivel suponen redefiniciones relativas a los niveles de legitimidad y eficacia de las instituciones, en tanto el trascender los marcos nacionales exige, a los Estados principalmente, pero también a los múltiples actores intervinientes en las dinámicas del nuevo regionalismo, estrategias y despliegues de poder que articulen elementos novedosos y, en gran parte, objeto de los flujos globalizados con el fin de generar instituciones legítimas. En este sentido y en términos weberianos, como plantea Kohler-Koch (2004), el componente de la legitimidad es algo que juega un papel fundamental en las instituciones, y al hablar de las enmarcadas en el nuevo regionalismo esto será, sin duda, un determinante de su condición de permanencia y de su vitalidad.

A la hora de buscar conceptos para entender cómo se van a producir los cambios en la gobernanza, seguimos el enfoque weberiano que pone de relieve la importancia de las ideas y la construcción social de las instituciones. Desde nuestro punto de vista, la “gobernanza” —es decir, una determinada manera de gobernar— está inserta en las instituciones políticas. [...] En la tradición de Max Weber, las instituciones políticas, como cualquier otra institución, son conjuntos de regulación social incorporados mediante prácticas y normas que definen un determinado comportamiento. Las instituciones definen o comparten conceptos sobre qué es legítimo y eficaz, así como rutinas establecidas y patrones de interacción. (Kohler-Koch, 2004, p. 127)

Ahora bien, como elemento clave de la legitimidad del entramado institucional que supone este regionalismo y la nueva gobernanza que apunta a sostenerlo, aparece la variante *multinivel* como una forma de gobierno que materializa muchas de las transformaciones que han venido presentando en las últimas décadas los dispositivos de poder del Estado. Para Morata (2004, p. 37), a propósito del proceso de regionalización europeo, la gobernanza multinivel “sugiere una perspectiva distinta en virtud de la cual la europeización desemboca en una transformación del Estado”; lo que, más allá de que se trate de una experiencia regional particular, supone que el Estado sufre diversas modificaciones que recomponen las relaciones de poder. Siguiendo con Morata (2004, p. 37), una de las principales variaciones se puede observar en la creciente “interdependencia entre los distintos niveles de gobierno”, lo que implica un mayor protagonismo de los niveles subnacionales y el avance de las funciones cooperativas entre ellos.

Aunque en las experiencias suramericanas de regionalización los actores fundamentales de estos procesos han sido los niveles nacionales de los Estados, concentrados en las figuras de los ejecutivos, también es notorio el creciente papel que vienen asumiendo poderes subnacionales, sobre todo a partir de la puesta en marcha de diferentes políticas de descentralización² —aunque varias carezcan de las transferencias de recursos suficientes para una operación más sostenida y propositiva—, que han situado responsabilidades funcionales y financieras, que antes estaban en los niveles nacionales, en los gobiernos locales, dándoles un relativo margen mayor de maniobra y negociación ante los niveles nacionales.

Por otro lado, además de esta creciente interdependencia entre los niveles de gobierno, Hooghe y Marks (2003, p. 65) plantean que uno de los factores que permite explicar la gobernanza multinivel es que, como se dijo

²El ritmo de la descentralización no ha sido parejo en los países de la región, y este se ha visto promovido o limitado, en muchos casos, por los regímenes políticos o las estructuras de los sistemas políticos que contienen a los poderes estatales regionales. Además de ello, los problemas fiscales asociados a la autosuficiencia administrativa y financiera han sido altamente determinantes en los avances de la descentralización. Para tener una idea más o menos clara de cómo se han dado estos procesos, se puede tener en cuenta que: “En el caso de Chile, los gastos locales pasaron de un 3,7% a un 15%, mientras que en Argentina el cambio fue de un 22% a un 41% en los últimos 20 años. Por otro lado, naciones como Ecuador y Colombia han mostrado resultados favorables en el proceso de descentralización: mientras que a principios de los años 80, Colombia era el segundo país con mayores gastos locales después de Brasil, en el 2000 está por debajo de Brasil, Argentina y México. De igual forma, Ecuador pasó de ubicarse en la 5.ª posición con los gastos locales más altos al puesto 7.º” (Portafolio.com, 2011).

en líneas anteriores, las instancias de esta gobernanza se caracterizan por incorporar en sus procesos de toma de decisiones y de definición de agendas la participación de actores no gubernamentales; entre los cuales los agentes privados ocupan un lugar principal, sobre todo si se tiene en cuenta que juegan un papel clave en el suministro de bienes públicos, antes provistos de manera autónoma por los Estados. Estas dos condiciones de la gobernanza multinivel, la interdependencia de niveles de gobierno nacional y la participación activa de actores no gubernamentales, se corresponden con lo que serían los dos tipos de “regionalismo multinivel” trabajados por Hooghe y Marks presentados en páginas anteriores.

Ahora bien, una salvedad analítica debe estar siempre presente a la hora de analizar la gobernanza multinivel en la experiencia suramericana, y es que estas formas de gobernanza no explican claramente la experiencia suramericana, que cuenta con algunos elementos de la gobernanza tipo I, otros de la tipo II, así como bastantes particularidades que no encajan fácilmente en el marco de referencia clásico sobre la gobernanza multinivel. Al respecto, Flandes y Radseck afirman que el espacio suramericano cuenta con una delimitación relativamente clara, y está dando origen a una gobernanza multinivel propia, es decir, a “estructuras de autoridad unilaterales, bilaterales y multilaterales [que] pueden ser codificadas en formas institucionales de tipo formal y vinculante, pero también pueden ser identificadas en normas de conducta y de acción aceptadas informalmente entre los Estados de la región” (Flandes y Radseck, 2012, p. 207).

Así, la gobernanza se puede entender, a partir de los aportes hechos por Morata, como un “modo” tendiente a la adopción y puesta en práctica de decisiones tomadas de manera colectiva y que apuntan a la “regulación de problemas sociales” (Morata, 2004, p. 23). Siguiendo con este autor, la gobernanza muestra, por lo menos, dos acepciones: una que remite al *governing*, por lo que resulta de corte gubernamentalista; y otra que supera este estadio:

La segunda acepción de *governance* va más allá: primero, desde la economía de los costos de transacción y, después, con un carácter más general, se detectaron formas de coordinación social diferentes de las jerárquicas y del mercado, recurriéndose entonces a la *governance* para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía el concepto de gobernanza hasta

el punto de convertirla en una teoría general de las dinámicas sociales.
(Morata, 2004, pp. 23-24)

Kohler-Koch agrega que los sistemas cooperativos incorporan características que los acercan bastante a los sistemas de gobernanza multinivel, hasta el punto, quizá, de englobarlos. Así las cosas, se pueden tipificar, a partir de la clasificación elaborada por Kohler-Koch (2004, p. 125), dos tipologías de la gobernanza, entendidas como “sistemas de gobernanza”. La propuesta de esta autora presenta dos sistemas de gobernanza, uno denominado “estatista” y otro al cual se alude como “cooperativo”. En el primer sistema, sus procesos guardan una estrecha relación con los principios de la soberanía del Estado-nación, por lo que la toma de decisiones se encuentra centralizada y la autoridad se despliega de manera vertical. El aparato burocrático se encarga de la ejecución de las diferentes decisiones, traducidas en políticas públicas, y el control de su cumplimiento está sustentado en la aplicación de sanciones. Por otro lado, la resolución de conflictos se alcanza a partir de la autoridad misma de los sujetos y se entiende que la demarcación territorial es fundamental para establecer el alcance de las decisiones. En este sistema prima la voluntad política de los agentes estatales como condición para la puesta en marcha de las políticas, por lo que los actores no gubernamentales dependen, para poder interactuar con el Estado, de que se les permita, formalmente, hacer parte de los andamiajes gestores.

Ahora bien, al presentar el “sistema de gobernanza cooperativo”, Kohler-Koch (2004, p. 125) muestra cómo este se distancia de manera importante del sistema estatista al encontrar que sus procesos de coordinación y toma de decisiones se estructuran a partir de consensos y de esquemas de distribución de autoridad descentralizados. Además, el control se ejerce de manera autónoma por cada uno de los agentes, a partir de normas construidas en conjunto, lo que da pie a que la resolución de conflictos cuente con espacios de mediación multilateral. Por otro lado, el territorio, en los sistemas de gobernanza cooperativa, es visto de manera desagregada, por lo que la puesta en marcha de las decisiones no es estandarizada sino acotada a las realidades territoriales, ya sea en perspectiva regional o subnacional. Por último, las relaciones entre agentes públicos y privados cuentan con mayores niveles de equilibrio, y no se somete la operación a la voluntad política del Estado, sino que los agentes no gubernamentales pueden motivar el despliegue de las instancias de gobernanza cooperativa.

Se puede decir, entonces, que la gobernanza y la forma como se estructura dependerán mucho de la manera como interactúen los diferentes tipos de actores. Ahora bien, en cualquiera de los casos, la gobernanza aludirá a unas formas particulares de enmarcar el “poder” y ejercer el gobierno, ya sea de manera cooperativa, estatocéntrica-gubernamentalista o entendida como una serie de dinámicas sociales que regulan la vida de los individuos sociales. El poder aparece como el elemento articulador, independientemente de la forma como se conciba.

Gobernanza y estatalidad

La gobernanza multinivel es un concepto que originalmente se inspira en la experiencia europea, lo que dada la particularidad de ese proceso de regionalización frente a los demás, dificulta la extrapolación de dicho concepto a otros procesos sin realizar algunos ajustes. Como se mencionó anteriormente, el proceso de regionalización europeo tuvo como punto de partida la cuestión de la sesión de las soberanías nacionales. En contraste, otros fueron los factores impulsores del proceso suramericano.

Analizar la relación entre la gobernanza nacional de los Estados suramericanos y los procesos de regionalización requiere dar cuenta, por lo menos, de algunos elementos teóricos que configuran el concepto de gobernanza, su acepción “nacional” y las implicaciones que supone la globalización para esta relación. En este sentido, e inicialmente, uno de los elementos claves que tipifica la gobernanza es que esta supone una variación en la forma como se ejerce el gobierno por parte del Estado, en tanto hay una diversificación creciente de las tipologías de actores políticos de carácter no gubernamental y, al mismo tiempo, una ampliación de los momentos y espacios de participación de estos en la formulación de las agendas públicas; situación que supone una modificación de la acción estatal en varios de sus tradicionales dominios (Rosenau, 2004).

Buena parte de esta reconfiguración del ejercicio del gobierno se puede explicar a partir de la incapacidad creciente de los Estados-nación para dar cuenta de la complejidad de la vida de las poblaciones y de los nuevos problemas que afronta la sociedad, ya sea en sus entornos locales o regionales. Incapacidad que se puede entender, tanto por la limitación de los recursos estatales, como por la inoperancia de muchas de sus instituciones tradicionales de control social (Bell, 1997, p. 117); lo que se ha traducido en una

reconfiguración de la soberanía clásica de los Estados-nación, que según Held (2002) se entiende en dos dimensiones:

La primera referida a los aspectos “internos”, y la segunda a los aspectos “externos” de la soberanía. La primera involucra el principio que sostiene que una persona o un cuerpo político, instaurado como soberano, ejerce el “mando supremo” sobre una sociedad particular. [...] La soberanía externa es una cualidad que poseen las sociedades políticas en la relación entre una y otra; está asociada a la aspiración de una comunidad a determinar su propia dirección y política sin interferencia excesiva de otros Estados. (2002, pp. 13-14)

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede pensar en una alteración de las condiciones de la soberanía tradicional de los Estados-nación y de sus formas de gestión de la sociedad. En este sentido, se han incrementado los procesos de transferencias de competencias a los niveles subnacionales de gobierno (Trujillo, 2001) por parte de los ejecutivos nacionales, lo que de alguna manera ha permitido la entrada en el juego de las agendas de nuevos actores, situación que ha tendido a revelar, cada vez más, la faceta de los Estados como “negociadores y mediadores entre los grandes problemas y los distintos actores” (Pastrana, 2013), que operan en las interacciones políticas, sociales y económicas que moldean las políticas públicas, ya sean domésticas o externas; en palabras de Hall (2002) se podría decir que el Estado pasa de basar su ejercicio gubernativo en su propia autoridad y trasciende a formas de gobierno en las que se sitúa como facilitador.

Sin embargo, esto no quiere decir que la interacción política por el poder se diluya, pues esta hace parte de los tiempos del fuerte Estado-nación y de los momentos actuales en los que el Estado adquiere nuevas formas; acá conviene recordar la forma como Weber define la política:

La “política” sería, así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución de poder, ya sea entre Estados o en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende, lo cual corresponde también esencialmente al uso lingüístico. (2002, p. 1056)

Sin perder de vista esta acepción de la política, en el nuevo estado de cosas, en el que se desarrollan formas de gobierno compartidas entre el Estado

y otros actores sociales, la gobernanza adquiere una relevancia estratégica en la configuración de las condiciones necesarias para hacer de los elementos programáticos del Estado, ahora producto de diseños compartidos, instrumentos objetivos y capaces de administrar las sociedades nacionales. Así, la gobernanza puede ser entendida como condición determinante del alcance de situaciones de buen gobierno. Desde esta óptica, se puede decir que la gobernanza permite que se incrementen los niveles de gobernabilidad³, es decir, la capacidad de las instituciones estatales de ejecutar sus programas y políticas en condiciones de buena receptividad y aceptación por parte de la sociedad civil, lo que redundará en mayores niveles de eficacia de la gestión pública.

Sin embargo, dentro de todos estos procesos de gobernanza hay una variable que aparece determinante y es la estatalidad (*stateness*), ya que alcanza a relacionarse con los niveles necesarios de legitimidad y capacidad que requiere la acción del Estado; es decir, la estatalidad puede ser entendida como elemento fundamental para que el Estado asuma el carácter de agente determinante del orden social, claro está, en escenarios de gobernanza, y bajo principios democráticos definidos.

Aunque el término de estatalidad no encuentra una definición o marco interpretativo acabado, el grupo que compone el Laboratory for Educational Policy Research del National Research University Higher School of Economics ha avanzado en el siguiente sentido:

In our project we used two words, *statehood* and *stateness*, to characterize essential properties of states and their institutional development [...]. *Stateness* and *statehood* reflect two different aspects of being a state. *Statehood* connotes the statutory properties of a state consequential to its recognition by other states and by its own citizenry. *Stateness* conveys the idea of state compliance with its own status and *statehood* or its

³ A pesar de que la gobernabilidad es condición y objetivo de muchos gobiernos, conviene tener presente la advertencia que propone Aguilar (2006, pp. 69-70) frente a este concepto. Para Aguilar, la gobernabilidad es fundamentalmente estatocéntrica y asume a la sociedad civil como un actor “incapaz” de articularse de manera propositiva a los procesos de gestión pública, es decir, la sociedad se entiende, dentro de la gobernabilidad, como un factor problemático que debe ser gestionado por el Estado. Partiendo de esta interpretación, la sociedad civil y sus representantes no podrían contar con la capacidad de agencia que la gobernanza propone. Así las cosas, y solo a manera de idea preliminar, es factible decir que aunque hay cierto parentesco entre gobernanza y gobernabilidad, la primera incorpora dentro de sí una forma de entender a la sociedad civil en calidad de agente, lo que la distancia de la segunda.

capacity to fulfill its functions and withstand the expectations of fellow states and its own citizenry. (Ilyin, Khavenson, Meleshkina, Stukal y Zharinova, 2012, p. 5)

Al dar cuenta de los términos *statehood* y *stateness*, desde la perspectiva de estos autores, se puede aludir al primero como una condición que presenta el Estado por el reconocimiento legal que le pueden otorgar otros Estados y su misma población; sin embargo, al hablar de *stateness* hay otros elementos que se tienen en cuenta y que apuntan a la capacidad institucional del Estado de cumplir con sus funciones, de tal manera que cumpla con las expectativas de otros Estados y de su población.

Esto conecta la estatalidad con la institucionalidad estatal y el alcance de esta, tanto en extensión como en profundidad, hacia el territorio y la población que le son propios. Si bien, aún se presentan dificultades a la hora de medir o evaluar los grados de estatalidad debido a las diferencias que imprimen sobre ella los tipos de sistemas políticos y su relación con los modelos de régimen político (Ilyin, Khavenson, Meleshkina, Stukal y Zharinova, 2012, p. 6), variables como “la capacidad del Estado”, la “eficiencia del Estado” y su “desempeño administrativo” juegan un papel importante como componentes del concepto de estatalidad.

Si partimos de estas variables o componentes de la estatalidad, se nota que guardan estrecha relación con la gobernanza, ya que para que esta “nueva” forma de gobierno compartido sea efectiva, los dispositivos estatales de gestión y administración, ya sea relativos a la población, el territorio o la provisión de bienes públicos, deben contar con la capacidad suficiente para materializar las decisiones de política pública establecidas por medio de procesos de gobernanza. En otras palabras, del nivel de estatalidad dependerá el alcance de la legitimidad que propone Kohler-Koch (2004) en su perspectiva sobre la gobernanza, si se tiene en cuenta que esta es entendida como resultado de la capacidad de solución de los problemas de la sociedad.

Gobernanza nacional y regionalismo

Para que experiencias de regionalización se puedan consolidar y alcancen grados significativos de regionalidad, es necesario que trasciendan la consolidación de aparatos institucionales capaces de poner en práctica los valores o decisiones que se configuren en las instancias multilaterales o regionales; condición que acercaría a la regionalización a los procesos de integración.

En este sentido, la forma como Deutsch (1957, p. 5) entiende estos últimos resulta útil para conectar la regionalización y la gobernanza. Para este autor, la integración es el resultado de la construcción de un “sentido de comunidad” que depende en buena parte de la capacidad de las instituciones que se conformen, sobre todo en términos de su gestión. En palabras de Deutsch, la integración sería una construcción válida si esta se entiende como:

[...] la construcción en el interior de un territorio, de un “sentido de comunidad” y de instituciones prácticas lo suficientemente fuertes y amplias para asegurar, por un “largo” plazo, expectativas seguras de “cambio pacífico” entre su población”. Cuando un grupo de personas o Estados se han integrado de esta forma, constituyen una “comunidad de seguridad. (1957, p. 5, citado en Díaz, 2010, p. 37)

Llama la atención, en particular, que Deutsch habla de *instituciones prácticas lo suficientemente fuertes* como condición de la integración. Este elemento de análisis remite, sin duda, a la capacidad de ejercicio de gobierno de las instancias regionales; capacidad que va a estar determinada, en buena medida, por los recursos con los que se cuente para ejecutar las decisiones. Esto implica que la relación entre la gobernanza doméstica o nacional con los procesos de regionalización está asociada al nivel de validez de las instancias regionales —entendida por el grado de intervención práctica sobre las sociedades—, y determinada por la capacidad inicial de las instituciones nacionales.

Así las cosas, para que los regímenes regionales cuenten con una legitimidad real, explicada por su capacidad de solucionar los problemas de una sociedad cada vez más interdependiente y compleja, se requiere que se dé una transferencia de recursos y responsabilidades por parte de los Estados-nación a las instancias multilaterales de carácter regional (Lindberg, 1963, p. 6). Esto implica que los Estados tengan recursos y responsabilidades que transferir. Ahora bien, estos no resultan ser procesos simples, ya que los niveles de estatalidad pueden variar de manera importante entre los diferentes Estados que apunten a ser parte de espacios de integración o regionalización.

Una primera dificultad que se puede identificar está asociada a la “calidad” de la gobernanza nacional, ya que esta puede no alcanzar las condiciones ya mencionadas que propone Kohler-Koch. Además, si se tiene en cuenta que la cooperación ocupa un lugar importante en las teorías que explican los órdenes regionales, resulta lógico que los Estados deban contar con los

recursos, ya sean económicos, políticos, institucionales o culturales que les permitan ocupar el lugar de agentes y no de meros receptores en los procesos de regionalización. Para tener un poco más de claridad sobre esto, conviene tener presente la relación entre los problemas que superan la capacidad nacional y la cooperación en las regiones.

Sin embargo, también se caracteriza a las regiones a partir de otros dos criterios: la proximidad geográfica y los problemas regionales (Godehardt, 2012, pp. 59 y 61). En suma, una región se define con claridad cuando los Estados ubicados en su ámbito comparten la necesidad de tomar decisiones políticas, generadas por su situación de vecindad y por los problemas que los afectan de forma recíproca, los cuales no pueden solucionarse de manera bilateral y demandan ser resueltos en un ámbito multilateral regional. (Godehardt, 2012, p. 74, citado en Pastrana y Vera, 2012, p. 141)

Por lo tanto, se puede decir que el grado de agencia o de potencial estratégico que tengan los órdenes regionales guardará un alto nivel de relación con las capacidades internas de los Estados para constituirse en los principales rectores del orden nacional. Es decir, entre menos sea el Estado el determinante de la vida social, menor es la capacidad que tendrá de aportar a la construcción de regímenes regionales. Buenos niveles de gobernanza serán, entonces, en la mayoría de los casos, factores de mayor capacidad de despliegue regional; y, por ende, al contar con ciertas condiciones clave de estabilidad interna en los Estados, el entorno regional se interpretará como un lugar atractivo para desplegar poder y al mismo tiempo para encontrar “nuevos recursos” que otorguen alternativas de solución a problemas que, independientemente de su capacidad interna, no pueden ser solucionados de manera individual por parte de los Estados-nación.

Esto refiere, además, a la estatalidad, pues sin la configuración de estructuras de estatalidad capaces de actuar de manera efectiva y legítima en las sociedades nacionales, será más restringido el campo de acción de las instancias regionales. La dependencia de los espacios regionales frente a las transferencias de los Estados, hace necesario que estos tengan recursos para transferir. Así pues, la cuestión de la soberanía es completamente determinante, pues es a partir de ella que se realizan las transferencias.

La autonomía de los órdenes regionales

Sobre la autonomía de los órdenes regionales en Suramérica se deben tener en cuenta dos elementos. De un lado, la preponderancia en la región suramericana de los impulsos de integración negativa (Tinbergen, 1984), que centran sus esfuerzos en la interacción económica y que no trascienden a la configuración de regímenes independientes de carácter regional; y de otro lado, el grado de dependencia de los órdenes regionales de las relaciones políticas intergubernamentales, en el que la soberanía estatal no se pone en cuestión ni en debate. Se mantiene, por lo tanto, la unidad de la autonomía política del Estado, por encima de la posible transferencia de soberanías (Hoffman, 1966, p. 880).

En medio de los impulsos de integración negativa de carácter intergubernamental no hay mucho espacio para la participación de actores no gubernamentales, por lo que no se puede decir que estos tipos de regionalización incorporen dentro de sí espacios que permitan el desarrollo de procesos de gobernanza compartida; la acción de gobernar se entiende en ellos como potestad exclusiva del Estado. En este sentido, lo que suceda con el Estado, ya sea en términos del sistema político que lo sustenta o del régimen político que lo matiza, serán factores totalmente determinantes en el grado de implementación de órdenes regionales. A propósito de esto, Grote (2009) apunta cómo en América Latina, los esfuerzos de regionalización fueron bloqueados fuertemente en los años setenta, periodo en el que las dictaduras militares gobernaron buena parte de los países de la región.

Debido a la falta de estabilidad política en muchos países latinoamericanos en la década de los setenta, y al retorno de las dictaduras militares y las condiciones de represión violenta y de guerra civil que ellas engendraron, la integración económica regional se estancó en gran parte del continente. (Grote, 2009, p. 20)

Esta “revitalización” se sustentó, en la mayoría de los casos, en esfuerzos que apuntaban al incremento de las relaciones comerciales y de inversión entre los países de la región como una alternativa a las condiciones cambiantes de la economía global y a las altas barreras que la financiarización de la economía mundial estaba imponiendo. Es por esto que procesos como los de Mercosur —consolidado a partir del Tratado de Asunción— y la Comunidad Andina lograron convertirse, pese a la poca dinámica que la CAN

ha presentado en los últimos años, prácticamente hasta la consolidación de Unasur, en los principales espacios regionales. Ahora bien, estos procesos han padecido de una debilidad institucional que los ha limitado a la hora de hacer cumplir los acuerdos que se han conformado en sus marcos. Así, partiendo de la interpretación de Sanahuja (2007), se puede decir que el exceso de intergubernamentalismo ha limitado el carácter supranacional de los procesos de regionalización; situación que los deja a merced de las determinaciones unilaterales, en muchos casos, de los Estados que componen las instancias regionales:

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que estos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. (Sanahuja, 2007, p. 85)

A partir de este estado de cosas, se puede sostener que la autonomía de los órdenes regionales es algo que se construye institucionalmente y no solo a partir de estructuras legales, aunque estas son fundamentales. Sin duda, la autonomía requiere de la superación del enfoque intergubernamentalista centrado en procesos de integración negativa, y requiere el apuntalamiento de esfuerzos orientados a las integraciones positivas, y tal vez de regionalismo posthegemónico, en el que se transfieran los recursos y las responsabilidades requeridas para que los órdenes regionales superen, si no en todos los casos, sí en buena parte de ellos, las posturas individuales de los Estados-nación. En cuanto a este punto, Legler y Santa-Cruz (2011) dejan claro que el regionalismo “postliberal” es necesario:

Sanahuja y Rojas notan un cambio en el regionalismo: de uno “abierto” característico de la década de los noventa, se pasó a uno “postliberal” de cuño más reciente. Una de las características distintivas de este último es un cambio de énfasis, el cual va de una promoción de la integración económica a través del comercio y la inversión, a una integración fundamentalmente política. Como organizaciones que sirven de foro para

el diálogo político y la concertación, el ALBA, Celac y Unasur son consistentes con esta nueva tendencia del regionalismo latinoamericano. (Legler y Santa-Cruz, 2011, p. 24)

Este nuevo regionalismo requerirá de la construcción de espacios de regionalismo multinivel (Hooghe y Marks, 2003) como condición del “nuevo regionalismo”, lo que sin duda obligará al Estado a reinventarse en varios aspectos de su institucionalidad y a que el poder fluya por nuevos canales. Así, y teniendo en cuenta los diferentes elementos de análisis que se han planteado en este escrito, ya para terminar esta sección, se puede pensar a manera de puntada investigativa, que la gobernanza y su acepción multinivel, el regionalismo y la autonomía de los órdenes regionales, presentan una relación que, aunque difusa en algunos momentos, requiere ser entendida para comprender los procesos de regionalización y sus devenires birregionales y multilaterales. Ejercicio que, además de ser un campo de estudio obligatorio para la disciplina de las relaciones internacionales, trasciende a la conformación misma de las estructuras de poder nacionales y supranacionales, pasando, como se ha planteado, por los niveles subnacionales. Es decir, para entender la forma como opera y se despliega el “poder”, parece necesario contar con miradas que lo desnacionalicen, que lo descentren del lugar tradicional de ubicación: el Estado —sin que esto signifique pensar que ha perdido esta gran institución su lugar protagónico—, para poder interpretar y comprender una realidad que resulta altamente compleja y que hace emerger, en los procesos de regionalización, nuevos estadios y entramados de poder.

Referencias bibliográficas

- Adler, E. (1997). Imagined (security) communities: cognitive regions in international relations. *Millennium. Journal of International Studies*, 249-277.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alález, R., Longás, J. y Ullibarri, M. (2001). La relación entre efectos externos y aglomeración: una aproximación a su estudio a partir de la evidencia empírica disponible. *Revista de Estudios Regionales*, 61, 151-167.
- Amin, S. (1999). Regionalization in response to polarizing globalization. En B. Hettne, A. Sapir, y A. O. Sunkel, *Globalism and the New Regionalism*. New York: St. Martin's Press.
- Ardao, A. (2006). Panamericanismo y Latinoamericanismo. En L. Zea, *América Latina en sus ideas* (pp. 157-171). México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Bell, D. (1997). The world and United States in 2013. En A. Giddens, *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Betancourt, R. (2012). El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos: entre el ocaso de la Doctrina Monroe y la construcción de Suramérica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 309-337). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and powers. The structure of the international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cepal-Unasur. (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cipoletta, G. (2011). *Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Deutsch, K. (1957). *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. New Jersey: Princeton University Press.
- Díaz, M. (2010). *Perspectivas del nuevo regionalismo latinoamericano desde el enfoque de los acuerdos sur-norte: análisis de la experiencia mexicana* (memoria para optar al grado de doctor). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Fals Borda, O. (1989). Movimientos sociales y poder político. *Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional*, 49-58.

- Farrell, M. (2005). The global politics of regionalism: an Introduction. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove, *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice* (pp. 1-17). Londres: Pluto Press.
- Farrell, M., Hettne, B., y Van Langenhove, L. (2005). *Global politics of regionalism. Theory and practice*. Londres: Pluto Press.
- Fawcett, L. y Hurrell, A. (2009). *Regionalism in world politics. Regional organizations and international order*. Oxford: Oxford University Press.
- Flemes, D. (2007). *Conceptualising regional power in international relations: Lessons from the South African case*. Leibniz: GIGA.
- Flemes, D. (2012a). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost, *Colombia ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-38). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Flemes, D. (2012b). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-48). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Flemes, D. y Nolte, D. (2010a). Introduction. En D. Flemes, *Regional leadership in the global system: ideas, interests, and strategies of regional powers* (pp. 1-14). Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Flemes, D. y Nolte, D. (2010b). *Regional leadership in the global system: ideas, interests, and strategies of regional powers*. Hampshire: Ashgate.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17, 203-238.
- Fraga, R. (2011). Conferencia del 5 de abril de 2011, Manhã. *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos* (pp. 95-131). Brasilia: Funag.
- Friedrich, C. J. (1968). *Trends of federalism in theory and practice*. Londres: Pall Mall Press.
- Garciofi, R. (2012). Cooperation for the provision of regional public goods: the IIRSA case. En P. Ruggirozzi y D. Tussie, *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America* (pp. 65-80). Nueva York: Springer Dordrecht.
- Giacalone, R. (2011). Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en Mercosur. En M. Cienfuegos y N. Mellado (Eds.), *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*. Córdoba: Lerner Editora.
- Godehardt, N. (2009). The impact of China's rise on Asian regional order: China's emerging role in Central Asia. *International Studies Association Conference* (pp. 1-25). New York: Draft.

- Godehardt, N. (2012). Regionen und regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen. En D. N. Flandes, *Regionale Führungsmächte. Theorien und Forschungsperspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Godehardt, N. y Lembcke, O. (2010). Regionale Ordnungen in politischen Räumen. En *Beitrag zur Theorie regionaler Ordnungen. GIGA Working Paper 124*. Recuperado el 7 de agosto de 2012 de www.giga-hamburg.de/workingspapers
- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions, and political change*. Nueva York: Cornell University Press.
- Grote, R. (2009). Los esfuerzos integradores en el contexto histórico suramericano. En A. L. von Bogdandy, *¿Integración suramericana a través del Derecho? Un análisis interdisciplinario y multifocal*. Madrid: Max-Planck-Institut.
- Gusfield, J. (1975). Estudio de los movimientos sociales. En *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales* (pp. 269-273). Madrid: Aguilar.
- Haas, E. (1967). The uniting of Europe and the uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5, 315-343.
- Hall, J. (2002). Reconsidering the connection between capacity and governance. *Public Organization Review*, 2, 23-44.
- Held, D. (2002). Derechos de los Estados, derechos de los pueblos: tres modelos de soberanía. *Post Data*, 8, 11-62. Recuperado de https://docs.google.com/file/d/0B637k_n5waBpNjY3N2ExNzYtZDA4NC00YTUyLTk4M2UtNWQxNjI2M2RiYzBk/edit?pli=1
- Héraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*. Paris: Presses d'Europe.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000). Theorising the rise of regionness. *New Political Economy*, 5 (3), 457-474.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2008). The future of regionalism: old divides, new frontiers. En A. F. Cooper, C. Hughes y P. de Lombaerde, *Regionalisation and global governance: The taming of globalisation?* (pp. 61-79). Nueva York: Routledge.
- Hoffman, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the Nation State and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). *Unraveling the central State, but how? Types of multilevel governance*. Viena: Institute for Advanced Studies.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2010). Types of multilevel governance. En H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn, *Handbook on multilevel governance* (pp. 17-31). Cheltenham: Edward Elgar.
- Huntington, S. (1999). The lonely superpower. *Foreign Affairs Magazine*, 78 (2), 35-49.

- Hurrell, A. (1995). Regionalism in the Americas. En L. Fawcett y A. Hurrell, *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, A. (2000). Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions. En W. W. Centre, *Paths to power: Foreign policy strategies of intermediate States, Working Paper, 244* (pp. 23-41). Washington: Woodrow Wilson International Center.
- Ilyin, Khavenson, Meleshkina, Stukal y Zharinova (2012). *Factors of post-socialist stateness*. Moscú: Higher School of Economics.
- IIRSA. (2010). *Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur*. Buenos Aires: IIRSA.
- Kaim, M. (2008). *Great power and regional orders*. Hampshire: Ashgate.
- Keohane, R. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kissinger, H. (1995). *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kohler-Koch, B. (2004). Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea. En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Kooiman, J. y Van Vliet, M. (1993). Governance and public management. En K. Eliassen y J. Kooiman (Eds.), *Managing public organizations* (pp. 33-34). Londres: Sage.
- Legler, T. y Santa-Cruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Revista Pensamiento Propio*, año 16, 11-35.
- Lemke, D. (2004). *Regions of war and peace*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Lindberg, L. (1963). *The political dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Mares, D. (1997). Regional conflict management in Latin America: power complemented by diplomacy. En D. Lake y P. Morgan, *Regional orders: building security in a new world*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Merke, F. (2007). *Identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales*. Documento de trabajo. Buenos Aires: Idicso.
- Mitrany, D. (1933). *The progress of international government*. New Haven: Yale University Press.
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la UE. En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers y D. Nolte, *Macht, Führung und Regionales Ordnung*. Baden: Nomos.
- Pastrana, E. (2005). Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 12, 266-282.
- Pastrana, E. (2013). Procesos de gobernanza global. *Revista Perspectiva*. Recuperado de <http://www.revistaperspectiva.com/analisis/procesos-de-gobernanza-global>
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y jugador global. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 135-185). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Portafolio.com. (2011). *Descentralización en América Latina*. Recuperado el 21 de febrero de 2011 de <http://www.portafolio.co/columnistas/descentralizacion-america-latina>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, XLIV, 652-667. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Riggirozzi, P. (2010). Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis. *Working Paper*, 130. Recuperado de <http://www.la1qtn.org.ar/wp-content/uploads/2013/03/WP130.pdf>
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. En P. Riggirozzi y D. Tussie, *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America* (pp. 1-16). New York: Springer Dordrecht.
- Roett, R. (2007). Brasil y Estados Unidos. En W. Hofmeister, F. Rojas y L. G. Solís, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, T. 2 (pp. 47-65). Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Rosenau, J. (2004). Governance in a new global order. En D. Held y A. McGrew, *Governing globalization, power, authority and global governance* (p. 81). Cambridge: Polity Press.
- Sanahuja, J. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 0, 75-106.
- Serbin, A. (2011). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. En F. Rojas Aravena, *América Latina y el Caribe. Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (pp. 49-98). Buenos Aires: Flacso.
- Slocum, N. y Van Logenhove, L. (2005). Identity and regional integration. En M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove, *Global politics of regionalism, theory and practice* (pp. 137-154). Londres: Pluto Press.

- Söderbaum, F y Shaw, T. (Eds.) (2003). *Theories of New Regionalism: a Palgrave Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tavares, J. (2013). De la IIRSA al Cosiplan: desafíos de la integración física de América del Sur. En B. Sorj y S. Fausto (Eds.), *Brasil y América Latina: ¿Qué liderazgo es posible?* San Pablo: Plataforma Democrática, iFHC/Centro Edelstein.
- Tinbergen, J. (1984). *Hacia una economía mundial: sugerencias para una política económica internacional*. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Trujillo, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Unasur-IIRSA. (2012). *Agenda de proyectos prioritarios. Informe de avance*. Recuperado de www.iirsa.org
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: old and new. *International Studies Review*, 5 (1), 25-51.
- Velosa, E. (2012). Las ideas en la relación Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes, *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 51-71). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Voyenne, B. (1965). *Historia de la idea europea*. Barcelona: Labor.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

II. Regionalización y gobernanza multinivel sudamericana

Gobernanza multinivel y regionalización del comercio suramericano

.....
Mario Arroyave Quintero

Lista de siglas

| | |
|----------|--|
| AAP | Acuerdos de Alcance Parcial |
| AC | Acuerdo de Cartagena |
| ACE | Acuerdos de Complementación Económica |
| AEC | Arancel Externo Común |
| Alalc | Asociación Latinoamericana de Libre Comercio |
| Aladi | Asociación Latinoamericana de Integración |
| CAN | Comunidad Andina de Naciones |
| CCAAM | Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales |
| EE.UU. | Estados Unidos de América |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| GML | Gobernanza Multinivel |
| Nafta | North American Free Trade Agreement |
| MC | Mercado Común |
| Mercosur | Mercado Común del Sur |
| OMC | Organización Mundial del Comercio |
| UE | Unión Europea |
| Unasur | Unión de Naciones Suramericanas |
| TA | Tratado de Asunción |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| TM | Tratado de Montevideo |
| ZLC | Zona de Libre Comercio |

Introducción

El presente capítulo analiza y explica el proceso de configuración e implementación de una posible Gobernanza Multinivel (GML) en Suramérica. Se inicia con un acercamiento teórico a la GML, y se destaca que el concepto fue introducido después del Tratado de Maastricht para explicar el proceso de toma de decisiones y la participación de diferentes actores públicos y privados en la Unión Europea. Es decir que dicha conceptualización está ligada al proceso europeo, y por lo tanto no tiene aplicación en el contexto suramericano, pues en la región no existe una organización semejante a la UE, con lo cual la GML en Suramérica no se desarrolla en los niveles supranacional, nacional y subnacional. Por consiguiente, se elabora un marco analítico de la GML comercial en Suramérica, que explique las diferentes escalas para la toma de decisiones comerciales en la región, a saber: el nivel unilateral, bilateral y multilateral. En seguida, se observa la posible incidencia de los procesos de globalización y regionalización en la conformación de estructuras de GML en Suramérica. Después, se explican los posibles efectos de la política comercial de Estados Unidos para Latinoamérica, sobre las estructuras de GML en la región. El trabajo continúa con el análisis de los avances, retrocesos y obstáculos para el desarrollo y la implementación de la GML comercial, y con el análisis de las perspectivas que existen para el establecimiento de una institucionalidad supranacional en las estructuras regionales. Finalmente, se observan el papel y la participación de los actores no estatales en la configuración y desarrollo de la GML en Suramérica.

Planteamiento teórico de una gobernanza multinivel comercial en Suramérica

El concepto de la GML ha sido introducido para explicar, tanto el funcionamiento y transformación, en las últimas décadas, de la Unión Europea, como la toma de decisiones en dicho contexto, con la participación de actores públicos y privados de diferentes niveles (Kaiser 2009, p. 131; Kucler 2010, p. 99). Se plantea que la GML “expresa la originalidad del sistema político de la UE, cuya gestión exige la actuación del conjunto de actores públicos y privados, que operan en distintos niveles de gobierno”. Por ello, es un enfoque para “analizar y describir, desde una perspectiva más integradora, la toma de decisiones en el complejo contexto de la UE” (Morata, 2004, p. 10).

Morata dice que “la principal virtud de la GML consiste en dar cuenta de las transformaciones operadas a lo largo de los años en la gobernanza europea y de su impacto en los Estados miembros, huyendo de las interpretaciones tradicionales basadas en la consabida dicotomía supranacionalismo-intergubernamentalismo” (2004, p. 22). A diferencia de lo que se entiende por relaciones intergubernamentales, la GML se refiere a procesos que incorporan a actores públicos y privados en contextos en los que predominan el intercambio y la colaboración (Morata 2004, p. 39).

La GML comparte la idea del enfoque estatocéntrico o intergubernamental que sostiene que los Estados tienen el poder de decisión último para el diseño y gestión de los asuntos de la UE. Pero considera que la toma de decisiones, en especial, en el marco de la Comisión se escapa del control total de los ejecutivos de los Estados, pues con la actividad de este órgano se crean arenas políticas en donde participan actores subnacionales y privados. Asimismo, las instituciones supranacionales de la UE, a saber: la Comisión Europea, el Tribunal Europeo y el Parlamento Europeo, no son monopolizadas por los Estados, “pues estas tienen una influencia en la elaboración de las políticas que no puede ser considerada como un derivado de su condición de agentes de los ejecutivos estatales”. Por último, “los Estados no monopolizan los vínculos entre los actores internos y europeos, es decir que los Estados ya no constituyen el único interfaz entre las arenas supra y subnacionales” (Hooghe y Marks, 2004, pp. 55-56).

La Comisión Europea tiene influencia autónoma significativa sobre la agenda (Hooghe y Marks, 2004, p. 59), y tiene virtualmente libertad para crear nuevas redes, y en este sentido está capacitada para tender la mano a nuevos actores, incluyendo a los grupos subnacionales (Hooghe y Marks, 2004, p. 59; Börzel y Heard, 2009, p. 146). En definitiva, la GML de la UE se asocia con la generación de redes complejas de relaciones horizontales y verticales mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar los recursos dispersos entre una multiplicidad de actores públicos y privados (Morata, 2004, p. 26).

El establecimiento del Comité de las Regiones de la UE fue clave para el enfoque de la gobernanza multinivel, ya que este permite la participación de actores subnacionales en la toma de decisiones, sin que para ello medie el propio Estado nacional, con lo cual el rol de las regiones y las ciudades se vuelve muy importante. El Comité es además una asamblea de representantes regionales y locales, que “trabajan para hacer a Europa más democrática, transparente e inclusiva” (Kucler, 2010, p. 100).

El enfoque de la GML considera que la UE constituye un ente político caracterizado por la dispersión de la autoridad entre los distintos niveles de gobernanza, y entre los actores, en el cual se observan variaciones significativas en función del sector de intervención (Morata, 2004, p. 36). La UE es una estructura política, en la cual la autoridad y la influencia a la hora de elaborar las decisiones están compartidas entre múltiples niveles de gobierno subnacional, nacional y supranacional (Hooghe y Marks, 2004, p. 52). La UE funciona entonces no sobre una jerarquía de poderes, sino a partir de las interdependencias funcionales y territoriales que operan en los diferentes niveles de gobierno (Morata, 2004, p. 38).

La GML es un cambio de enfoque que pretende analizar a la UE como un ente político de nuevo cuño y, por lo tanto, distinto del Estado-nación (Morata, 2004, p. 22). Por lo tanto, se plantea entonces que la UE funciona con arreglo a los presupuestos de una nueva gobernanza, ya que no se está frente a un Estado-nación, lo cual entraña que tampoco exista un gobierno europeo similar al de los Estados-miembro. La división del poder legislativo distribuido entre el Parlamento y los Estados-miembro, como también la del poder ejecutivo repartido en el Consejo y la Comisión, demostrarían que “estamos lejos del marco conceptual del Estado-nación” (Morata, 2004, p. 30).

De acuerdo con la GML, el predominio de los Estados para la elaboración de las decisiones se encuentra erosionado por el poder legislativo del Parlamento, por el papel de la Comisión Europea y por los esfuerzos de los grupos de intereses para influir sobre los resultados en la arena europea (Hooghe y Marks, 2004, p. 59). Así, la elaboración de las decisiones europeas puede ser caracterizada como una conjunción entre múltiples e interconectadas competencias, como una función política complementaria que obedece a varias líneas de autoridad (Hooghe y Marks, 2004, p. 74). La gobernanza multinivel abarca a los actores, tanto dentro como más allá de los actores existentes. De esta manera, Morata sostiene que nos hallamos más bien ante una unión possoberana o postestatal; es decir una Europa de Estados que han dejado de ser soberanos, interactuando a través de un sistema dotado de un ordenamiento legal propio y que se impone a esos mismos Estados (Morata, 2004, p. 30).

En este punto se debe resaltar que no se comparte la afirmación de Morata de que los Estados miembros de la UE hayan dejado de ser soberanos, ya que a pesar de haber cedido competencias a los órganos supranacionales, los Estados siguen catalogados como soberanos, incluso después de la adopción del Tratado de Lisboa 2007 (Herdegen, 2011, p. 199), pues en el marco de dicho tratado no hubo transferencia de poder constitucional ni

de tareas de soberanía estatal, con lo cual se plantea que los Estados-parte permanecen como los amos de los tratados “Herren der Verträge” (Geiger, 2010, p. 29; Oppermann, Claussen y Nettesheim, 2009, p. 63). En ese sentido, el Tribunal Federal Constitucional Alemán dejó claro en su jurisprudencia (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009), que la Unión no es una entidad autónoma e independiente, y hace énfasis en que ella se deriva de la soberanía de los Estados-miembro. Así, el Tribunal considera que la UE no dispone de una atribución general, como es usual en el marco de un Estado, pues si bien los Estados le han entregado competencias, esto no significa que hayan cedido competencias generales. De este principio se desprende que la UE no posee una atribución general, y que están excluidas la cesión global de competencias estatales, como también la facultad para que la comunidad pueda darse sus propias competencias (Everling, 2002, p. 226).

De esta manera, se puede concluir que la soberanía sigue jugando un papel central y relevante en la construcción del proceso europeo, y que los Estados aún permanecen soberanos. Ahora bien, lo anterior no significa que la soberanía nacional permanece incólume, ya que la integración europea misma se deriva de haber trasladado los conceptos clásicos de inviolabilidad e integridad de la soberanía a través de la fusión de las soberanías estatales en un solo poder, es decir, en las instituciones supranacionales de la comunidad (Sangmeister, 2009, p. 121). Asimismo, la interdependencia y la cesión de soberanía tienen efectos en la autonomía de los Estados-parte, por lo cual se puede coincidir con la opinión de Beck de que los Estados nacionales europeos, con la división de competencias establecidas en el marco del Mercado Común Europeo, pierden sustancia y soberanía, en especial en las siguientes dimensiones: recursos financieros, poder de configuración política y económica, política cultural y de información, cultura política, y, por último, identificación cotidiana de los ciudadanos (Beck y Grande, 2007, p. 35).

El concepto de GML desarrollado para entender el funcionamiento de la UE no tendría aplicación en el contexto suramericano, debido a que en el proceso de integración suramericano no se encuentran los presupuestos analíticos de dicho enfoque. Por ejemplo, en el contexto suramericano no existen los niveles supranacional, nacional y subnacional, como ocurre en la UE. No se debe olvidar que este modelo surge para explicar el proceso europeo a partir del Tratado de Maastricht, es decir, a partir de un momento en que el funcionamiento de la UE se tornó muy complejo, dados los alcances y profundidad del proceso de integración; incluso se destaca que para la entrada de Maastricht ya se había logrado perfeccionar el Mercado Común

Europeo. Por su parte, el proceso de integración de Mercosur o de la CAN no ha alcanzado semejante desarrollo, con lo cual tampoco se puede encontrar una GML como en el proceso europeo.

Por lo tanto, no se puede hablar de la existencia de una GML, en el sentido europeo, en Suramérica; ya que ni siquiera hay una división de niveles supranacional, nacional y subnacional. En este sentido, Mercosur es una organización intergubernamental pura, sin rasgos de supranacionalidad, con lo cual las competencias decisorias de sus órganos son muy limitadas, y por ello el proceso de integración depende de la voluntad de los gobiernos (Ramos da Silva, 2002, p. 177). Por otro lado, la CAN es una organización con algunas características de supranacionalidad, en cuanto a la aplicación y el efecto directo de sus normas, pero debido a la capacidad limitada de sus órganos y a los problemas para avanzar en la integración, se puede sostener que el nivel supranacional de gobernanza multinivel se encuentra aún muy restringido. A esto se debe agregar que la CAN se encuentra en crisis debido a la imposibilidad de alcanzar sus objetivos, lo cual la convierte eventualmente en una organización obsoleta, necesitada de replantear sus propósitos y con riesgo incluso de desaparecer.

Por otro lado, debe destacarse que ni Mercosur ni la CAN poseen un órgano semejante a la Comisión Europea, con capacidades de generar redes donde participen diferentes actores públicos de diferentes niveles de gobierno, como también, actores privados, en la toma de decisiones. Ningún órgano de los procesos suramericanos cuenta con la independencia para ejercer sus funciones y representar los intereses comunitarios, como la mencionada Comisión. Bien es cierto que en el marco de la integración existen secretarías con poderes ejecutivos, pero no con el alcance de la Comisión.

Las estructuras de integración en Suramérica tampoco cuentan con un órgano como el Comité de las Regiones de la UE, por lo cual la participación formal o informal de las regiones suramericanas en la configuración de una eventual GML es algo aún incipiente. En este sentido, la CAN apenas tiene un Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales (CCAAM), en donde hay representantes de los gobiernos locales, pero no existe un órgano que integre a las regiones. El CCAAM está orientado a impulsar acciones para fortalecer las ciudades como actores de la integración (artículo 1.º, Decisión N° 585)¹. Las funciones de dicho consejo consisten en emitir opiniones, a solicitud de un órgano o por iniciativa propia, sobre temas de interés local.

¹ Decisión N° 585, Gaceta Oficial Año XXI N. 1067. Lima, 13 de mayo de 2004.

Asimismo, puede presentar proyectos de interés comunitario en el ámbito de los gobiernos locales, tanto a los Estados-miembro como a la Secretaría General (artículos 4.º y 5.º). Finalmente, se destaca que ninguna de las disposiciones de la Decisión N° 585 o de las normas institucionales del SAI expresa que los demás órganos deben acatar o están obligados a considerar o a introducir las recomendaciones u opiniones del Consejo Consultivo, con lo cual, el hecho de implementar o no sus aportes queda sometido a la voluntad de los órganos decisorios de la CAN y de sus gobiernos.

En Mercosur, la participación de los actores subnacionales se da a través del Foro Consultivo de Municipios, Estados federados, Provincias y Departamentos de Mercosur (FCCR), que fue creado en 2007 por medio de la Decisión N° 41/04 del Consejo del Mercado Común, con el objeto de estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estatal, provincial y departamental de los Estados-parte de Mercosur (artículo 1.º). Este foro, que se divide en un Comité de Municipios y un Comité de Estados federados, Provincias y Departamentos, puede proponer medidas a favor de sus localidades o regiones, y puede, además, formular recomendaciones a través del Grupo del Mercado Común (artículos 3.º y 4.º). Por último, se destaca que al igual que en el ámbito de la CAN, ninguna disposición establece que las opiniones o recomendaciones del FCCR, están obligadas a ser introducidas o implementadas por los órganos decisorios de Mercosur o por los Estados.

De acuerdo con lo expuesto, se puede sostener que en Suramérica no existe una GML comercial, dado que en el marco de los acuerdos de integración no se han desarrollado escalas de gobernanza para la toma de decisiones. Según los múltiples acuerdos comerciales y la acción de Mercosur y de la CAN, la discusión de los asuntos comerciales se divide en varias escalas, aunque no necesariamente bajo el techo de un proceso de integración, como sucede en Europa. De este modo, es oportuna la clasificación de niveles introducida por Flandes y Radseck (2012, p. 215) para el análisis de la gobernanza multinivel de seguridad en Suramérica, en la que se destacan los niveles unilateral, bilateral y multilateral. Por lo tanto, la gobernanza multinivel comercial en Suramérica se podría configurar en la toma de decisiones comerciales en el nivel unilateral, bilateral y multilateral con participación de diferentes actores públicos y privados.

Las escalas de la gobernanza multinivel comercial en Suramérica

La gobernanza unilateral

En primera instancia, se debe resaltar que la acción del Estado es fundamental en los procesos de GML, es decir que no solo se requiere el trabajo de los demás actores, sino que además el papel del Estado es decisivo para la realización e implementación de los acuerdos. La UE ofrece un excelente ejemplo de cómo el papel de los Estados es imprescindible para lograr el funcionamiento y la consolidación de la integración, como también el cumplimiento de las obligaciones. Debe destacarse que la UE dispone de un fuerte ordenamiento jurídico pero no de un mecanismo de transposición. Así, la creación y aplicación del derecho se divide en el nivel supranacional y nacional, y sin la participación de los Estados-partes no es posible ni la aplicación del derecho ni la legitimación de la creación del derecho europeo (Beck y Grande, 2007, p. 58).

Ahora bien, más allá de la importancia del Estado para la GML, la gobernanza unilateral o nacional en Suramérica se refleja en la facultad estatal para dirigir y administrar los asuntos comerciales, con fundamento en sus poderes soberanos. Los Estados se guardan el poder final de decisión en los asuntos comerciales. En este sentido, los avances de la integración en Suramérica dependen en primera línea de la voluntad de los gobiernos para cumplir realmente las obligaciones adoptadas en conjunto.

Los Estados suramericanos privilegian el manejo unilateral de los asuntos comerciales. Esto se evidencia en la política comercial de Chile, Colombia y Venezuela. Chile gestiona el comercio, preferiblemente en la esfera nacional, pues es sabida su estrategia de mantenerse al margen, sin ser miembro pleno, en el Mercosur y en la CAN, lo que la lleva a tener una política unilateral, en la que prima la idea de integrarse por medio de la conformación de zonas de libre comercio. Por su parte, si bien Colombia hace parte de la CAN y propugna por la integración latinoamericana, su política comercial es multilateral, de lo que resulta el establecimiento de zonas de libre comercio por fuera del acuerdo de Cartagena, por ejemplo con Estados Unidos, la UE y Corea del Sur, etc.

Por su parte, Venezuela, bajo el gobierno chavista, ha entendido la integración de manera muy diferente a como la han entendido otros países de la región, como Chile, Colombia o Perú. La prioridad en la idea del regionalismo venezolano es ante todo la integración política e incluso la integración militar y cultural, y el espacio económico se deja como última variable (Arroyave,

2008b, p. 185). Venezuela percibe el ámbito político como el principal motor de la integración, y considera la integración en la esfera económica como el resultado de los acercamientos políticos (Illera, 2005, p. 217). Por consiguiente, la política exterior de Venezuela relacionada con la integración cambió con el chavismo, y el país intenta aplicar su concepción de la misma, que debería abarcar el espacio nacional, regional y hemisférico (Cardozo, 2004, p. 31).

En este sentido, el fallecido presidente Chávez suscribió un Tratado con Cuba para dar nacimiento a la Alternativa Bolivariana para las Américas ALBA. Dicho Tratado se fundamenta en la asistencia petrolera y tiene como objetivo la solidaridad y la complementariedad económica entre sus Estados-miembro (Venezuela, Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua)². Finalmente, debido a la salida de Venezuela de la CAN y al cambio de su política comercial, dicho país otorgó, con fundamento en la Constitución y la Ley Orgánica de Aduana de 1999, amplias facultades para crear, modificar, aumentar, rebajar o suprimir gravámenes de importación y exportación y de tránsito. Dicha ley le dio al Presidente amplias facultades para diseñar unilateralmente su política comercial (Arroyave, 2008b, p. 186).

El manejo unilateral de los asuntos comerciales se ve reforzado por las discrepancias políticas y por los diferentes y contradictorios intereses de los Estados. Cada estrategia de integración regional está influenciada por los intereses económicos y políticos de los Estados-parte, por lo tanto, los procesos no corresponden solo a una decisión económica sino también son un asunto político profundo (Sangmeister, 2009, p. 119). Asimismo, existen en los Estados diferentes intereses en relación con la eliminación de obstáculos al comercio y al libre tránsito de trabajadores y de capitales. En general los Estados suramericanos no desean limitar y obstaculizar sus relaciones con terceros y con organizaciones internacionales (Arroyave, 2008a, p. 314).

La gobernanza unilateral está reforzada por los diversos intereses de los Estados en la integración económica. De esta manera los intereses nacionales tienen preferencia sobre los intereses comunitarios. Los intereses comunes son muy importantes para la consolidación e implementación de la integración, pues facilitan la cooperación entre los Estados. Sin embargo, la realidad de Suramérica muestra una región dividida y esa división es más fuerte que el deseo de construir la integración. No parece que los Estados suramericanos tengan los mismos intereses y necesidades frente a la integración, sino que, por

² Honduras también fue miembro del ALBA entre 2008 y 2010, pero tras el golpe de Estado que hubo en Honduras y el cambio de gobierno, el país decidió retirarse del Tratado.

el contrario, existen diferentes visiones acerca de las prioridades e intereses, lo cual explicaría por qué hasta ahora los intentos por construir asociaciones regionales han tenido poco éxito (Sangmeister, 2009, p. 116). En general se habla de la falta de voluntad política para implementar las obligaciones adoptadas en los tratados (Griffiths y Spielman, 2009, p. 106).

De acuerdo con la teoría de los intereses, los intereses comunes surgen cuando los Estados reconocen que una decisión es un beneficio para sí mismos, pero además se dan cuenta (o al menos constatan) que dicha determinación trasciende su propio órbita y puede generar un beneficio parecido para otro Estado (Terz, 2009, p. 225). Apoyados en la anterior definición, podemos afirmar que los Estados suramericanos tienen intereses comunes en la integración, en especial porque les permitiría un mayor desarrollo y una mejor inserción internacional. No obstante, los intereses nacionales permanecen como el fundamento de la integración, con lo cual se dificulta la realización o implementación de los objetivos integracionistas.

La preferencia de los Estados por la gobernanza comercial en el nivel unilateral o nacional refleja el marcado diseño intergubernamental de la integración suramericana. Por lo tanto, se puede suponer que, al igual que ocurre en la GML de seguridad en Suramérica, la GML comercial tendría en principio un carácter estatocéntrico, con escaso *input* de actores parlamentarios o no estatales (Flemes y Radseck, 2012, p. 233).

La gobernanza bilateral

La gobernanza bilateral se constituye con los múltiples acuerdos bilaterales entre los Estados suramericanos, aunque se debe precisar que en este contexto no se da la creación de espacios para la toma de decisiones, pues generalmente los acuerdos bilaterales entre los países suramericanos consisten en acuerdos económicos de preferencias y en el establecimiento de zonas de libre comercio, que no crean órganos comunes, sino que las negociaciones y ejecución de los acuerdos son adelantadas por las oficinas competentes de los gobiernos nacionales. Los acuerdos bilaterales en materia comercial entre los países suramericanos han sido celebrados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), a través de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) o de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE).

La gobernanza bilateral está conectada e interactúa en el marco de la Aladi, ya que los AAP y los ACE entrañan la idea de que los acuerdos son estrategias y mecanismos para avanzar en la integración y en el establecimiento

de un Mercado Común Latinoamericano, y sirven para cumplir las funciones fundamentales de la Aladi (artículos 2.º y 4.º Tratado de Montevideo, 1980). Por lo tanto, bajo la Aladi han sido suscritos diferentes AAP y ACE entre los países suramericanos, entre los países y las organizaciones regionales y, por último, entre las mismas organizaciones regionales.

Entre los diferentes acuerdos, se pueden destacar: las zonas de libre comercio entre Chile, Colombia, Perú, Argentina y Mercosur. Por su parte, Bolivia y Perú constituyeron zonas de libre comercio con Mercosur, por medio de los ACE N° 36 (17 de diciembre, 1996) y N° 58 (25 de agosto, 2003), mientras que Colombia, Venezuela y Ecuador establecieron el Acuerdo de Complementación Económica N° 59 con Mercosur. Finalmente, se debe resaltar que los ACE N° 58 y N° 59 son el resultado de la suscripción, el 16 de diciembre de 2003, del ACE N° 56 entre la CAN y Mercosur. Dicho acuerdo estableció que la conformación de un área de libre comercio debería estar concluida en diciembre de 2003.

Finalmente, se observa que los acuerdos bilaterales pueden dar paso a la adhesión de los Estados a marcos multilaterales, como en el caso de Venezuela, país que ejerce como miembro pleno de Mercosur desde el 31 de julio de 2012. Por lo demás, esto permite la aplicación de la estrategia de Brasil de ampliar el alcance de Mercosur, a través de la adhesión de nuevos socios que sean miembros de la Aladi.

La gobernanza multilateral

En el nivel multilateral se ubican las organizaciones para la integración económica, a saber: la Aladi, Mercosur y la CAN. Estas organizaciones se pueden considerar como las estructuras de gobernanza regionales suramericanas para los asuntos comerciales. No obstante, hay que agregar que los temas comerciales también se debaten en un foro multilateral más amplio, como la OMC, en donde la presencia y actividad de los países suramericanos ha sido dinámica. Sin embargo, en este apartado no se profundiza sobre este tema.

Es importante resaltar que Unasur no es aquí considerada como una organización para la gobernanza comercial; si bien se puede encontrar en Unasur y en sus documentos preparatorios una directriz para la convergencia de Mercosur y la CAN³, e incluso se puede sostener que con la adopción

³ Ya en la Declaración de Cusco, en 2004, se expresó que la Comunidad Suramericana de Naciones (actual Unasur) debería construirse sobre la base de Mercosur y de la CAN. Asimismo, en la

del Tratado de Brasilia (TB) los Estados refuerzan su propósito de construir una integración económica, esto no convierte por sí solo a Unasur en una organización para la gobernanza comercial multinivel. En este sentido, no se comparte la opinión de Flandes-Radseck (2012, p. 221) de que Unasur integre las dos uniones aduaneras ya existentes, es decir, Mercosur y la CAN, pues el TB apenas hace alusión, en su preámbulo, al entendimiento de que la integración suramericana debe incluir los logros y avances de los procesos suramericanos e incluir la experiencia de Chile, Guayana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de estos, y en ningún punto Unasur dispone integrar las uniones aduaneras. Por otro lado, se destaca que una eventual convergencia de las estructuras de integración debe suceder, de acuerdo con los brasileros, en el marco de la Aladi (Hummer, 2005, p. 32). Asimismo, tampoco se comparte la opinión que “Unasur sigue el modelo de la Unión Europea, estableciendo acuerdos comerciales entre sus miembros” (Flandes-Radseck, 2012, p. 221). Se debe precisar que en la órbita de Unasur no se han firmado acuerdos comerciales, y tampoco se hará, pues esto es algo que sucede en el marco de la CAN y de Mercosur y en el contexto más amplio de la Aladi⁴.

De este modo, la Aladi puede ser considerada como la fuente primaria para la GML comercial para Suramérica o, si se quiere, la estructura madre de la gobernanza comercial de la región. La organización fue establecida a través del Tratado de Montevideo (TM) de 1980, con el objetivo de construir paulatinamente un mercado común latinoamericano (artículo 2.º). Sin embargo, la consecución de dicho objetivo no se ha logrado, en especial porque el TM no estableció un periodo ni mecanismos determinados para cumplirlo. En general, falta un plan específico y estrategias concretas sobre cómo y cuándo debe realizarse este importante objetivo (Vieira, 2008, p. 104). La toma de decisiones en la Aladi recae exclusivamente en los gobiernos nacionales, con lo cual la participación de actores privados está excluida. Las decisiones que correspondan a la conducción política del proceso son adoptadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 30), y

declaración sobre la convergencia de los procesos de integración suramericanos (2005) se expuso buscar la convergencia de los correspondientes acuerdos de complementación económica, como también la preparación de estudios para el establecimiento gradual de una zona de libre comercio suramericana. Véase: Declaración de Cusco y Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur. Primera reunión de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, 30 de octubre de 2005.

⁴Sobre la naturaleza de Unasur, véanse Cardona (2008); Arroyave (2012).

las decisiones referentes a la ejecución del TM son competencia del Comité de Representantes (artículo 35), que está conformado por un representante de cada país-parte (artículo 36).

Por otro lado, tanto Mercosur como la CAN nacieron para contribuir a plasmar los objetivos de la Aladi. Así, Mercosur es el resultado de un avance en el marco del ACE 14, de 1990, para la cooperación económica entre Argentina y Brasil (Ventura, 2005, p. 72). Además, el Tratado de Asunción TA de 1991 fue notificado, ante el Comité de Comercio y Desarrollo del GATT, bajo la cláusula de autorización, como un acuerdo subregional de complementación económica (ACE 18). Desde Mercosur se explicó que el ACE 18 era parte integrante de la Aladi, como tratado madre de la integración (Hummer, 2005, p. 22). En referencia a la CAN, esta nació en el seno de la Alalc como un proceso subregional que beneficiara a los países andinos y que a la vez contribuyera a la formación gradual de un Mercado Común Latinoamericano.

Mercosur, por su parte, es una organización para la gobernanza multilateral, cuyo objetivo principal es, de acuerdo con el preámbulo del TA, la ampliación de los mercados nacionales a través de la integración, y para ello se debe constituir un Mercado Común (MC) entre los Estados miembros (artículo 1.º). Mercosur, como organización intergubernamental pura, restringe la toma de decisiones encaminadas a la configuración de un MC a la esfera de los gobiernos nacionales. No existe, entonces, una participación en las decisiones de diferentes actores, y tampoco los órganos cuentan con independencia para tomar decisiones al margen de la voluntad de los Estados-parte. El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del proceso, conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores, al cual le corresponde la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del TA (artículos 3.º y 4.º del Protocolo de Ouro Preto).

De otro lado, la CAN también se ubica como una estructura multilateral para la gobernanza de los asuntos comerciales. El objetivo principal de la organización consiste en configurar un MC andino que contribuya a la formación gradual de un MC latinoamericano⁵. Frente a la toma de decisiones, se esperaría una mayor participación de los actores privados y de los órganos, debido a que la CAN tiene rasgos de supranacionalidad. Sin embargo, dichos rasgos parecen reducirse solo al efecto directo y la prevalencia del derecho

⁵ El Acuerdo de Cartagena no dispone expresamente, como objetivo, establecer un mercado común andino, pero este ha sido puesto como propósito desde el Acta de Guayaquil de 1998 sobre la construcción del mercado común.

comunitario sobre los derechos nacionales, ya que la independencia de los órganos y su capacidad de subordinar a los gobiernos está restringida. En este sentido, la toma de decisiones en la CAN, concernientes a implementar un MC, recaen sobre el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión (artículos 15 y 21 del Acuerdo de Cartagena), que son órganos con representatividad y dependencia de los Estados. Finalmente, en el análisis de la CAN se debe resaltar de nuevo la larga crisis que atraviesa la organización, que conlleva a que la implementación de los objetivos y de las normas comunitarias sea hasta ahora una labor ineficaz.

Incidencia de los procesos de gobernanza global y regional en el desarrollo y configuración de la gobernanza multinivel en Suramérica

Los cambios en la configuración de las relaciones internacionales, con la profundización de los procesos de globalización y la aparición de bloques regionales, como la UE o el Nafta, han tenido gran incidencia en los intentos de configurar y desarrollar una GML suramericana. En este sentido, se puede considerar la aparición de Mercosur y la reestructuración de la CAN como una reacción de los Estados suramericanos a la tendencia global de conformar bloques económicos, por ejemplo el Nafta o la asociación de la UE con las naciones del sureste asiático (Sangmeister, 2009, p. 116). Por otra parte, la creación de la Comunidad Económica del Acero y del Carbón (1951) despertó gran interés en los países en desarrollo, entre otros, en Latinoamérica. Así, desde los años sesenta ha sido usado el modelo de la integración europea en diferentes iniciativas de integración (Rueda, 2009, p. 66). Por consiguiente, la dinámica internacional ha sido un motivo para la construcción y desarrollo de los procesos de integración en Suramérica, ya que estos representan una estrategia de cooperación política, económica, cultural y social que sirve para alcanzar una mejor inserción en los procesos de globalización.

El preámbulo de Mercosur es concluyente en señalar que los Estados-partes tienen en cuenta la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de una oportuna inserción internacional para sus países (Tratado de Asunción). Por consiguiente, Mercosur puede ser considerado como una respuesta regional de inserción internacional, como un mecanismo para mejorar el desempeño de los agentes económicos, y también como un marco para el desarrollo regional sostenible (Bizzozero y Vera, 1995, p. 5). En conclusión,

los acuerdos regionales pueden ser catalogados como una estrategia contra la política dominante producida por los procesos de globalización (Phillips, 2003, p. 329).

Los efectos de la política comercial para Latinoamérica de Estados Unidos en los procesos de gobernanza multinivel comercial en Sudamérica

La política comercial para Latinoamérica de EE.UU. siempre ha tenido efectos directos e indirectos sobre las estructuras de GML comercial en Suramérica. Vale resaltar que no debe extrañar que EE.UU. tenga influencia en los asuntos comerciales en Latinoamérica, pues dicha nación ha tenido la capacidad, no solo de influenciar las relaciones regionales, sino además los asuntos globales. Ningún otro Estado como EE.UU. ha influenciado de manera decisiva y al mismo tiempo ambivalente, las relaciones internacionales del siglo xx, además de haber interferido en los asuntos internos de otros Estados, incluso de manera ilícita (Kissinger, 1994, p. 12).

En los años noventa hubo una reactivación de la integración regional económica, especialmente con la aparición del Nafta y de Mercosur y con la restructuración de la CAN. Los procesos suramericanos se sirvieron del concepto de *regionalismo abierto*⁶ para diseñar sus estrategias y objetivos de integración. Por lo tanto, las iniciativas en la región han sido calificadas como *nuevo regionalismo* (Ibañez, 2000; Rueda, 2009, p. 65; Gómez, 2010, p. 156). Ahora bien, se debe resaltar que el nuevo regionalismo fue apoyado e introducido por Estados Unidos a través del Nafta. Se argumenta que el apoyo norteamericano es el principal motivo por el cual el regionalismo se reactivó, y por eso puede ser un fenómeno más duradero en el tiempo que el viejo regionalismo de los años setenta (Rueda, 2008, p. 47). Sin embargo, EE.UU. apoya y persigue un regionalismo que no deja espacio para establecer un MC, sino simplemente para una ZLC. Es decir que dicha política no va encaminada a la construcción de proyectos de integración económica más allá de la ZLC, con lo cual queda excluida la opción de construir uniones aduaneras y un posterior MC.

El modelo del regionalismo abierto consiste en que los Estados puedan adoptar acuerdos regionales, sin que esto afecte los procesos multilaterales. La diferencia entre la mera liberalización y el regionalismo abierto consiste en

⁶ Sobre el regionalismo abierto, véanse Van Klaveren (1997); Cárdenas (2000); Cepal (1994).

que este último contiene un elemento preferencial para los acuerdos de integración regional, acorde con la cercanía geográfica y las afinidades culturales de la región (Cárdenas, 2000, p. 2). Sin embargo, con el regionalismo abierto no se refuerza la posibilidad de establecer un MC, sino que, por el contrario, se erige como un obstáculo para su implementación, porque la posibilidad de suscribir tratados bilaterales por fuera de los acuerdos regionales imposibilita dar preferencia regional e intentar profundizar los acuerdos hacia la implementación de una política comercial común o del AEC.

Por otro lado, EE.UU. propuso, en 1994, el establecimiento de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que reflejaba el modelo de integración económica estadounidense consignado en el Nafta, por lo cual el ALCA se pudo entender como la ampliación del Nafta a todo el hemisferio. En este sentido, el ALCA mostró la tendencia de la política americana a tomar el regionalismo como un proceso complementario del multilateralismo (Granados, 1999, p. 10). De acuerdo con Phillips, EE.UU. intentó, con el ALCA, reforzar y asegurar las reglas neoliberales en todo el hemisferio (Phillips, 2003, p. 330). Los intereses de EE.UU. en el acuerdo consistían, por un lado, en consolidar su hegemonía económica y política en la región, antes que Europa o Asia se apropiaran de los mercados y, por otro lado, asegurar su influencia económica en su patio trasero (Hummer, 2005, p. 30). En conclusión, EE.UU. intentó, a través del ALCA, reactivar el modelo panamericano, con un reforzamiento de su influencia en los asuntos de la integración en Latinoamérica y el Caribe (Hummer, 2005, p. 10).

El inicio de las negociaciones del ALCA provocó diferentes reacciones entre los países suramericanos. En este sentido, Flandes y Radseck (2012, p. 217) señalan que la construcción regional se ve limitada, en primer lugar, por la existencia de la potencia externa EE.UU., lo cual fue palpable en las negociaciones del ALCA, en las que Brasilia se plantó como el mayor oponente de Washington, al tiempo que otros Estados estaban interesados en establecer una zona de libre comercio continental. De este modo, las negociaciones del ALCA fracasaron porque Brasil, y en parte Argentina, mostraron su desinterés en el acuerdo. En especial, las desavenencias con el ALCA consistieron en que este no representaba un proceso de integración económica, pues permitía la libertad de capitales, pero no contemplaba el libre tránsito de personas. Asimismo, el ALCA no consideraba las profundas asimetrías entre los países del hemisferio americano (García, 2004, p. 27). Por lo demás, las negociaciones del ALCA y su fracaso elevaron a Brasil como una potencia de bloqueo (*Verhinderungsmacht*) (Flandes, 2007, p. 2).

Tras el fracaso del ALCA, EE.UU. optó por la suscripción de tratados de libre comercio, lo cual lo llevó a la negociación y firma unilateral de un TLC con Colombia y Perú. Dichos TLC afectan la implementación de un AEC andino, ya que las partidas arancelarias fueron negociadas unilateralmente. De este modo, el AEC debe lidiar con los problemas que plantea la adopción de los TLC, con negociaciones unilaterales de las partidas arancelarias (Rueda, 2009, p. 70). El establecimiento, en el marco de la CAN, de un AEC y una posterior Unión Aduanera es, entonces, una tarea irrealizable, que cada vez se observa más distante (Arroyave, 2008, p. 309). Por último, la entrada en vigencia de los TLC limita ostensiblemente los avances de la integración suramericana, ya que estos entrañan el efecto de bloquear una posible profundización de la integración económica, pues la eventual convergencia de Mercosur y de la CAN quedaría reducida simplemente a la formación de una ZLC, ya que la posibilidad de establecer un AEC, una Unión Aduanera y, mucho más allá, un MC, ha quedado obstruida.

Avances, retrocesos y obstáculos para la implementación de la gobernanza multinivel comercial en Suramérica

Avances

Sin perjuicio de los problemas institucionales que acusan los procesos de integración (sobre lo cual se hablará en los apartados siguientes), se puede sostener que el principal avance para implementar una GML en Suramérica lo constituyen la creación y desarrollo de organizaciones como la Aladi, la CAN y Mercosur, ya que la creación de estructuras orgánicas para la toma de decisiones conjuntas de los Estados en temas comerciales se puede considerar un germen para la creación de redes y para incentivar la participación de actores no estatales y de actores estatales en diferentes niveles de gobierno.

Los retrocesos

En principio, la realización del Mercado Común (MC), tanto en el marco de la Aladi como de Mercosur y de la CAN, parece algo inviable, en especial porque reunir los prerequisites para constituir un MC es algo que aún se encuentra distante en el contexto suramericano. Las organizaciones o estructuras institucionales no han ido más allá de construir zonas de libre comercio y uniones aduaneras imperfectas. Incluso Mercosur no ha logrado constituir una ZLC

plena (Flemes, 2009, p. 1), ya que las barreras y obstáculos comerciales se han reforzado y nunca fueron totalmente eliminados (Malamud, 2012, p. 181).

El establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) parece un objetivo fracasado ante las continuas prórrogas para el plazo dispuesto para su establecimiento. Esto se puede considerar como un gran retroceso en la implementación de la gobernanza multinivel. Por ejemplo, en el marco de la CAN fue adoptada, en diciembre de 2011, la Decisión N° 771⁷, la cual establece suspender las normas sobre el AEC hasta el 31 de diciembre de 2014. Ahora bien, la suspensión temporal del AEC es algo que empieza a perpetuarse en la CAN, pues se viene renovando la suspensión desde la adopción de la Decisión N° 669 de 2007⁸, que establecía la suspensión del AEC hasta el 31 de diciembre de 2008. Por lo tanto, los aplazamientos y la imposibilidad de establecer un AEC no ha sido una crisis temporal, sino que desde hace años las obligaciones para tal fin están suspendidas. Ante esta situación, las posibilidades de avanzar hacia la construcción de una Unión Aduanera parece una tarea irrealizable.

Otro retroceso lo constituye la adopción por parte del Consejo de Ministros de la Comunidad Andina de la Decisión N° 598 del 11 de julio de 2004 sobre las relaciones con terceros Estados⁹, que expresa que los Estados están autorizados para adoptar acuerdos con terceros Estados de manera conjunta y de manera excepcional, unilateralmente. Asimismo, el artículo 2.º obliga a los Estados-parte, en caso de las relaciones con terceros Estados, a garantizar la preservación del derecho comunitario en las relaciones entre los Estados andinos. El retroceso en esta Decisión consiste en que abrió la puerta para la adopción unilateral de tratados de libre comercio, y con ello la preservación y vigencia del derecho comunitario andino se ve seriamente comprometida.

⁷ Decisión N° 771, Política Arancelaria de la Comunidad Andina. Período 108 de sesiones ordinarias de la Comisión, 7 de diciembre de 2011, Lima, Perú.

⁸ Decisión N° 669, Política Arancelaria de la Comunidad Andina. Período 97 de sesiones ordinarias de la Comisión, 13 de julio de 2007, Lima, Perú.

⁹ Véase Decisión N° 598, del 11 de julio de 2004. "Relaciones con Terceros Países". Consejo Andino de Ministros de Relaciones Internacionales. Gaceta Oficial de la Comunidad Andina Nbr. 1092, julio 16 de 2004.

Los obstáculos

Un importante obstáculo que impide implementar una GML en Suramérica lo constituye la imposibilidad misma de avanzar en la integración económica. En efecto, las condiciones para dicha integración no parecen estar dadas, en especial debido a las diferentes necesidades de los Estados suramericanos, como también a las marcadas asimetrías entre ellos. Cada Estado tiene su propia y diferente política económica, es decir que se busca la integración de los mercados, pero sin una efectiva armonización de las políticas económicas (Rueda, 2008, p. 40), por lo cual, las relaciones de los países suramericanos son complejas y en muchos casos contradictorias. Esto podría derivarse del hecho de que son más importantes e imprescindibles las relaciones comerciales con terceros Estados que con los Estados dentro de la misma región. Así, para muchos de ellos es más importante el mercado estadounidense o el europeo, que los mismos mercados latinoamericanos (Sangmeister, 2009, p. 118).

Las asimetrías y diferentes necesidades económicas de los Estados provocan la aparición y suscripción de acuerdos comerciales con terceros, que pueden contener reglas no compatibles con las disposiciones multilaterales de los procesos de integración, con lo cual se genera una coexistencia de acuerdos comerciales que regulan las mismas materias. Esto provoca problemas para la implementación de los acuerdos regionales; en especial se destaca la firma de Tratados de Libre Comercio de Colombia y Perú con EE.UU. y con la UE, que claramente son un freno para la adopción de un AEC y una unión aduanera andina. Así las cosas, la posibilidad de integrar las economías nacionales está limitada y obstaculizada.

Por otro lado, la implementación de la GML encuentra un gran obstáculo en la excesiva institucionalidad intergubernamental de las estructuras de gobernanza suramericana. De este modo, en Mercosur (como se verá en el siguiente apartado) no hay espacio para la creación de órganos supranacionales, con lo cual la posibilidad de tener un nivel supranacional de gobernanza está clausurada. Por su parte, los órganos supranacionales de la CAN, como por ejemplo el Parlamento, no poseen competencias para tomar decisiones, pues es a los órganos intergubernamentales a quienes les corresponde la elaboración de las mismas.

Se destaca que el Parlamento del Mercosur (Parlasur) no posee competencias legislativas ni competencias de vigilancia y tampoco tiene representación ciudadana, ni existen partidos políticos transnacionales (Malamud, 2012, p. 181). Por su parte, el Parlamento Andino posee competencias para participar

en la adopción de los actos jurídicos de la CAN a través de recomendaciones a los órganos legislativos sobre temas de interés comunitario (artículo 43 AC), pero no posee iniciativa legislativa y sus sugerencias pueden o no ser tenidas en cuenta por los demás órganos del SAI (artículo 47 AC). Asimismo, no existe una adecuada conexión entre el Parlamento y los demás órganos del SAI, por lo cual el Parlamento puede solicitar información pero ningún órgano está obligado a entregársela, ni tampoco está obligado a consultarlo en la toma de decisiones (Bustamante, 2004, p. 25). Finalmente, los problemas de inoperancia de este órgano llevaron a que en la reunión de cancilleres de la CAN del 21 de septiembre de 2013 se tomara la decisión de suprimirlo, apoyados en la idea que la creación del Parlamento de Unasur hacía innecesario el Parlamento Andino.

Perspectivas de una institucionalidad supranacional en la estructura de gobernanza multinivel comercial en Suramérica

El concepto de supranacionalidad se refiere a la aprehensión de funciones independientes por parte de los miembros de un órgano de una organización internacional. Por consiguiente, la independencia de los órganos de una organización es la primera característica de la supranacionalidad. Dicha independencia debe estar conectada con competencias de iniciativa y de control, pero en especial con la capacidad de tomar decisiones frente al Estado y frente a las personas naturales y jurídicas que los conforman. Finalmente, la posibilidad de la organización de interferir en la esfera de las personas naturales y jurídicas, por un lado, y la supremacía del derecho frente a los derechos nacionales de los Estados-parte, por otro lado, constituyen las características fundamentales de la supranacionalidad (Fremuth, 2010, p. 29; Gildhoff, 2004, p. 71). En resumen, la supranacionalidad se deriva de la cesión de soberanía hacia órganos supranacionales, que tienen poder de decisión e independencia frente a los Estados. Por lo tanto, el núcleo de la supranacionalidad son las competencias cedidas a los respectivos órganos y la capacidad de estos para adoptar derecho directamente obligatorio en los Estados-miembro (Oppermann, 2009, p. 61; Schöbener, 2009, p. 227; Fuders, 2008, p. 85).

Para el establecimiento de una GML supranacional comercial en Suramérica se requiere, obviamente, de la configuración de instituciones supranacionales en el marco de Mercosur y de la CAN. Ahora bien, se deben diferenciar estos dos procesos, ya que mientras el primero es intergubernamental, el segundo tiene rasgos de supranacionalidad, como, por ejemplo, el efecto y

la aplicación directa de las normas. Así, la CAN ha sido clasificada, *a pesar de su estado primario de desarrollo*, como una organización supranacional (Schöbener, 2009, p. 254).

De todos modos, los rasgos de supranacionalidad de la CAN no parecen más fuertes que sus rasgos de intergubernamentalidad. En este sentido, Bustamante expresa que a pesar de la estructura institucional de la CAN, que se ha desarrollado aún más con la introducción del Sistema Andino de Integración SAI, la naturaleza de la CAN permanece intergubernamental, con lo cual el germen comunitario no encuentra espacio para desarrollarse, y agrega que la CAN tiene órganos comunitarios supranacionales, en especial el Tribunal Andino de Justicia, pero que este aún es muy débil para cumplir con sus tareas (Bustamante, 2004, p. 26).

Por su parte, en el marco de Mercosur la supranacionalidad no encuentra eco, en especial en Brasil, pues dicho país siempre se ha opuesto a la introducción y reforzamiento de elementos supranacionales en el desarrollo del proceso. Se puede evidenciar que establecer la supranacionalidad no hace parte de los intereses de Brasil. De allí que los Estados-parte de Mercosur se hayan decidido por la paulatina integración a través de un camino intergubernamental (Herdegen, 2009, p. 2003). La alternativa de la supranacionalidad no ha sido seriamente discutida en Brasil, ya que existe la percepción de que la supranacionalidad podría volver al país un rehén de Argentina (Spektor, 2011, p. 163). La idea de que de la profundización del proceso de integración se deriva una pérdida de soberanía y autonomía por parte del Estado nacional, impregna desde siempre la posición de Brasil frente a Mercosur (Vigevani y Ramanzini, 2009, p. 24). Por consiguiente, la cesión y el reparto de los derechos soberanos hacia las instituciones comunitarias es todavía muy restringida (Rueda, 2009, p. 66). Lo anterior refuerza la idea de que los Estados suramericanos le dan más importancia a su soberanía nacional que a vincularse en instituciones multilaterales (Flemes, 2009, p. 1).

De esta manera, las perspectivas de introducir la supranacionalidad son muy pocas, en especial porque en la región ronda la idea de que ceder soberanía y establecer órganos supranacionales significa una fuerte restricción de la soberanía nacional. Sin embargo, el proceso europeo muestra que la cesión de soberanía hacia la organización es algo solo parcial, restringido y ceñido al principio de atribución, que no implica la cesión de competencias generales que comprometan la permanencia de la soberanía estatal. Asimismo, en la experiencia europea las instituciones supranacionales juegan un papel relevante para la formulación y elaboración de las reglas que deben cumplir

los diferentes actores del proceso. Las instituciones supranacionales aseguran cierta independencia para la evaluación de las políticas nacionales de los Estados-parte (Sangmeister, 2009, p. 121). En este punto, es también importante destacar que los aspectos supranacionales de la integración, como por ejemplo la primacía y el efecto directo del derecho de la unión y de la jurisprudencia han contribuido en gran medida a la realización e implementación de la integración europea, por lo cual hay una estrecha conexión entre supranacionalidad y los avances de la integración.

La renuncia a establecer instituciones supranacionales obstaculiza los avances para la realización de la integración. En especial porque la integración requiere de órganos independientes con determinadas tareas y poder legislativo, que puedan aplicar sus decisiones, incluso contra la voluntad de los Estados, con lo cual el proceso puede desarrollarse de manera dinámica y efectiva. Finalmente, los problemas de implementación de las normas de integración económica podrían derivarse, o al menos complicarse, por la ausencia de una institucionalidad supranacional fuerte y consolidada.

Participación de los actores no estatales en la configuración de gobernanza multinivel comercial y su interacción con los Estados

La participación de los actores no estatales en la configuración de una GML comercial es restringida. No obstante, tanto en Mercosur, como en la CAN, existen órganos consultivos conformados por representantes privados, con facultades para emitir opiniones sobre el proceso de integración. Por ejemplo, el Foro Consultivo Económico-Social de Mercosur está integrado por representantes de los sectores económicos y sociales. El Foro tiene una función consultiva y se manifiesta mediante recomendaciones al Grupo del Mercado Común (artículos 28 y 29, Protocolo de Ouro Preto).

Así, la estructura orgánica de la CAN creó el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral, constituido por representantes de alto nivel elegidos por el sector empresarial y laboral de cada país miembro. Estos consejos consultivos tienen la facultad de emitir opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, sobre programas o políticas del proceso de integración que sean de interés para sus respectivos sectores (artículo 44 AC). De otro lado, las facultades de los consejos consultivos en la elaboración de las normas son limitadas, ya que estos pueden estar en las reuniones vinculadas a la

elaboración de proyectos de Decisión, de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales, solo en el caso de que sean convocados a participar. Finalmente se destaca que los consejos consultivos pueden participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión (artículo 44 AC).

Conclusiones

1. En Suramérica no existe una GML comercial, como en la UE, pues como se ha explicado a lo largo de este trabajo, en el contexto suramericano los elementos y presupuestos de la integración difieren en enorme medida frente a Europa. De esta manera, en Suramérica se puede hablar de una GML con presupuestos propios, y no precisamente dentro del marco de un proceso de integración, como sucede en la UE. Por consiguiente, los niveles de GML son el unilateral, bilateral y multilateral, en los cuales se toman decisiones aunque no necesariamente de manera vinculada; es decir que no existe la participación de diferentes niveles para tomar una decisión, sino que en cada nivel se toman decisiones diferentes. No se trata entonces de un proceso en el que participan los actores de los diferentes niveles para adoptar una decisión, como supone el modelo supranacional, nacional y subnacional.
2. Los procesos de gobernanza global y regional han tenido gran incidencia en los intentos de conformar una GML comercial en Suramérica. En este sentido, tanto Mercosur como la CAN se consideran como una respuesta de la región a los cambios internacionales que facilitarían una mejor inserción de la región en los procesos de globalización y de regionalización. De otro lado, se debe destacar que la política comercial de EE.UU. para la región afecta la posibilidad de profundizar la integración económica en Suramérica, debido a que los TLC bilaterales con Perú, Colombia y Chile evaporaron las posibilidades de establecer un AEC, una Unión Aduanera y finalmente un MC. Finalmente, la política comercial de EE.UU. provoca en la región el enfrentamiento entre diferentes tipos de regionalismo, pues Venezuela con el ALBA y Brasil con su negativa al ALCA e intento de reforzamiento de Mercosur, se oponen al modelo estadounidense.
3. Los principales avances para el desarrollo y la implementación de una GML comercial en Suramérica, lo constituyen la creación de Mercosur y de la CAN, pues su institucionalidad orgánica permite pensar

la posibilidad de abrir espacios para la toma de decisiones más allá del marco nacional. Por otro lado, los principales retrocesos de la GML consisten en la imposibilidad misma que han tenido Mercosur y la CAN para cumplir e implementar sus objetivos, es decir, para establecer un AEC, perfeccionar la Unión Aduanera y avanzar hacia el MC. Al no cumplir los objetivos, las organizaciones se atascan y empieza el retroceso. Finalmente, los principales obstáculos para la implementación de una GML comercial están representados en las asimetrías económicas y en las diferentes necesidades comerciales de los Estados suramericanos, lo cual impide seguir avanzando en el proceso; por otro lado, la institucionalidad de Mercosur y de la CAN, con su concentrado poder de decisiones en los gobiernos nacionales, bloquea la participación de otros actores. Mercosur, con su excesiva intergubernamentalidad, no cuenta con un órgano independiente de los gobiernos, con capacidad de decisión; mientras que la CAN cuenta con una estructura con rasgos supranacionales, pero el poder de los órganos supranacionales es aún insuficiente, por lo que el mayor poder de decisión aún recae sobre los gobiernos. Por lo tanto, las perspectivas de implementar la supranacionalidad en las estructuras de GML comercial son muy pocas.

4. Como consecuencia de los obstáculos y problemas para implementar una GML comercial, los actores privados tienen una participación muy restringida en la toma de decisiones dentro de la CAN y Mercosur. Apenas funcionan los consejos consultivos en los que participan sectores privados, pero sus capacidades en la toma de decisiones son nulas, al poder solamente emitir recomendaciones y opiniones que pueden ser o no tenidas en cuenta por los demás órganos de los procesos de integración.

Recomendaciones

La recomendación para implementar y desarrollar una GML comercial no puede ser otra que señalarles a los gobiernos, y en particular a los agentes que construyen la integración, la importancia de explorar mecanismos para introducir órganos supranacionales fuertes, con independencia y capacidades legislativas y de coerción, con lo cual se establecería un nivel supranacional de gobernanza y se incentivaría la conformación de redes para la participación de actores públicos en varios niveles de gobierno y de los sectores privados.

El modelo europeo muestra que establecer instituciones supranacionales no significa que el Estado pierda su soberanía o que se desvanezca la estatalidad de los Estados-nación. Se trata, en cambio, de compartir la soberanía en temas comerciales, de lo cual se podría beneficiar toda la región. Por otro lado, se debe fortalecer e incentivar la participación efectiva de los sectores locales y regionales para desarrollar un eventual nivel subnacional de gobernanza multinivel comercial en Suramérica.

Referencias bibliográficas

- Arroyave, M. (2008). Ineficacia crónica del derecho andino: uno de los factores importantes para el ocaso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). *Papel Político*, 13 (1), 299-321.
- Arroyave, M. (2008b). Interdependencia comercial entre Colombia y Venezuela: tensiones y transformaciones con Uribe-Chávez. En E. Pastrana, C. Wieland y R. Vargas (Eds.), *Vecindario agitado Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Konrad Adenauer Stiftung.
- Arroyave, M. (2012). La Unasur en la estrategia regional de Colombia y Brasil. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil ¿Socios en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de San Buenaventura.
- Beck, U. y Grande, E. (2007). *Das kosmopolitische Europa*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Bizzozero, L. y Vera, T. (1995). *El Mercosur en funcionamiento: de Asunción a Ouro Preto*. Montevideo: Universidad de la República.
- Börzel, T. y Heard, K. (2009). Networks in UE multi-level governance: concepts and contributions. *Journal of Public Policy*, Special Issue, 29 (2), 135-152.
- Bustamante, A. (2004). Desarrollo institucional de la comunidad andina. *Aldea Mundo*, 8 (16), 16-28.
- Cárdenas, J. (2000). *Impacto del ALCA en la comunidad andina. Consideraciones para definir una estrategia de negociación conjunta desde la perspectiva colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA18-10-01.htm
- Cardona, D. (2008). El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. *Revista de la Integración*, 2, 19-30.
- Cardozo, E. (2004). Venezuela en la comunidad andina: retrocesos en tres escalas. *Aldea Mundo*, 8 (16).
- Cepal. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Everling, U. (2002). Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft. *JZ* 5/2000.
- Flandes, D. (2007). Brasilien. Regionalmacht mit globalen Ambitionen. *GIGA, Focus*, 6.

- Flemes, D. (2009). Konkurrierender Regionalismus: Fünf Jahren Unasur und ALBA. *GIGA, Focus*, 12.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en Suramérica. *Papel Político*, 17 (1), 203-238.
- Fremuth, M. (2010). *Die Europäischen Union auf dem Weg in die Supranationalität*. Berlin: Lit Verlag.
- Fuders, F. (2008). *Die Wirtschaftsverfassung des Mercosur, eine rechtsvergleichende Darstellung unter besonderer Berücksichtigung des Recht der Europäischen Union*. Berlin: Duncker & Humblot Verlag.
- García, M. (2004). Nueva política y dimensión sudamericana. En *Alternativas para la Comunidad Andina frente al ALCA y al Mercosur*. Bogotá: Observatorio Andino de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Geiger, R. (2010). *Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht*. 5. Aufl. München: C. H. Beck.
- Gildhoff, N. (2004). *Die Organe der Europäischen Gemeinschaften in den intergouvernementalen Unionssäulen*. Münster: Lit Verlag.
- Gómez, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 53 (special edition).
- Granados, J. (1999). *El ALCA y la OMC: especulaciones en torno a su interacción*. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Intal.
- Griffiths-Spielman, J. (2009). Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Suramericano de Defensa-Unasur. Un nuevo intento? *Globalización, competitividad y gobernabilidad*, 3 (1).
- Herdegen, M. (2009). *Internationales Wirtschaftsrecht*. 8 Aufl. München: C. H. Beck Verlag.
- Herdegen, M. (2011). *Völkerrecht*, 10. Aufl. München: C. H. Beck Verlag..
- Hooghe, L. y Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hummer, W. (2005). Integration in Lateinamerika und in der Karibik-Aktueller Stand und zukünftige Entwicklungen. S. 13. *Verfassung und Recht in Übersee (VRÜ)*, 38.
- Ibáñez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Recuperado de www.reei.org/reei1/Ibanezag.reei.pdf
- Illera, O. (2005). La política exterior de Chávez: proyección de la revolución bolivariana en la relaciones Internacionales. *Desafíos*, 12, 209-240.

- Kaiser, W. (2009). Networks in European Union multi-level governance. *Journal of Public Policy*, Special Issue, 29 (2), 135-151.
- Kissinger, H. (1994). *Die Vernunft der Nationen-Über das Wesen der Außenpolitik*. Berlin: Siedler.
- Kucler, M. (2010). Multilevel governance within the European Union. *European View*, 9 (1), 97-103.
- Malamud, A. (2012). Sovereignty is back, integrations out: Latin American travails with integration. En J. Roy (Ed.), *The State of the union(s): the Eurozone crisis, comparative regional integration and the EU Model*. Miami: Inter-American Jean Monnet Chair Editorial.
- Morata, F. (2004) Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Oppermann, T., Claussen, C. y Nettesheim, M. (2009). *Europarecht, 4. Aufl.* München: Verlag C. H. Beck.
- Phillips, N. (2003). Hemispheric integration and subregionalism in the Americas. *International Affairs*, 79 (2), 327-349.
- Ramos da Silva, E. (2002). *Rechtsangleichung im Mercosul: Perspektiven für das Niederlassungsrecht von Gesellschaften anhand von Erfahrungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Rueda, F. (2008). Las debilidades de la integración subregional en América Latina. En De Lombaerde, Kochi y Briceño (Eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI.
- Rueda, F. (2009). ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. *Nueva Sociedad*, 219, 59-75.
- Sangmeister, H. (2009). La perspectiva económica de la integración de América del Sur. En Bogdandy, Landa y Morales (Eds.), *¿Integración suramericana a través del derecho? un análisis interdisciplinario y multifocal*. München: Max Planck Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- Schöbener, B. (2009). *Allgemeine Staatslehre*. München: Verlag C. H. Beck.
- Spektor, M. (2011). El regionalismo de Brasil. En B. Sorj y S. Fausto (Coords.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Plataforma Democrática.
- Terz, P. (2009). Interessentheorie. Eine Studie im koordinatensystem von philosophie, epistemologie und völkerrechtssoziologie. *Papel Político*, 14 (1), 250-303.
- Van Klaveren, A. (1997). Regionalismo y multilateralismo: una convergencia necesaria. En S. López (Ed.). *El futuro del libre comercio en el continente americano*. México: UNAM.

- Ventura, D. (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vieira, E. (2008). *Formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, Convenio Andrés Bello.
- Vigevani, T. y Ramanzini, Jr. H. (2009). As influências das mudanças internacionais para a percepção brasileira de integração regional. *Nueva Sociedad*, 219, 28.

Integración infraestructural y gobernanza multinivel en Suramérica: las rutas de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

.....
Oscar Simmonds Pachón

Introducción

Los servicios de infraestructura tienen un papel determinante en la construcción de procesos de regionalismo profundos y sistémicos. Una de las funciones principales de las plataformas infraestructurales regionales es permitir una articulación entre los diferentes procesos de producción de los países de una región, en condiciones de una eficiencia mayor que la que puedan alcanzar los Estados por sí solos. Además, la integración infraestructural supone el avance de la interdependencia entre los países, condición necesaria para pensar que la proximidad geográfica de los Estados se convierta en una real ventaja para la configuración de una identidad regional, de un “nosotros”, entre los países de una región.

Debido a la importancia que contienen los procesos de integración infraestructural, en el presente artículo se da cuenta de algunos aspectos claves de la forma como se ha desarrollado esta integración en el subcontinente suramericano. Así las cosas, la pregunta de investigación que orienta este escrito es: ¿cómo se ha desarrollado la gobernanza multinivel en materia de integración infraestructural?

Con la intención de dar cuenta de la pregunta de investigación que se propone, este escrito se estructura en cuatro secciones. En la primera parte se presentan, de manera breve, las categorías analíticas que ofrecen la gobernanza multinivel y los estudios del nuevo regionalismo para entender los procesos de integración infraestructural en la región. Luego, en la segunda sección, se estudia la relación entre la integración infraestructural y el desarrollo de la gobernanza multinivel en la región suramericana, entendiendo esta integración como parte del avance del nuevo regionalismo en el espacio suramericano, haciendo énfasis en la experiencia de la IIRSA y del recientemente creado Cosiplan.

En la tercera parte, y entendiendo que es un tema que no se puede obviar al analizar los componentes del nuevo regionalismo, se analiza el lugar que ocupan en la estrategia regional y global de Brasil los procesos de integración infraestructural y, además, cómo puede ser entendida la percepción de algunos de los vecinos del gigante suramericano respecto a estos procesos. Por último, en este artículo se da una breve mirada a la forma como ha sido interpretado el avance de la integración infraestructural por parte de ciertos actores no gubernamentales, haciendo énfasis en los grupos indígenas que han vivido, de primera mano, los efectos colaterales de los proyectos.

Regionalismo e integración infraestructural: un encuadre conceptual

Las dinámicas del regionalismo en América Latina, sobre todo en la región suramericana, han mostrado, en las dos últimas décadas, una diversidad y un impulso renovados que permiten hablar de la configuración de un regionalismo que, desde algunos ángulos, puede entenderse de manera diferente al regionalismo abierto que determinó buena parte de las experiencias suramericanas de regionalización, sobre todo durante la segunda mitad del siglo xx. Para autores como Sanahuja (2007, p. 76), Ibáñez (2000, p. 4) o Gragea (2002, p. 140), este regionalismo “diferente” puede ser denominado *nuevo regionalismo* y, aunque comparte ciertos valores o ejes temáticos que se pueden identificar como naturales dentro del regionalismo abierto, como son los relativos al comercio regional y a los flujos de inversión extranjera, adquiere una identidad diferente que permite la diversificación y ampliación de los asuntos, problemas, recursos, actores, intereses y espacios que lo configuran.

Ahora bien, al pensar superficialmente en las condiciones de posibilidad que han permitido la configuración de este nuevo regionalismo, es necesario

dar cuenta de la creciente importancia que han venido adquiriendo las regiones y las *potencias líderes regionales* (Nolte, 2012, p. 30), a propósito de las reconfiguraciones de las relaciones de poder y la emergencia de nuevos *world players* en el sistema internacional. En este sentido, como apuntan Pastrana y Vera (2012, p. 135), “la distribución del poder mundial ha cambiado”, y una de las consecuencias de ello es que se abre el espacio a la participación, con mayores márgenes de maniobra y agencia, para actores que, en la mayoría de los casos, actuaban como observadores de la acción de las dos superpotencias de la segunda posguerra y, luego, de la inobjetable hegemonía de los Estados Unidos. Es decir, sin profundizar demasiado en el tema, estaríamos en un escenario en el que la multipolaridad y la interdependencia reajustan los lugares de poder y las fuerzas en el orden global, al punto de objetar la unipolaridad emergida después de la caída de la Unión Soviética.

Las regiones en este nuevo “estado de cosas” adquieren una relevancia estratégica, en tanto han entrado en escena como un nuevo tipo de actor —siendo el caso más dicente el de la Unión Europea—, en un entramado de relaciones globales en el que los Estados-nación se constituyen en los actores excluyentes del sistema internacional. La región, entonces, es la configuración de un subsistema del sistema internacional (Godehardt, 2012, p. 54), que supera la categoría de asociación de Estados. A propósito de esto, Pastrana y Vera (2012), dando cuenta de los aportes de Godehardt (2012), proponen, como se acaba de plantear, el rango de subsistemas para las regiones:

La importancia creciente de las regiones en la reconfiguración del orden mundial postunipolar ha conducido a que en la literatura especializada se hayan acuñado, durante la última década, una variedad de conceptos, tales como regionalización, regionalismo, sistemas y subsistemas regionales, órdenes regionales o complejos de seguridad regional. Dichos conceptos expresan, por un lado, la existencia y funcionalidad de una asociación de Estados y, por otro, de un subsistema (parte) o unidad (unidad, polo) del sistema internacional. (Pastrana y Vera, 2012, p. 140)

Articulado a esta creciente importancia de las regiones se puede identificar un nuevo actor que, aunque se despliega más en la clave de los agentes tradicionales del sistema internacional—los Estados—, emerge como parte del nuevo andamiaje del sistema internacional; se trata de las potencias líderes regionales. Estas, como plantea Nolte (2006, p. 14), se desenvuelven en dos sentidos: por un lado, como potencias regionales y, por otro, como potencias

medianas en la red de actores del sistema internacional; aunque es notorio que en su accionar internacional se puede advertir en ellas la intención de convertirse en potencias con alcance global. Para describirlas de una manera más concreta, Nolte (2012) ofrece una serie de atributos que las tipifican:

(1) es un Estado que está interconectado en la región política, económica y culturalmente; (2) es un Estado que ejerce su influencia y la fortalece mediante estructuras de gobernanza regional; (3) es un Estado que articula y define una identidad regional o un proyecto regional común; (4) es un Estado que define considerablemente la agenda de seguridad regional; (5) es un Estado cuyo rol de líder es reconocido o, por lo menos, respetado, sobre todo, por otras potencias líderes regionales (como miembros del mismo club); y (6) es un Estado que es partícipe o miembro de Foros e Instituciones regionales, el cual, además de representar sus propios intereses en dichos escenarios, actúa también, por lo menos parcialmente, como representante de los intereses regionales. (2012, p. 35)

Partiendo de estos atributos, en especial del último de ellos, se puede formular que las potencias líderes regionales pueden resultar ser los principales promotores de los procesos de regionalización e integración. Siendo el interés de configurar espacios regionales proclives a sus intereses uno de los principales motores de esta conducta; es decir, para varias de las potencias líderes regionales contar con la confianza y apoyo de sus Estados conjuntos territorialmente puede ser entendido como una condición para poder estar en la capacidad de desplegar en sus vecindarios su “poderío e influencia” (Rocha y Morales, 2010, p. 271), sin que esto implique una postura orientada a la disuasión por medio de la fuerza, lo cual podría redundar en un incremento de los costos necesarios para establecerse como potencia regional. Siguiendo con Rocha y Morales (2010), una muestra de la activa tendencia de buena parte de las potencias regionales, en materia de fomento de la regionalización, es el empuje que les dan a los sistemas de integración, cuyas manifestaciones podrían entrar en el espectro de las estrategias de *soft power*¹:

¹ Conviene traer a colación la forma como Nye entiende el poder blando o *soft power*: “¿A qué me refiero con poder blando? El poder militar y el poder económico son ejemplos de poder duro, del poder de mando que puede emplearse para inducir a terceros a cambiar de postura. El poder duro puede basarse en incentivos (zanahorias) o amenazas (palos). Pero también hay una forma indirecta de ejercer el poder. Un país puede obtener los resultados que desea en política mundial

Las potencias regionales son activos impulsores de los sistemas de integración regionales: India en la South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC); Sudáfrica en la Southern African Development Community (SADC); Rusia en la Comunidad de Estados Independientes (CEI); Brasil en el Mercado Común del Sur (Mercosur) y en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); y México en el Proceso Integrador Mesoamericano y en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, por mencionar los más destacados. La excepción al parecer sería China, pero todo indica que este Estado también ha emprendido la vía hacia la integración regional: el inicio de las negociaciones con la Asean data del 2002 y el TLC China-Asean ha entrado en vigor a inicios del año 2010. (Rocha y Morales, 2010, p. 270)

Ahora bien, la mayoría de estos sistemas de integración se pueden entender bajo el prisma del regionalismo multinivel (Giacalone, 2011, p. 31), en tanto incorporan en sus agendas una amplia diversidad de temas y consienten la participación de actores no gubernamentales. Al aproximarnos a los procesos suramericanos, se puede ver, entonces, cómo en las últimas décadas la acción de espacios multilaterales como Unasur, Mercosur, OTCA o la IIRSA —esta última será objeto de un análisis más profundo en este artículo— han dado pie a que se piense en un nuevo regionalismo sustentado, en buena parte, en la gobernanza regional multinivel (tema ampliamente abordado en los dos primeros capítulos de este libro). Situación que se viabiliza, en parte, por la comodidad que ofrece a los gobiernos el estar en espacios de gobernanza regional multinivel en los que la flexibilidad de sus mecanismos y agendas no les implica poner en juego aspectos políticos estructurales de su institucionalidad. Siguiendo con Giacalone (2011), a propósito de los dos tipos de gobernanza multinivel que se pueden identificar en Hooghe y Marks, se puede tener en cuenta lo siguiente:

Hooghe y Marks (2003) identifican dos tipos de regionalismo multinivel —“uno que concibe la dispersión de la autoridad hacia jurisdicciones

porque otros países quieran seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura. En este sentido, es tan importante tener la vista puesta en la política mundial y atraer a terceros como obligar a otros a cambiar mediante amenazas o el uso de armas militares o económicas. Este aspecto del poder —lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona— es lo que yo llamo poder blando” (Nye, 2002, p. 30).

con propósitos generales, exclusivas y durables. Un segundo tipo considera jurisdicciones no exclusivas y flexibles para tareas especiales”. Ambos tipos se encuentran en la experiencia europea, ya que algunas jurisdicciones representan comunidades permanentes y otras resuelven problemas específicos. Por lo tanto, la difusión de la toma de decisiones desde el nivel del Estado-nación puede originar dos resultados: tipo I, instituciones de propósitos generales, y tipo II, de tareas específicas, que serían respuestas alternativas al problema de la coordinación entre niveles. (Giacalone, 2011, p. 31)

Entonces, teniendo en cuenta estas breves precisiones analíticas sobre algunos aspectos del nuevo regionalismo y la nueva gobernanza en su variante multinivel, es necesario, por motivos del objetivo de este artículo, plantear una articulación inicial entre estos procesos y los de integración infraestructural en la región suramericana para, en las siguientes secciones, tratar de manera específica la integración infraestructural desarrollada por la IIRSA, en clave de gobernanza multinivel.

Integración infraestructural, gobernanza multinivel y provisión de bienes públicos regionales

A continuación se aborda el papel que ha tenido la *integración infraestructural* en el desarrollo de algunos componentes de la gobernanza multinivel suramericana. Lo anterior se articula con ciertos aspectos generales de este tipo de integración en América del Sur y con algunos elementos institucionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), entendiendo que esta se ha constituido en el principal esfuerzo multilateral, en el espacio suramericano, en cuanto a la conformación de redes infraestructurales regionales.

Un primer elemento que se debe tener en cuenta al hablar de integración infraestructural en Suramérica y su relación con la gobernanza multinivel en la región, es que aquella no puede entenderse en clave de la experiencia europea, ya que obedece a procesos históricos que difieren en buena parte de los que se han vivido, en materia de regionalización, en nuestra parte del mundo. En el caso europeo, la integración infraestructural puede ser vista como parte de un proceso de integración más amplio: la integración económica; la cual, de alguna manera, más allá de los problemas de diseño que presenta en la actualidad, permite hablar de la UE como de la mejor expresión

de una región. Así las cosas, lo infraestructural sería un elemento transversal en una serie de etapas: área de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica (IIRSA, 2010, p. 4).

Sin embargo, al acercarnos a la ruta de esta integración en Suramérica, se puede notar que esta no ha contado con una progresión estructurada sino que ha sido sometida a los impulsos o desmedros que han incorporado los gobiernos de los Estados de la región. A pesar de ello, al tratar de caracterizar conceptualmente la integración infraestructural, se puede aludir a ella como un componente de la integración económica regional, constituyéndose en condición de una integración profunda que vaya más allá del regionalismo abierto.

En este sentido, la integración infraestructural se constituye en un entramado de equipamientos regionales que permite contar con la provisión de servicios y *bienes públicos regionales* (Sandler, 2006, p. 7), de tal manera que los procesos productivos y de comercialización, ya sea por vías aéreas, terrestres o fluviales, entre otros, cuenten con las plataformas necesarias para que se disminuyan costos y se incrementen los niveles de competitividad de los productores y de las economías nacionales. Sin duda, este tipo de integración sería un esfuerzo por implementar políticas públicas regionales en las que los Estados asumen un rol protagónico a la hora de afrontar los problemas que emergen de entornos globales más competitivos y excluyentes (Villa, 2007, citado en Bocalandro y Villa, 2009, p. 3).

Como todo bien público, los diferentes componentes de la oferta física que promueve la IIRSA deben ser potenciados por los Estados que tienen participación en esta instancia de gobernanza multinivel, en tanto no serían los agentes privados los que tendrían las “motivaciones” suficientes para invertir y realizar las acciones que sean necesarias. Así las cosas, que los Estados se encarguen de asumir los costos de la integración infraestructural se entiende como un elemento determinante en los objetivos, los avances y los desarrollos concretos de estos procesos.

Ahora bien, la principal configuración multilateral de alcance regional en el espacio suramericano, referente a integración infraestructural, ha sido la IIRSA, y conviene tener claros algunos de sus elementos descriptivos. Esta instancia de gobernanza multinivel apunta a la búsqueda de la formación de redes de infraestructura en materia de vías, telecomunicaciones y energía, que permitan a los Estados de la región superar problemas comunes, aunque con diferentes magnitudes según el país, como los altos costos de transporte, los bajos niveles de conectividad y la ausencia de vías de comunicación entre

varias de las regiones y subregiones del subcontinente. Todo con el fin de mejorar la eficiencia de los procesos productivos de los países de la región y aumentar sus niveles de desarrollo social y económico².

Teniendo en cuenta estos elementos, los programas y proyectos de la IIRSA pueden ser entendidos en clave de provisión de bienes y servicios públicos regionales. Aunque estos tienen una finalidad particular, que es la de incrementar los niveles de desarrollo económico y social que se puedan alcanzar hacia adentro de los países y hacia las regiones que estos componen. De tal manera, la integración infraestructural se puede comprender con la utilización de categorías del desarrollo económico, en tanto cumple funciones ligadas a la producción y a la generación de riqueza. En este sentido, como plantean la Cepal y Unasur (2011):

La relación existente entre infraestructura y desarrollo económico puede verse de la siguiente manera: por el lado de la oferta, una mayor disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura contribuyen a incrementar la productividad de los factores y reducen los costos de producción, favoreciendo de este modo la competitividad de las firmas e incentivando la inversión y el crecimiento económico; por el lado de la demanda, el crecimiento económico genera un aumento de la demanda de servicios de infraestructura, completándose el círculo virtuoso. (Cepal y Unasur, 2011, p. 10)

Ahora bien, en escenarios de regionalismo, esta oferta de servicios de infraestructura regional se entiende en tanto estrategia conjunta para reducir el impacto de uno de los mayores problemas comunes de la región: los costos de exportación; los cuales, en algunos casos, les restan competitividad

²Como sustento conceptual de la IIRSA, se puede encontrar una relación positiva entre la presencia de infraestructura y los niveles de desarrollo económico, de tal manera que entre mayor sea la oferta de bienes y servicios de infraestructura, mayor será el desarrollo: “A partir de una relación positiva entre la infraestructura y el crecimiento económico, y de una relación negativa entre infraestructura y desigualdad de ingresos, se deja en evidencia que aquellos países que tienen mejor disponibilidad de infraestructura son los que expresan mejores resultados de desarrollo económico (medido en términos de crecimiento interanual del PIB), al mismo tiempo que tienen menor inequidad en la distribución del ingreso. La validez de ambas relaciones se verifica, tanto para la dotación física como para la calidad de la infraestructura provista; y su intensidad se magnifica especialmente cuando se involucra la infraestructura con la conectividad y las políticas de inclusión social apuntadas a las regiones que económica y socialmente se encuentran menos privilegiadas” (Cipoletta, 2011, p. 8).

a los productos del subcontinente suramericano, debido a que cargan con sobrecostos asociados a la producción, transporte y comercialización de bienes y servicios. Ahora bien, en economías de mercado es necesario tener en cuenta que para el éxito de este tipo de estrategias se requiere del concurso de diversos actores —estatales, privados y sociales, entre otros— para que puedan ser materializadas.

Por otro lado, al requerirse acciones y políticas regionales que afectan los territorios, la integración infraestructural conlleva una necesaria cooperación entre distintos niveles de gobierno. Así las cosas, y como se planteó en páginas anteriores, se podría decir que los esfuerzos institucionales en materia de integración infraestructural pueden ser analizados a través del lente de la gobernanza multinivel, ya que implican la configuración de procesos de gobernanza en diferentes niveles de gobierno subnacionales y nacionales, y la participación de diferentes tipologías de actores estatales y no gubernamentales.

Por último, se estaría en el campo de la *integración positiva*, si se tiene en cuenta que esta se configura a partir de la *fusión de dominios independientes de representación y autoridad* (IIRSA, 2010, p. 4), que conllevan diversos niveles de negociación referidos a temas específicos que no implican una cesión de soberanía por parte de los Estados-nación. Es decir, la integración infraestructural, de este modo, podría ser entendida en clave de gobernanza multinivel, aunque esto no significa que sea en su totalidad una expresión de esta nueva forma de gobierno.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan): nuevos acoples para la integración infraestructural

Como se ha venido planteando, la IIRSA ha jugado un rol protagónico en la integración física de la región suramericana, por lo que resulta necesario, antes de analizar su articulación con Cosiplan, dar cuenta de algunos aspectos institucionales de la Iniciativa. En este sentido, en cuanto instancia de gobernanza regional, para Unasur y la Cepal, la IIRSA —nacida en el año 2000, en el marco de la reunión de mandatarios suramericanos que se desarrolló en Brasilia— es:

[...] un mecanismo de cooperación y diálogo entre 12 países de América del Sur para intercambiar información y coordinar políticas y planes

de inversión sectoriales. Tiene como objetivo promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, procurando promover el desarrollo sostenible de la región. Su papel estratégico consiste en mitigar y, en lo posible, eliminar los obstáculos de integración física más notorios (cuellos de botella, tramos faltantes, etc.); fomentar el comercio intrarregional en América del Sur; estimular la reorganización de cadenas productivas; asistir en la construcción de una economía suramericana más integrada, competitiva y dinámica en un marco de sostenibilidad social y ambiental; incentivar la participación del sector privado; abogar por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores; y disminuir el costo comercial y de distribución mediante el desarrollo de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. (Cepal y Unasur, 2011, p. 52)

Teniendo presente la definición anterior, es necesario tener en cuenta que el peso de la integración infraestructural en los procesos de gobernanza regional en Suramérica tiene como su mayor componente a la IIRSA, no solo por la cantidad de tópicos que aborda en materia de integración física, sino porque se ha constituido en la instancia que mayores avances ha presentado en la materia, aunque no haya alcanzado la finalización de la totalidad de los proyectos que se ha propuesto. A manera de balance, se puede decir que la IIRSA ha logrado que más del 60% de los proyectos que ha planificado se hayan terminado o estén en etapa de ejecución, lo cual resulta relativamente representativo, si se considera que la cartera de inversiones de la iniciativa se acerca a los 130.000 millones de dólares.

La IIRSA incorpora en sus estrategias de acción una subdivisión del territorio suramericano, a partir de la cual se identifican sus programas y proyectos. Los nueve ejes territoriales son: eje del Amazonas, eje andino, eje de Capricornio, eje del Escudo de Guayanés, eje de la hidrovía Paraguay-Panamá, eje interoceánico central, eje Mercosur-Chile, eje Perú-Brasil-Bolivia y eje del sur. A esta subdivisión de la región se le llama Ejes de Integración y Desarrollo (EID).

En cuanto a la estructuración de los ejes de acción de la IIRSA, hay que tener en cuenta que estos se organizan a partir de nueve líneas de acción básicas, que son las siguientes: 1) diseñar una visión más integral de la infraestructura; 2) encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los EID; 3) modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales que norman el uso de la infraestructura;

4) armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados; 5) valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos; 6) mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional; 7) incorporar mecanismos de participación y consulta; 8) desarrollar nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos; y 9) estructurar esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgos de cada proyecto (CAF-BID, 2000, pp. 2-4).

Por otro lado, y retomando el tema de las carteras de inversión de la IIRSA, es fundamental tener en cuenta que esta, para el periodo 2012-2020, en articulación con el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), que es parte integral de Unasur, han formulado la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), en la cual se presupuestan inversiones superiores a los 17 mil millones de dólares —cifra que llega a ser cerca del 13% de toda la cartera de proyectos de Cosiplan (ver Tabla 1).

TABLA 1. Proyectos de la API por EID y monto de inversión (millones de US\$)

| EID | PROYECTOS ESTRUCTURADOS | PROYECTOS INDIVIDUALES | MONTO DE INVERSIÓN (MILLONES DE US\$) |
|-------|-------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| AMA | 3 | 25 | 3.418,0 |
| AND | 5 | 11 | 3.623,9 |
| CAP | 5 | 18 | 4.435,4 |
| GUY | 3 | 4 | 900,8 |
| HPP | 4 | 15 | 1.998,1 |
| IOC | 4 | 7 | 416,7 |
| MCC | 6 | 7 | 2.382,3 |
| PBB | 1 | 1 | 85,4 |
| TOTAL | 31 | 88 | 17.260,7 |

Fuente: IIRSA (2012).

De esta disposición de recursos de inversión, en la actualidad se encuentra en fase de ejecución cerca del 50%, y alrededor de la mitad de los proyectos están en etapas de pre-ejecución, lo que permite decir que la mayoría de los recursos de inversión se encuentran marchando (Unasur-IIRSA, 2012, p. 11);

de alguna manera, esto representa una evidencia de que se encuentra en marcha buena parte de los diseños programáticos propuestos en materia de integración infraestructural, sin que ello signifique que son suficientes para pensar en la consolidación de una plataforma física regional que permita pensar en una integración profunda en el espacio suramericano.

Entonces, una vez presentada esta tenue radiografía de la IIRSA, y entendiendo que un diagnóstico de la misma no es el objeto de este escrito, resulta pertinente tener presentes algunos elementos descriptores del Consejo Superior de Infraestructura y Planeamiento. Un elemento inicial es que Cosiplan es uno de los consejos sectoriales de Unasur, cuyo objetivo es abordar los temas relativos a la infraestructura regional. Su creación tuvo lugar en la tercera reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Unasur, que se llevó a cabo en 2009 en Quito. En este sentido, resulta válido tener en cuenta que en el Tratado Constitutivo de Unasur —creada en 2008— se estableció, en el artículo 3.º, que uno de sus objetivos principales es promover el desarrollo de interconexión regional, por medio de una infraestructura adecuada, que permita el avance del desarrollo social y económico de los países del espacio suramericano.

Ahora bien, el mayor impacto institucional de la articulación entre la IIRSA y Cosiplan se puede entender a partir de los cambios en las agendas de inversión. Inicialmente, en materia de integración infraestructural, la IIRSA contó con la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 (AIC), en la que se establecieron 31 proyectos prioritarios que debían ser finalizados en la primera década del siglo XXI, y que suponían inversiones cercanas a los 14 mil millones de dólares. Los proyectos que se definieron fueron escogidos a partir de cuatro criterios, que se presentan a continuación:

- a) Emprendimientos con fuerte apoyo político interno en los países involucrados, contando con la participación del área económico-financiera de los gobiernos, a efectos de asegurar la prioridad estratégica de las inversiones;
- b) preferentemente, debería tratarse de proyectos ancla, o vinculados a proyectos ancla, con gran impacto y exposición;
- c) proyectos con nivel avanzado de preparación y con buenas perspectivas de financiamiento y ejecución en el corto plazo;
- d) proyectos evaluados favorablemente por los Grupos Técnicos Ejecutivos de la IIRSA en cada eje de integración. (Tavares, 2013, p. 143)

Luego, a partir de la coordinación ejercida desde el Cosiplan, se pasó a formular una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), que reforzó los criterios anteriores por medio de la introducción del componente “proyectos estructurados”, el cual busca que los proyectos cumplan con una serie de parámetros que aseguren que su vocación sea un mayor nivel de participación e interdependencia entre los países intervinientes, de tal manera que se logren mayores niveles de sinergias transfronterizas y la superación de las limitaciones de comunicación física en las subregiones donde se implementen.

Por otro lado, como plantea Tavares (2013), hay ciertos aspectos relativos a la localización y tipología de algunos proyectos, que permiten pensar en una visión más realista y estratégica en varios de ellos. Por un lado, según este autor, habría un mayor nivel de articulación entre los proyectos definidos, lo que permitiría que los esfuerzos no se desarrollaran de manera muy aislada. Ejemplos de ello serían los casos de las carreteras Manaos-Caracas-Boa Vista-Georgetown y el de la correspondiente al corredor Caracas-Bogotá-Quito. Además de esta mayor complementariedad, al dividir en “subproyectos” a los grandes proyectos, se abre la puerta a un proceso de avance escalonado, más acorde con los recursos reales disponibles para ser ejecutados.

Por último, un elemento nuevo y sumamente estratégico, a partir de los aportes de Tavares, es que al incluir la hidrovía Paraguay-Paraná se estaría proyectando la revitalización de una “gran vía” que conecta buena parte del territorio suramericano (2013, pp. 147-148), lo que podría significar incrementar de manera importante los flujos de bienes y servicios, sobre todo, entre Brasil y el sur de la Región³, de la cual hacen parte varios de los países del Mercosur. Así las cosas, la entrada en escena del Cosiplan puede ser entendida como un nuevo impulso a la integración infraestructural, aunque con el tiempo podremos hacer un balance más sistemático de sus resultados, ya que a la fecha la mayoría de sus programas se encuentran en alguna etapa de ejecución.

³ Llama la atención que el BID, en 2013, aprobó, para la puesta en marcha de acciones tendientes a la recuperación del tránsito fluvial en la hidrovía Paraguay-Paraná, 100 millones de dólares, destinados a las primeras etapas del proyecto.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) en la estrategia geopolítica de Brasil y la percepción de los vecinos

Un elemento que debe ser considerado como premisa analítica al momento de dar cuenta del lugar que pueden ocupar los procesos de integración infraestructural en la estrategia de Brasil, tanto a nivel regional como global, es que este país debe ser entendido como una potencia líder regional (Pastrana y Vera, 2012, p. 146). Como se planteó en páginas anteriores, siguiendo a Nolte (2012), las potencias líderes regionales tienen un doble papel en el sistema internacional: por un lado como potencias medianas a nivel global y, por otro, como potencias regionales. Parte de esta doble condición se sustenta en que sus estrategias de posicionamiento, ya sea global o regional, integran políticas de *soft power*; es decir, sus políticas exteriores se orientan a formar articulaciones basadas en la confianza y el seguidismo de otros países, más que en un sometimiento debido a los recursos militares o económicos de estos tipos de potencias. Siendo lo anterior posible en Suramérica, más que en otras regiones del globo, si se tiene en cuenta que la región puede ser vista como una zona de paz negativa⁴.

Así las cosas, procesos como la integración infraestructural pueden cumplir un papel muy relevante a la hora de contar con el apoyo y confianza de los vecinos. Para el caso de Suramérica, en donde la potencia líder regional incuestionable es Brasil, se puede notar cómo este Estado-nación se constituye en el principal promotor de instancias de gobernanza regional, siendo unas de las más notorias la IIRSA y Cosiplan, ambas pertenecientes al andamiaje de Unasur. Este último aspecto puede abrir una veta de análisis para comprender el lugar de la integración física en el posicionamiento brasileño.

⁴A propósito de América del Sur como región de paz negativa, Flandes (2012) plantea lo siguiente: América del Sur es una zona de paz negativa en la que pueden existir tensiones pero en la que formas de impugnación de tenor coercitivo o militar no constituyen una opción viable (Kacowicz, 1998), y en la que este tipo de enfoques conflictivos no forman parte del instrumentalario estratégico de las potencias secundarias de cara a Brasil. Teniendo en cuenta las ganancias marginales que las potencias secundarias de América del Sur podrían esperar de la aplicación de estrategias coercitivas en sus relaciones con la potencia principal, las estrategias institucionales parecen ser el enfoque más prometedor para impactar la jerarquía regional de los Estados (Flandes, 2012, p. 20).

Por un lado, debido al mayor grado de influencia en las decisiones que sobre este tema tiene Unasur, se podría decir que Brasil logra incrementar su determinación en las agendas de la integración infraestructural —ejemplo claro de ello es el caso de la hidrovía Paraguay-Paraná, en tanto aumentaría y afianzaría el intercambio comercial con los otros países de Mercosur—, lo cual, desde una mirada de suma de poder, significaría una mayor penetración de Brasil en el manejo de, por ejemplo, los recursos naturales de los demás países de la región (Fraga, 2011, p. 104). Asunto que en todo sentido es importante, si se tiene en cuenta, entre otras cosas, que la economía del mundo ha venido presentando un importante repunte de los mercados asociados a productos del primer sector; dinámica que ha sido entendida como la reprimarización de la economía.

Sin duda, en este estado de cosas, el tema de una integración infraestructural es fundamental en tanto condición de posibilidad de la consolidación de Brasil como potencia regional con pretensiones de potencia global y, además, dentro de los esfuerzos de regionalización que apuntan a configurar a Suramérica como una región que supere los niveles intergubernamentales y el regionalismo abierto que ha caracterizado estos procesos. En cuanto a la importancia de Unasur —y, se podría decir, en cuanto a la integración infraestructural IIRSA y Cosiplan—, en palabras de Fraga (2011), la región suramericana, para Brasil, significa una duplicación de su potencial:

Mi impresión es que Unasur hoy juega un papel importante en la política interior de Brasil. Es muy diferente si volvemos al mundo donde las potencias globales requieren cantidades: gran territorio, riqueza en recursos naturales y gran población. Cuando uno pone Brasil, que hoy es la séptima economía del mundo, en los pronósticos puede ser la cuarta. Y este es el punto. Si yo hago cantidades, y hablo de Unasur, estas cantidades se duplican, se duplica el territorio, se duplica la población, se duplica el PBI. Y entonces América del Sur pasa a ser un actor global. (Fraga, 2011, p. 104)

Siguiendo con esta lógica, Giacalone (2011) propone que IIRSA, y en consecuencia Cosiplan, pueden ser vistos como parte del “proyecto sudamericano de Brasil” (Giacalone, 2011, p. 33), orientado a consolidar una articulación económica que le permita obtener ganancias al producir transferencias de valor desde los países vecinos hacia su territorio. En este sentido, Mercosur formaría parte también de esta estrategia, ya que ha significado una importante

penetración de los agentes económicos brasileros, tanto estatales como privados, en las economías de los otros países miembros. Esta misma autora llama la atención sobre cómo en los gobiernos de Lula se revitalizó tal posición por parte de Brasil al promover el desarrollo de sus agentes económicos nacionales a partir de una mayor participación de estos en las plataformas físicas de IIRSA, en tanto esto permitiría nuevas opciones comerciales, nuevos clientes y recursos frescos para los empresarios (Giacalone, 2011, p. 35).

Ahora bien, aunque puede notarse que Brasil tiene intenciones claras de posicionarse a nivel global como una potencia de influencia creciente, el entorno regional le aparece como un espacio que debe proveerle dos elementos fundamentales para su estabilidad: seguridad regional, en términos de la no emergencia de amenazas para su seguridad interna; y unas relaciones económicas que le permitan contar con intercambios comerciales saludables y benéficos para su economía interna. En este sentido, la integración infraestructural le puede suponer la lealtad de sus vecinos, al promoverse como un líder en la provisión de bienes y servicios públicos regionales de infraestructura. Además, y si bien se puede notar un cierto énfasis de las relaciones brasileñas hacia fuera de la región, siendo su creciente intercambio con China un ejemplo claro, al ser este país su principal socio comercial, la región se constituye en un objetivo prioritario y en una plataforma necesaria para el aseguramiento del rol protagónico que viene teniendo Brasil, durante las últimas décadas dentro del sistema internacional.

Al tener presente el factor de la economía interna brasilera dentro de los entramados de la integración infraestructural promovida por la IIRSA, un elemento de análisis relevante es la necesidad de Brasil de incrementar su capacidad de movilización de bienes, servicios y personas en su territorio, sobre todo en subregiones donde carece de las redes físicas necesarias para lograrlo de manera eficiente. En este sentido, espacios como los del norte de Brasil, donde no se cuenta con un desarrollo infraestructural igual al de los centros económicos del país, requieren de acciones inmediatas que mejoren sus niveles de conectividad física, de tal manera que estos territorios se puedan articular de manera más eficiente a las cadenas productivas y a las redes comerciales nacionales. Lo anterior podría implicar que Brasil logre mayores niveles de cohesión territorial a partir de inversiones regionales, lo que significaría una alternativa para el bajo nivel de desarrollo de algunos de sus territorios, sustentada en esfuerzos de carácter multilateral. A propósito de este punto, Giacalone plantea lo siguiente:

En la integración física se combinan entonces los intereses económicos regionales y nacionales de Brasil, porque el desarrollo del transporte y los medios de comunicación acelera también la modernización y creación de redes de transporte y comunicación dentro del país, incrementando el acercamiento entre sus regiones (Ivan, 2007, p. 23). Aunque, en general, la IIRSA se justifica con argumentos que incluyen una perspectiva geoeconómica del desarrollo, en la cual Sudamérica constituye una unidad que incrementa su comercio regional y las exportaciones a terceros mercados (Araujo, 2005), este horizonte es todavía más potencial que real. Por ejemplo, en los flujos comerciales intraejes bioceánicos amazónicos predominan los locales (distancias menores de 50 km) y los subnacionales sobre los regionales (Bara Neto *et al.* 2006, pp. 48-49), en un contexto en el cual el comercio entre Mercosur y los países andinos se sigue realizando por la vía marítima del Atlántico. (2011, p. 37)

En resumen, al analizar el papel de la integración física en la estrategia regional de Brasil, un elemento que no puede ser dejado de lado es que, al contar con espacios multilaterales como IIRSA y Cosiplan, se tendría la posibilidad de avanzar en la construcción de región y de mayores niveles de interdependencia que, desde un liderazgo activo de Brasil pero permitiendo el despliegue de otros actores regionales, redundarían en una reducción de los costos para el gigante suramericano de la integración física regional y, por ende, de la integración económica, entendida esta como algo más amplio y profundo que lo referente a las plataformas físicas regionales, aunque estas se constituyen en condiciones fundamentales para que la integración económica resulte legítima.

Ahora bien, al pensar el despliegue de IIRSA y Cosiplan desde la óptica de los vecinos del gigante suramericano, son varios los elementos que se pueden observar. Por un lado, se puede notar que los países del Mercosur-Chile han tenido una relación con los procesos de integración infraestructural de la iniciativa diferente de la que han tenido los países andinos. Por un lado, la actividad de la IIRSA en los países del sur de la región ha sido más dinámica de lo que ha sido en la porción andina. Esto se explica, en parte, debido a que se cuenta con una infraestructura subregional más desarrollada y con una vocación industrial más definida; por otro lado, se debe tener presente que por cuenta de Mercosur ya se han logrado avances en materia de integración física. Ejemplo de ello son proyectos como los destinados a mejorar la infraestructura de transportes en Uruguay y Paraguay, por medio de recursos

de Mercosur que suman poco menos de 800 millones de dólares (Giacalone, 2011, p. 42). Además de esto, habría que agregar la recuperación de la hidrovía Paraguay-Paraná.

Siguiendo con los países de Mercosur, al observar la participación de Argentina en la IIRSA es muy notorio que la mayoría de los ejes de desarrollo a partir de los cuales se estructura la IIRSA tienen alguna participación en este país, y que una porción importante de las contrapartes presupuestales que requiere la IIRSA para su avance son otorgadas por Argentina. Sin duda, esto se sustenta en el alto grado de articulación que viene presentando este Estado con las políticas regionales de Brasil, principalmente durante la última década.

Otro tema que ocupa un lugar relativamente importante en las agendas de los países miembros de la IIRSA es el mejoramiento de los pasos de frontera, en tanto se entiende que estos, en buena parte de los casos, no presentan las condiciones necesarias para permitir un flujo eficiente de mercancías y personas (IIRSA, 2011, p. 8). Ahora bien, en esta materia juega un papel muy importante la intención de los gobiernos, pues supone ajustes en las instituciones migratorias, cuestión que presenta diferentes ritmos entre los Estados.

El avance del intercambio comercial se establece, entonces, como un importante motor de la integración infraestructural en Mercosur, situación que no es la misma para el caso de los países andinos y del norte de la región suramericana. En este sentido, la CAN y el ALBA no han jugado un rol importante en materia de participación en la definición de las agendas y a la hora de asumir los costos de la integración, situación que ha limitado mucho el avance de la iniciativa en esta subregión. Por un lado, esto se puede explicar a partir de que los líderes subregionales, Venezuela y Colombia, han encontrado en otros espacios un lugar de mayor relevancia: Colombia en su tradicional anexión a los Estados Unidos, y Venezuela en el ALBA o en la Celac.

Por parte de Colombia, por ejemplo, se ve cómo la intención de desarrollar una internacionalización de su economía por medio de una profundización de sus relaciones con los Estados Unidos hace que procesos como los de la integración infraestructural ocupen un lugar residual en su agenda exterior, más allá de que se mantenga con una cierta atención hacia los procesos de la iniciativa, como se puede observar a partir de la promoción de algunos proyectos que se pueden articular con la IIRSA: la recuperación del río Meta y la carretera Pasto-Mocoa serían algunos ejemplos. Por el lado de Venezuela, su idea de convertirse por sí mismo en el líder regional de varios

temas lo ha hecho tratar de liderar sus propios procesos, situación que lo ha alejado, de cierta manera, de los procesos de integración.

Ahora bien, un caso importante en la subregión andina, en materia de avance de los proyectos IIRSA, es el de Perú. En este país se observa que desde 2005 las inversiones hechas por agentes brasileños se han incrementado en más de un 30%⁵ y que uno de los proyectos más relevantes de la iniciativa, la carretera IIRSA Sur —que conecta los puertos de Marcaroa, Matarani e Ilo, del lado peruano, con Assis en el Acre Brasileño—, ya se encuentra terminado en cerca de un 90%. Además, resulta clave tener en cuenta que la interconexión brasileña con Perú integra en sus estrategias múltiples proyectos de transporte de carácter multimodal, en aras de un incremento de los intercambios y de los niveles de integración.

Para finalizar esta sección, y al considerar la forma como se ve la apuesta brasilera en IIRSA por parte de sus vecinos, se puede decir que las posturas son diversas. Por el lado de Argentina hay una relativa aceptación y seguidismo, mientras que países como Chile y Colombia mantienen sus reservas, aunque en el caso chileno hay una cierta complementariedad con sus intenciones de despliegue regional, lo que le permite tener puntos de encuentro con la iniciativa. Por parte de Colombia, se percibe una actitud más distante, a pesar de contar con un potencial en materia de interconexión eléctrica que le podría significar un liderazgo en este tema dentro de la iniciativa. En cuanto a países como Perú y Bolivia, en ellos existe un relativo aprovechamiento de los

⁵ Para tener un panorama más claro de la presencia brasilera en Perú, conviene tener en cuenta este apartado del Diario *La República* del Perú: “Desde el 2005, según el mismo informe del BBVA, las inversiones brasileñas en el Perú han crecido a un ritmo de samba de 30%, a partir del arribo de empresas que han pasado de ser gigantes regionales a líderes globales en sectores complejos como minería, construcción, energía e hidrocarburos, como Petrobras, Vale do Rio Doce, Gerdau y Votorantim Metais. Esta última incrementará su capital hasta alcanzar los US\$ 1.500 millones en inversión, a lo que se suma la modernización de la refinería de Cajamarquilla, así como la expansión de sus unidades El Porvenir y Atacocha (Cerro de Pasco), y Cerro Lindo (Ica). El Grupo Gerdau elevó su inversión en US\$ 154 millones, que forman parte de su plan para consolidar en el mediano plazo su participación en el mercado siderúrgico. Por su parte, Vale do Rio Doce, que opera desde el 2010 la planta de fosfatos de Bayóvar (Piura), invertirá alrededor de US\$ 560 millones en el desarrollo del proyecto, que posee reservas por 238 millones de toneladas en fosfatos, insumo que sirve para elaborar fertilizantes. En el rubro de hidrocarburos, la estatal Petrobras, la empresa más rentable de América Latina, posee una cartera de proyectos por US\$ 1.000 millones, que espera poner en marcha en los próximos tres años. El más importante de todos es la modernización de la refinería de Talara. Además, la petrolera brasileña invertirá US\$ 180 millones en la exploración del Lote 58 (Cusco) para confirmar el potencial de reservas de gas natural” (La República, 2013).

proyectos IIRSA; en el caso de Perú, por su interés de posicionarse como un líder regional en materia de comercialización de mercancías, y en el caso de Bolivia por la intención de promover el desarrollo de algunos de sus territorios.

Actores no gubernamentales en el despliegue de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA): entre dos extremos

La relación de la IIRSA con los actores no gubernamentales se puede analizar a partir de dos extremos: por un lado están los inversionistas privados que ven en la iniciativa una ventana de oportunidad para mejorar sus niveles de comercialización a través de la integración infraestructural, situación que se refuerza a partir de la estrategia de IIRSA y Cosiplan de atraer inversionistas que transformen las carteras de inversión en proyectos viables financieramente (Chiarella, 2011, p. 15); en otro extremo están las posiciones de varias agrupaciones indígenas, que entienden el avance de la iniciativa como una amenaza contra sus derechos y la integridad de sus territorios. La objeción más recurrente por parte de estos grupos, y de otros de carácter ambientalista, es que la IIRSA no cuenta con espacios institucionales que permitan la interacción real con los representantes de las comunidades nativas; por ello los proyectos carecen de sus aportes y terminan por constituirse en procesos devastadores para sus entornos (Montes, 2010, p. 3).

Un ejemplo notorio de esta postura es la que quedó clara en la audiencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 2009, en la que se analizó la vulneración de los derechos de los indígenas por parte de la Iniciativa. En esta oportunidad, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) planteó que los proyectos IIRSA amenazan con incrementar los niveles de degradación ambiental en sus territorios, si estos no permiten que haya participación indígena en la definición de las agendas y de los proyectos.

Vale aclarar que aunque tienen una posición crítica, los pueblos indígenas no se oponen a los procesos de integración en sí mismos, pues los entienden como esfuerzos necesarios para que los pueblos de la región cuenten con las formas necesarias para relacionarse de manera efectiva. Como muestra de esta limitación a la participación indígena, la organización no gubernamental Comunidades Nativas de Pueblos Indígenas de Rondonia, Brasil, explicó en la audiencia de la CIDH, a propósito del diseño de los proyectos hidroeléctricos

en el Río Madeira, que las “licencias para las obras fueron otorgadas cuando estas ya estaban ejecutándose, con lo que se ha violado el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado” (ALAI, 2009).

Además de lo anterior, los representantes de los pueblos indígenas objetan que muchos de los proyectos se enfocan en lograr la penetración física de espacios naturales que no han sido articulados a las redes de producción capitalista, con el único fin de permitir que las transnacionales tengan acceso a estos territorios. Es decir que no se estaría apostando por un desarrollo económico integral y sostenible que garantice los derechos de estos pueblos, sino que se estaría buscando que los inversionistas internacionales sigan afianzando su presencia en la región, a costa de sus propias vidas.

Además de lo anterior, las objeciones por parte de esta organización indígena apuntan, entre otros, al proyecto de la carretera Interoceánica Sur —también llamada IIRSA Sur—, que ya se encuentra en un estado de avance cercano al 90%, ya que, para ellos, se trata de un proyecto que busca la entrada de las multinacionales en el sur del Perú, a costa de un endeudamiento para este país de más de US\$ 1.500 millones. Además, apunta el CAOI, en el portal de internet de la ALAI (2009), cerca de 400 comunidades andinas y unas 80 nativas, varios parques nacionales y zonas de reserva natural se ven afectados por la transformación de las condiciones ecológicas, lo que puede impactar de manera definitiva las condiciones de vida de muchas especies nativas, las cuales pueden estar en riesgo de extinción.

Los problemas o efectos colaterales de un incremento desmedido de la actividad minera y maderera, el aumento de la migración y la formación de núcleos de asentamiento urbano con altos índices de población flotante, además de las consecuencias que supone la tugurización de los asentamientos urbanos —desvíos de cauces fluviales, invasión de territorios, mayores niveles de delincuencia, sobreexplotación agropecuaria y deforestación para ampliar la frontera agrícola, entre otros—, son vistas como riesgos que no han sido considerados de manera adecuada en el diseño de las agendas; por esto, la exigencia de estos actores no gubernamentales es que antes de la puesta en marcha de los proyectos sean considerados como agentes con poder de influencia en este gran andamiaje de provisión de bienes y servicios de infraestructura (ALAI, 2009).

Para finalizar, dicha participación efectiva sería un componente fundamental, si se quiere que la integración infraestructural promovida por IIRSA y Cosiplan se pueda configurar como una experiencia de verdadera gobernanza multinivel. Es decir, una en la que el estatocentrismo, el intergu-

bernamentalismo y los bajos niveles de participación civil en los procesos de regionalización suramericanos sean superados, y las regiones sean entendidas de manera integral, y no solo como componentes de un Estado.

Conclusiones y recomendaciones

A manera de conclusiones, se puede decir que la integración infraestructural puede ser entendida como un componente de la integración económica, enfocada, fundamentalmente, a la provisión de servicios y bienes de infraestructura. Estos cumplen un papel importante en términos del mejoramiento de las condiciones de eficiencia de los procesos productivos regionales, por lo que su promoción puede resultar estratégica a la hora de consolidar procesos productivos nacionales y regionales más eficientes y, por ende, más competitivos en un mercado globalizado.

La experiencia más exitosa en cuanto a integración infraestructural regional que ha tenido lugar en Suramérica es la que ha gestado la IIRSA en la última década y que ahora comparte con Cosiplan. Esta iniciativa puede ser entendida como un componente del nuevo regionalismo que se ha venido abriendo paso en la región, y que busca que esta pueda devenir en un actor global influyente. Además, puede ser analizada en clave de instancia de gobernanza regional multinivel, si se tiene en cuenta que apunta a trabajar de manera regional en unos temas específicos, que implica la participación de diferentes niveles de gobierno, nacionales y subnacionales, y que incorpora en sus procesos la participación de actores no gubernamentales.

Sin embargo, a pesar de los importantes avances que ha presentado, aun no puede ser vista como un elemento estructural de las agendas regionales, lo cual se puede entender por la disparidad de la importancia que tiene en las agendas nacionales de los Estados que hacen parte de ella. Siendo un ejemplo claro de esto la participación de Colombia, que no ha jugado un papel relevante en la iniciativa. Sin embargo, al observar la participación de Brasil, se puede notar cómo la IIRSA ha sido incorporada dentro de la estrategia regional de este país, con el fin de lograr, mediante *soft power* en materia de provisión de servicios de infraestructura, una mayor dependencia de los países de la región hacia sus despliegues regionales.

Ahora bien, un elemento de análisis que debe ser considerado de manera importante es que algunos actores no gubernamentales, como es el caso de ciertos grupos indígenas, objetan que la IIRSA no les ha permitido tener una participación adecuada en la definición de sus agendas; situación que se

convierte en una variable de riesgo para sus territorios y sus propias vidas, debido a los efectos colaterales de la integración física regional.

En cuanto a las recomendaciones para los formuladores de las políticas públicas regionales en materia de integración infraestructural, se puede plantear que es necesario que Colombia asuma una participación más activa en la IIRSA y en Cosiplan, sobre todo a partir del potencial estratégico que el país tiene en materia de interconexión eléctrica, lo que le podría significar un liderazgo temático regional. Para ello, es necesario que en los planes de desarrollo, tanto nacionales como territoriales, se comprometan recursos destinados específicamente a la articulación con los ejes de desarrollo de la iniciativa, contando con la participación de las comunidades locales como condición de la sostenibilidad social, económica y ambiental de los proyectos.

Por otro lado, la IIRSA y Cosiplan necesitan incrementar de manera importante el espacio de participación e influencia de actores no gubernamentales, en especial de las comunidades nativas de los territorios que integran los ejes de desarrollo de la iniciativa, lo cual permitiría que esta se constituyera con más peso en una instancia de gobernanza multinivel, y no en un esfuerzo más por internacionalizar económicamente los territorios del espacio suramericano. Es decir, las comunidades locales deben ser cubiertas por los marcos normativos de la iniciativa para que sus derechos y aportes sean considerados de manera efectiva en las agendas.

Referencias bibliográficas

- ALAI. (2009). *IIRSA vulnera derechos de los pueblos indígenas y de la Madre Naturaleza*. Recuperado de <http://alainet.org/active/34118&lang=es>
- Bocalandro, L. y Villa, R. (2009). *Bienes públicos regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.
- CAF-BID. (2000). *Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Montevideo: CAF-BID-Fonplata.
- Cepal-Unasur. (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chiarella, R. (2011). Redes y territorio: la iniciativa IIRSA en foco. *Revista Espacio y Desarrollo*, 23, 5-24.
- Cipoletta, G. (2011). *Principios de políticas de infraestructura, logística y movilidad basadas en la integralidad y la sostenibilidad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: una potencia en desarrollo. Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Fraga, R. (2011). Conferencia del 5 de abril de 2011, Manhã. En *IX curso para Diplomatas Sul-Americanos* (pp. 95-131). Brasilia: Funag.
- Giacalone, R. (2011). Iniciativa IIRSA y gobernabilidad en Mercosur. En M. Cienfuegos y N. Mellado (Eds.), *Los cambios en la infraestructura regional y sus impactos ambientales en clave de mejorar la gobernabilidad en el Mercosur*. Córdoba: Lerner Editora.
- Godehardt, N. (2012). Regionen und Regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen. En D. Flemes y D. Nolte (Eds.), *Regionale Führungsmächte - Theorien und Forschungsperspektiven*. Baden-Baden: Nomos.
- Gragea, A. (2002). El nuevo regionalismo latinoamericano: una lectura desde el contexto internacional. *Revista de Economía Mundial*, 6, 137-157.
- Ibáñez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano de los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 5 (35), 1-11.
- IIRSA. (2005). *Facilitación del transporte en los pasos de frontera sudamericana*. Buenos Aires: IIRSA.
- IIRSA. (2010). *Apuntes sobre infraestructura e integración en América del Sur*. Buenos Aires: IIRSA.
- IIRSA. (2011). *IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos*. Recuperado de www.iirsa.org
- Kacowicz, A. (1998). *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. New York: State University of New York Press.

- Kohler-Koch, B. (2004). Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- La República. (2013). *Apuesta de Brasil en el Perú alcanzaría los US\$ 20.000 millones al 2020*. Recuperado de <http://www.larepublica.pe/05-06-2013/apuesta-de-brasil-en-el-peru-alcanzaria-los-us-20000-millones-al-2020>
- Montes, R. (2010). La IIRSA y los nuevos movimientos sociales. *Revista de Ciencia y Técnica*, 3 (Número especial de docentes).
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la UE. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nolte, D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis*. Giga Working Paper, 30. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung*. Baden-Baden: Nomos.
- Nye, J. (2002). *The paradox of american power*. New York: Oxford University Press.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Rasgos de la política exterior brasileña en su proceso de ascenso como potencia regional y global. En S. Jost (Ed.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 135-184). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Portafolio.com. (2011). *Descentralización en América Latina*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/columnistas/descentralizacion-america-latina>
- Rocha, A. y Morales, D. (2010). Potencias medias y potencias regionales en el sistema político internacional: dos modelos teóricos. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 1 (2), 251-279.
- Sanahuja, J. (2007). Regionalismo e integración en América latina: balance y perspectivas. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, 0, 75-106.
- Sandler, T. (2006). Regional public goods and international organizations. *Review of International Organizations*, 1 (1), 5-25.
- Tavares, J. (2013). De la IIRSA al Cosiplan: desafíos de la integración física de América del Sur. En B. Sorj y S. Fausto (Eds.), *Brasil y América Latina: ¿Qué liderazgo es posible?* San Pablo: Plataforma Democrática.
- Unasur-IIRSA. (2012). *Agenda de Proyectos Prioritarios. Informe de avance*. Recuperado de www.iirsa.org
- Villa, R. (2007). *Promotion of regional public goods as cooperative solutions: policy options from equilibrium analysis of country positions*. Mimeo.

Estructuras de gobernanza multinivel de seguridad en Suramérica

.....
Ana María Trujillo Currea

En el continente americano se ha venido generando, sobre todo desde la década de 1990, una combinación de diferentes regímenes internacionales, que curiosamente abarcan las mismas problemáticas, a las que tratan de dar respuesta de maneras diversas, dependiendo, fundamentalmente, de sus miembros y de sus respectivas ideologías.

Esto en principio no es algo negativo; de hecho la gobernanza mundial vive y se desarrolla así. Sin embargo, lo que en realidad sucede en la región americana es que estos regímenes se traslapan, poco se complementan y, en últimas, ninguno logra consolidarse. Esta situación es generalizada, pero se muestra más compleja cuando se habla de seguridad. Dicha problemática se debe, más que a la multiplicidad de regímenes, al poder que todavía ejercen los Estados en el interior de los regímenes y a la importancia que se le da a la institución de la soberanía en la región.

Lo anterior nos lleva a una reflexión en torno al concepto de región, con el que hasta ahora se ha hecho referencia al continente. Sin embargo, tradicionalmente la región se ha dividido en subregiones, que han sido denominadas de diferentes formas: Hispanoamérica (fundamentalmente en la época de la Colonia e Independencia); Latinoamérica, a partir de la segunda mitad del siglo XIX; y, más recientemente, se han profundizado las divisiones de tipo geográfico, de modo que se habla de Suramérica, Centroamérica y Norteamérica. De hecho, aquí se reflexionará en torno a Suramérica y su relación con las dinámicas continentales.

En el presente trabajo se pretende identificar estas regiones, ver cómo se interrelacionan sus diferentes regímenes, si lo hacen, y cuáles son las

respuestas que están dando a las problemáticas de seguridad que se presentan. Para ello, comenzaremos haciendo una rápida revisión conceptual de lo que se entiende por soberanía, en una época en la cual las fronteras parecen desdibujarse; veremos qué se entiende por región y por regionalismo, sobre todo en términos de seguridad; y, finalmente, trataremos algunos aspectos fundamentales de la teoría de regímenes internacionales, de Krasner.

Posteriormente, revisaremos regímenes de seguridad existentes en el hemisferio, en donde el rol ejercido por Estados Unidos es fundamental para entender el régimen interamericano, tanto como su fracaso. Revisaremos también los regímenes de seguridad existentes en la subregión, en donde es cada vez más claro el liderazgo de Brasil. Allí detallaremos la historia y la evolución de estos para luego analizar su interrelacionamiento.

La última parte de esta reflexión, además de plantear algunas conclusiones, pretende establecer una serie de recomendaciones que permitan incidir para que en la subregión suramericana se logre consolidar un régimen de seguridad estable, en el que la gobernanza multinivel logre avanzar.

La soberanía continúa en el corazón del debate de la regionalización y los regímenes internacionales

Cada vez que se comienza a hablar de regionalización y de regímenes internacionales, inmediatamente se viene a la mente la idea de la superación de las barreras estatales y el debilitamiento del Estado como única autoridad del sistema internacional con poder de decisión.

Esta euforia por la supuesta superación de la soberanía va a ser matizada por autores como Stephen Krasner (2001), quien nos indica que el Estado ha demostrado una capacidad impresionante de adaptación y transformación frente a los nuevos retos que le impone el sistema internacional.

Con este objetivo en mente, el autor desarrolla dos argumentos importantes para este artículo. Primero, desmitifica la soberanía. ¿A qué me refiero? A que nos dice que a lo largo de la historia del sistema internacional, y del Estado-nación moderno, no es posible decir que la soberanía, expresada como plena autonomía, control y reconocimiento de los elementos del Estado¹, haya sido ejercida por todos los países. De hecho, nos dirá que solo unos pocos, los poderosos, la han logrado desempeñar a cabalidad.

¹ Territorio, población y autoridad o gobierno.

El segundo argumento hace referencia a que el impacto más sobresaliente que tendrán la globalización económica y las normas transnacionales no será la creación de una nueva forma de organización del mundo político, sino más bien la alteración (no el cambio estructural) del alcance de la autoridad estatal (Krasner, 2001, p. 20).

En conclusión, aún hoy, en un mundo marcado por la interdependencia, por el regionalismo y la globalización, la soberanía es una institución vigente. Lo que se expresa en que las autoridades políticas, es decir, los Estados, pueden decidir hacer parte o no de acuerdos internacionales. Estos entes son libres de entrar a cualquier tratado si lo encuentran adecuado (Krasner, 2001, p. 21). Ahí se evidencia su autonomía, su soberanía.

Ahora bien, ¿por qué es relevante para este análisis resaltar el papel de la soberanía? Fundamentalmente porque cuando se habla de gobernanza multinivel y de regionalismo, temas centrales en este trabajo, se suele caer en lo que acá se considera un error, y es asumir que “la globalización implica que los Estados ya no están en condiciones de actuar como actores soberanos en la arena internacional [...] lo que da lugar a un sistema interdependiente de soberanías limitadas” (Morata, 2004, p. 20).

En este sentido, es preciso afirmar que, aunque es claro que la gobernanza y el regionalismo son realidades fundamentales del sistema internacional actual, esto no riñe con la existencia todavía sólida del Estado, y su soberanía no está en entredicho.

De hecho, cuando los estudiosos de las relaciones internacionales hablan de regionalismo, como Payne y Gamble (1996), lo definen como un proyecto liderado por Estados, que está diseñado para reorganizar un espacio regional, en particular a través de líneas económicas y políticas (Hettne y Söderbaum, 2008, p. 65).

Esta definición es crucial, pues identifica tres aspectos clave. Uno, la centralidad del Estado; dos, la importancia de lo geográfico; y tres, la idea de organizar, lo que nos terminaría llevando a la conformación de un régimen internacional, como lo veremos un poco más adelante. Estos elementos coinciden con lo que Carlos Poggio Teixeira (2012) considera los dos criterios fundamentales para definir un sistema regional: la proximidad geográfica y los patrones de interacción que pueden girar en torno a la cooperación o al conflicto.

El criterio de proximidad geográfica es especialmente importante cuando hablamos de seguridad. Como lo plantean Flandes y Radseck (2012), “mientras que la competencia bipolar de la Guerra Fría claramente excedía las

consideraciones regionales de seguridad, para la mayoría de los Estados, hoy en día, sus problemas de seguridad son casi por completo de orden regional, siendo las regiones en forma creciente una unidad de análisis destacada”. (Lake y Morgan, 1997; Lemke, 2002; Buzan y Waever, 2003).

Finalmente, con la idea de cerrar esta breve reflexión en torno al regionalismo, se hace necesario destacar una dimensión importante del llamado nuevo regionalismo, donde, además de las tres características fundamentales enumeradas arriba, se debe advertir que el regionalismo implica políticas y proyectos en los que los Estados y los actores no estatales cooperan y coordinan estrategias conjuntas dentro de la región (Fawcett, 2004, p. 433). Pero, además, el Estado participa en sus diferentes esferas; es decir, no solo desde la administración central, sino también desde la local; características estas de la gobernanza multinivel.

Con esto claro, demos paso a los regímenes internacionales, es decir, al conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales (Krasner, 1983, p. 2).

Los regímenes internacionales son dinámicos; se crean fundamentalmente con la pretensión de reducir los costos de transacción de cada Estado. Así, si el régimen funciona realmente es porque logra canalizar los intereses de los diferentes actores involucrados; por tanto los Estados aceptan limitar su soberanía sobre algunos aspectos, delegándosela de una u otra forma al régimen. Al respecto, hay que advertir que esto está relacionado con las tres etapas fundamentales que demuestran la evolución de un régimen: la creación, el sostenimiento y la crisis que puede llevar a su destrucción o a su transformación. A continuación revisaremos cada una de manera breve.

Creación de un régimen internacional

En “el sistema internacional los regímenes derivan de acuerdos voluntarios entre actores jurídicamente iguales” (Keohane, 1986, p. 141), usualmente en un momento de crisis estructural en el sistema internacional. En el caso de la OEA, es posible ver la creación del régimen, en 1948, en el marco de la Guerra Fría, cargada ideológicamente hacia el anticomunismo, con la prevalencia de dos principios que han sido contradictorios: la defensa de la democracia representativa y la no intervención en asuntos internos de los Estados.

Para el caso subregional, es necesario revisar la creación de Unasur, una institución que surge como respuesta al nuevo sistema internacional, en el que Estados Unidos se ha ido debilitando como potencia (sin que esto signifique que haya dejado de ser una gran potencia mundial) y su legitimidad, especialmente en la región, ha sido cuestionada. Así, Unasur surge de la emergencia de una intención clara de unidad suramericana, que se diferencia de las políticas hemisféricas, que están bajo la esfera de poder de EE.UU.

Sostenimiento de un régimen internacional

Con el paso del tiempo, si se hace evidente que el régimen reduce los costos de transacción de los Estados, ofrece instrumentos idóneos para la resolución de conflictos concernientes al tema, y funciona como escenario de decisión de política estatal, este toma una vida propia y por lo tanto se mantiene en el tiempo.

La OEA realmente nunca ha tenido vida propia; siempre ha estado marcada por la influencia muy fuerte de Estados Unidos; y en buena medida este ha sido el factor que ha impedido que sea un régimen eficiente, puesto que los actores del sistema nunca han sentido que se hayan reducido los costos de transacción. En este marco se da, por ejemplo, la expulsión de Cuba, en 1962, por haber ocasionado el gobierno de Fidel Castro una ruptura de la democracia; pero no ocurrió lo mismo cuando en la gran mayoría del continente se comenzaron a desarrollar dictaduras de derecha.

Prueba de la preponderancia de los Estados sobre el régimen ha sido la no ratificación de la normatividad interamericana que no les conviene. Por ejemplo, la Convención Interamericana de DD.HH.

En cuanto a la subregión suramericana, es definitivamente prematuro decir algo respecto a su sostenimiento ya que está en una etapa de transición entre la creación y la consolidación. Sin embargo, es posible identificar la relevancia de los actores, de manera especial la del líder regional, Brasil, lo cual podría dificultar el sostenimiento del régimen; pero más adelante lo detallaremos.

Crisis de un régimen internacional

Cuando el régimen deja de ser efectivo y eficiente, deja de tener vida propia, y los actores retoman las riendas; esto se puede dar de dos maneras: por transformación o por desaparición del régimen. En cuanto a los regímenes

interamericano y sudamericano, es imposible hablar de crisis, en la medida en que en realidad ninguno de los dos ha logrado ir más allá de su creación. El primero, porque nunca ha tenido vida propia, y por tanto no se ha logrado consolidar a pesar de su relativa antigüedad; y el segundo porque es todavía muy reciente y no se ha alcanzado a desarrollar.

Seguridad multidimensional

Finalmente, para terminar este apartado de aproximación a algunos elementos conceptuales, es necesario hacer referencia a lo que entenderemos por seguridad. Para comenzar, es necesario que volvamos sobre la soberanía. ¿Por qué? Porque tradicionalmente la seguridad, desde la Paz de Westafía, en 1648, ha estado asociada a la protección y garantía de la integridad del Estado (en cuanto a su territorio, su población y su autoridad), por tanto, si hablamos de seguridad en el sistema internacional, estamos haciendo referencia a la soberanía. Esta concepción fue central, y prácticamente la única, hasta finales de la década de los ochenta del siglo XIX.

Sin embargo, desde la década de los setenta, cuando la agenda mundial empieza a contemplar como temas importantes las drogas ilícitas, el medio ambiente y la dependencia del petróleo, el concepto de seguridad comenzó a transformarse, hasta que con el final de la Guerra Fría se empezó a hablar de seguridad ampliada o multidimensional.

¿Qué significa esto? En términos teóricos, quien mejor ha desarrollado este concepto es Buzan (2008), quien identifica cinco dimensiones entrelazadas e interdependientes de la seguridad multidimensional: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental. La dimensión militar hace referencia a los objetivos y capacidades militares, y a sus percepciones acerca de amenazas como el terrorismo y el narcotráfico. La dimensión política se refiere a la estabilidad del Estado, su sistema de gobierno y su legitimidad; se ocupa de los golpes de Estado y los conflictos armados internos, entre otros. La dimensión económica contempla el acceso de recursos, finanzas y mercados para mantener el bienestar y el poder del Estado. La seguridad social se centra en la capacidad de enfrentar amenazas a la cultura y la identidad; en este sentido, el tema de las migraciones es central. Finalmente, la seguridad medioambiental es la capacidad de mantener la biosfera para permitir el desarrollo de la existencia humana.

Ahora bien, cuando el estudio se centra en América y en su subregión, Suramérica, es claro que las dos primeras dimensiones —la militar y la po-

lítica— son en definitiva las que rigen la agenda de seguridad. Al respecto, es necesario revisar el trabajo reciente de Flandes y Radseck (2012), quienes establecen la agenda regional.

En conclusión, tanto la agenda interamericana como la suramericana corresponden a visiones de seguridad multidimensional; sin embargo, ambas privilegian los elementos de defensa y del crimen transnacional organizado (CTO); este último es la preocupación principal de la agenda regional y subregional de seguridad ciudadana, como veremos en los apartados subsiguientes y como lo desarrollan en este mismo libro otros autores.

El continente americano, Suramérica y sus respectivos regímenes de seguridad

La idea de construir regímenes que den un cierto orden y que permitan la cooperación en la región ha sido una constante en nuestro continente. De un lado, encontramos los intentos de Bolívar por constituir la llamada Confederación de Hispanoamérica², a partir del Congreso Anfictiónico³. De hecho Bolívar afirmaba, en la Circular de la convocatoria:

[...] el día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal. Cuando, después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro derecho público y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrarán con respeto los protocolos del Istmo. En él encontrarán el plan de las primeras alianzas, que trazará la marcha de nuestras relaciones con el Universo.

Estas palabras evidencian la urgencia de la unidad hispanoamericana; para Bolívar era claro que “[...] los regímenes pueden limitar las ambigüedades externas o proporcionar, automáticamente, recursos para compensar

² Bolívar hablaba de Hispanoamérica porque de esta forma se excluía a Estados Unidos, Canadá y Brasil. Este último no era contemplado dentro del ideario de unidad bolivariana, puesto que obedecía a un régimen monárquico con el que además no se compartían elementos culturales, como la lengua.

³ Estas ideas ya las venía estableciendo desde la llamada Carta de Jamaica, escrita en 1815, en donde afirma: “[...] es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación [...] ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno”.

los cambios mortales del sistema” (Krasner, 1981, p. 120). Es decir que sabía que solo si se unían los Estados hispanoamericanos se podría ejercer poder en el sistema internacional. De otro lado, Estados Unidos, y la lógica de la Doctrina Monroe, también pretende la unidad de los países americanos, bajo la idea del panamericanismo, pero con un liderazgo claro de Estados Unidos.

Estas dos ideas compiten a lo largo del siglo XIX, pero al finalizar el siglo termina triunfando el panamericanismo, con la primera Conferencia Panamericana, en 1889-1890. De esta forma se construyeron los cimientos del régimen interamericano que casi cincuenta años después crearía la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, para los Estados latinoamericanos, la idea de estar bajo un régimen internacional que en realidad no tenía vida propia, sino que era guiado exclusivamente por los intereses de Estados Unidos, no era satisfactoria. De ahí que siempre han estado buscando la posibilidad de crear mecanismos subregionales que generen un contrapeso frente al hegemón. Uno de los primeros ejemplos que demuestran la intención de los países latinoamericanos de generar un régimen subregional autónomo es la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), en 1960. Esta, sin embargo, por un lado no logra los resultados esperados en términos comerciales y, por otro, nunca contempló aspectos de tipo político, social o de seguridad.

En realidad es solo en los ochenta, con la creación del grupo de Contadora⁴, cuando se comienza a ejercer algún tipo de contrapeso a las políticas de seguridad impuestas por Estados Unidos en la región, bajo el liderazgo de su presidente, Reagan, quien adelantó una política anticomunista y contrainsurgente, en la que financiaba y entrenaba grupos paramilitares, denominados “la contra”. El grupo Contadora buscaba dar una solución negociada a los conflictos armados internos, además de hacer un contrapeso a esta política.

Tras estas pinceladas acerca del régimen interamericano y los intentos de creación de un régimen subregional, a veces centroamericano, otras latinoamericano, adentrémonos en los regímenes de seguridad, primero en el interamericano y posteriormente en el suramericano.

⁴El grupo de Contadora, conformado por México, Colombia, Venezuela y Panamá, se crea con la intención de dar solución a los conflictos armados centroamericanos que se desarrollaban en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, producto de injusticias sociales prolongadas y desigualdades que llevaron, en cada uno de estos países, a la creación de guerrillas que en algunos casos tuvieron un alto contenido ideológico influenciado por el bloque comunista.

La región y el régimen de seguridad de la OEA

El régimen de seguridad interamericano comienza su proceso de creación en 1941, cuando se dio inicio a conversaciones entre diferentes estados americanos, como Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela y, por supuesto, Estados Unidos⁵, quien lideró el proceso, para la creación de un bloque contra el Eje, durante la Segunda Guerra Mundial. El resultado fue la creación de un organismo llamado la Junta Interamericana de Defensa⁶. Sus propósitos fueron evolucionando según los intereses de EE.UU., de modo tal que el régimen de defensa interamericano se va consolidando con la creación de diferentes organizaciones e instituciones creadas a partir de la Resolución IV de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, que dio origen al Consejo Militar Interamericano de Defensa. Luego se crea la Escuela de las Américas; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947, y el Colegio Interamericano de Defensa, entre otras.

Estas resoluciones, organizaciones e instituciones conforman el régimen interamericano de defensa, que tuvo como característica fundamental el liderazgo omnipresente y omnipotente de Estados Unidos, y que marcó permanentemente sus intereses de seguridad nacional, cuyo objetivo central era la eliminación del comunismo en la región. Es así como en 1951, durante la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, se adoptó la Resolución III, denominada Cooperación Militar Interamericana, en la cual no solo se reafirma lo ya estipulado en la Carta de la OEA acerca de la defensa de la paz, la seguridad y la democracia representativa, sino que se afirma que: “[...] las actividades expansionistas del comunismo internacional requieren la adopción inmediata de medidas para salvaguardar la paz

⁵ El 27 de diciembre de 1941 el Departamento de Estado hizo conocer al Ejército una copia del proyecto de aquella. En síntesis contenía: 1) la invocación de la declaración adoptada en la Conferencia de la Habana en julio de 1940, titulada Cooperación y Asistencia Recíproca para la Defensa de las Naciones de las Américas; 2) el establecimiento de una Junta Interamericana de Defensa, constituida por representantes de las Fuerzas Armadas de cada una de las repúblicas americanas a reunirse en Washington con el propósito de definir y coordinar medidas de protección y defensa esenciales; y 3) el establecimiento de Juntas de Defensa regionales, similares a la ya existente Junta de Defensa Conjunta de los EE.UU. y Canadá y a la proyectada Comisión Conjunta de Defensa de EE.UU. y México. Recuperado el 7 de noviembre de 2013 de <http://www.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid>

⁶ Constituida formalmente en marzo de 1942. Reseña de su creación recuperada de <http://www.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid>

y la seguridad del Continente” (www.jid.org). Con lo cual se hace evidente que el sistema interamericano de defensa y seguridad se circunscribía fundamentalmente al anticomunismo soviético.

Pero, ¿qué significó el sistema interamericano de defensa para los países latinoamericanos? Tuvo como consecuencia la llamada Doctrina de Seguridad Nacional; esto es, una política que mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad. Una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno. Si bien la Doctrina de Seguridad Nacional consideraba como principal enemigo al comunismo internacional, con epicentro en la Unión Soviética y representación regional en Cuba, entendía que era a Estados Unidos a quien correspondía combatir a esos países. Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en los supuestos agentes locales del comunismo (Leal, 2003, p. 75).

Esta situación evidencia la debilidad del sistema. ¿Por qué? Porque se hace evidente que el régimen está al vaivén de los intereses de un Estado en particular; no adquiere vida propia; depende única y exclusivamente del hegemon; y esta situación termina por agotar a los demás miembros del régimen que no ven que sus intereses se vean favorecidos, pues los costos de transacción terminan siendo más altos a través del régimen interamericano.

El caso más recordado, especialmente por los países suramericanos, es el de las Malvinas, en 1982, cuando Argentina decide reclamar su soberanía sobre estas islas, que habían estado y continúan estando ocupadas por Reino Unido. En ese momento, Argentina solicita la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, pero Estados Unidos negó la posibilidad de su aplicación⁷. Hoy en día este es uno de los aspectos que lleva a los suramericanos a pensar en la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano, como lo veremos en el siguiente apartado.

Con esto es claro que el régimen de defensa no funciona. Pero, ¿qué se puede decir del resto de aspectos de la seguridad? Lo primero es que solo hasta la caída del Muro de Berlín, es decir, solo cuando termina la Guerra Fría, se comienza a hablar en el hemisferio de otros aspectos de la seguridad.

Así, en 1991 aparece lo que se conoce como el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, documento resultado del vigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea

⁷ Posteriormente tomarán el mismo camino Chile y Colombia.

General de la OEA, en donde se recalca la necesidad de un mayor compromiso con la seguridad, que incluye la prevención, uso y producción ilícita de drogas y sustancias psicotrópicas, el lavado de dinero, y el tráfico de armas, municiones y explosivos. Por primera vez cuando se habla de seguridad no se hace referencia al enemigo interno, al comunismo.

Por eso mismo, se plantea la necesidad de iniciar un proceso de consulta sobre la seguridad hemisférica a la luz de los nuevos cambios ocurridos en el mundo y en la región, bajo una perspectiva actualizada e integral de seguridad. Pero solo en octubre de 2003, con la Conferencia Especial sobre Seguridad, conocida como la Conferencia de México, se concretiza así:

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. (Declaración Sobre Seguridad en las Américas, 2003)

Lo que llama la atención de esta declaración no es solo que llega demasiado tarde, es decir, que su propósito debió haberse desarrollado en la década de los noventa, sino también que se produce después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando la agenda de Seguridad de Estados Unidos había cambiado, girando nuevamente hacia una visión tradicional de seguridad nacional, ahora dirigida a la lucha contra el terrorismo. Esto podría llevarnos a pensar que entonces el régimen interamericano de seguridad estaba adquiriendo vida propia, que se estaría consolidando, pues se distancia parcialmente de las directrices de Washington. Pero no es así. En la práctica, las nuevas amenazas, que se concentran en el crimen organizado ligado al narcotráfico, van a ser en buena medida tratadas con estrategias tradicionales, dictadas en su mayoría por el Departamento de Estado y por el Departamento de Defensa de Estados Unidos. En aquellas se promueve permanentemente el desarrollo de estrategias militares para contrarrestar el crimen organizado.

Dentro del conjunto de instrumentos que el gobierno de EE.UU. dispone para promover sus intereses en la región existe un abanico de herra-

mientas específicamente dedicadas a los temas de seguridad. Algunas han asumido la forma de instituciones multilaterales. Entre ellas deben mencionarse el Comité Interamericano contra el Terrorismo (Cicte), la Convención para Control del Abuso de Drogas (Cicad), ambos organismos de OEA. (González, 2007, p. 8)

En ocasiones las directrices de estas organizaciones riñen con otras del régimen, como el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, que insisten en la necesidad de diferenciar las labores de policía de las propiamente militares y en la importancia de ver el problema del crimen transnacional organizado, que afecta a las diferentes ciudades de las Américas, de manera integral, de manera que se abarquen problemáticas sociales, económicas y culturales.

Para finalizar este apartado, además de insistir en el bajo nivel de consolidación del régimen interamericano en materia de seguridad, es necesario evidenciar que el mismo sistema hemisférico insta a trabajar en forma multinivel, de modo que se enlacen los mecanismos regionales con los subregionales y bilaterales; así lo expresan las diferentes declaraciones de las Reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas. De ahí que cada vez tomen mayor relevancia regímenes subregionales, como el suramericano.

La subregión y el régimen de seguridad de Unasur

En los apartados anteriores mostrábamos cómo desde la época de Bolívar se promovía un regionalismo que, casi se podría aventurar, era contrahegemónico, pero que no se logró consolidar, fundamentalmente por las rivalidades entre los líderes de los Estados. Entonces, ¿por qué casi dos siglos después este vuelve a ser un aspecto importante? ¿Y por qué ahora se hace desde una subregión particular, Suramérica, en vez de hablar de América Latina en su conjunto?

Una respuesta a la primera pregunta podría ser que su relevancia actual se debe a las dinámicas internacionales. Así está funcionando el mundo hoy. Pero también puede explicarse porque el régimen interamericano ha sido inoperante, y no ha logrado, a lo largo de su historia, satisfacer las necesidades de los Estados.

Adicionalmente, existe la percepción de que la fuerte presencia de Estados Unidos termina por sabotear las propuestas latinoamericanas dentro del sistema interamericano. ¿Qué camino le queda a la subregión? Impugnar

el poder estadounidense. ¿Cómo? Uniéndose, bajo la conformación de un nuevo régimen.

Frente a esto, ya Krasner, en 1981, nos decía que los Estados muy débiles no pueden pensar en influir el sistema internacional solo con la utilización de su poder nacional, expresado en sus capacidades y que la reestructuración de un régimen es una estrategia interesante de política exterior, pues esto les permite a tales Estados tener un nivel de control sobre otros Estados poderosos que tienen muchos más recursos (Krasner, 1981, p. 120).

Así se reactiva un regionalismo contrahegemónico o, por lo menos, autónomo frente al país del norte. Esto nos lleva a la segunda pregunta que se planteaba al principio de este apartado: ¿por qué Suramérica y no Latinoamérica? La respuesta está asociada a lo que nos dice Juan Carlos Poggio: Suramérica debe distinguirse del resto de América Latina no solo porque su forma de relacionarse con Estados Unidos es diferente, sino también porque la subregión tiene una forma peculiar de relacionarse internamente (Poggio, 2012, p. 2).

Suramérica no hace parte del foco principal de la política exterior ni de la geoestrategia estadounidense en el hemisferio. Su prioridad regional es la cuenca del Caribe. Deja, entonces, un espacio de poder en Suramérica, que es aprovechado por los Estados de esta subregión bajo el liderazgo de Brasil, y que les permitirá configurar un nuevo régimen; primero con la Comunidad Suramericana de Naciones, que luego terminará por convertirse en lo que hoy conocemos como Unasur, y que en materia de seguridad tiene instrumentos como el Consejo de Defensa Suramericano y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Pero para llegar a esto, se recorrió un importante camino que inició con la CAN y con Mercosur. Estos mecanismos de integración se desarrollaron fundamentalmente en la década de los noventa del siglo xx (aunque en el caso de la CAN había comenzado al finalizar la década de los sesenta bajo el nombre de Pacto Andino). Su espíritu se centraba en la integración comercial, pero con los años también se fueron llenando de contenido político y, por tanto, vieron la necesidad de trabajar en materia de seguridad.

Iniciemos esta rápida revisión con la CAN. En 1989, se establece el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, en el cual se manifestaron varios elementos interesantes: 1) la CAN ve en la cooperación en materia de seguridad un elemento esencial para la concreción de la integración y el desarrollo; 2) se evidencia una visión de seguridad multidimensional, en la que se hace énfasis en el tema de drogas ilícitas y sus conexos —especialmente

en la violencia criminal asociada al narcoterrorismo—, pero también se tienen en cuenta otros elementos que se deben garantizar, como la seguridad ecológica y el tráfico de armas; 3) es evidente que avanza en lo que acá se ha venido llamando gobernanza multinivel, pues pretende una articulación y coherencia entre las directrices de las Naciones Unidas, las de la Organización de Estados Americanos, y los gobiernos nacionales.

En la década de los noventa el desarrollo del subsistema andino se concentró en elementos comerciales y en algunos intentos por profundizar la integración política, pero en realidad es en la primera década del siglo XXI cuando se comienza a desarrollar más claramente, con el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, y los lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina; este último tiene más énfasis en aspectos de defensa.

Paralelo a este desarrollo de la CAN, Mercosur parecería tener un objetivo mucho más centrado en la integración económica y en la conformación de bloque comercial. Sin embargo,

[...] los antecedentes históricos del Mercosur se vinculan al proceso de acercamiento entre Argentina y Brasil, cuya primera manifestación explícita fue la firma del Tratado Itaipú-Corpus de 1979, pero que tuvo como uno de sus factores centrales la estratégica cuestión del desarrollo de la tecnología nuclear. (González, 2007, p. 2)

Es decir, la seguridad era un elemento importante de Mercosur, a pesar de que su desarrollo en los noventa se concentró mayoritariamente en lo económico. Prueba de ello es que ya en pleno desarrollo de Mercosur, de hecho al inicio de su primera crisis⁸, en 1999, la XIV Cumbre de Presidentes de Mercosur adopta la Declaración Política de Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, que tiene unos elementos similares al Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, en la medida en que plantea articularse con la ONU y, especialmente, con la OEA, y muestra como esencial la cooperación en materia de seguridad; pero, a diferencia de los planes andinos, no se hace ningún énfasis en el crimen transnacional, ni en el narcotráfico. Las proble-

⁸ Expresada en procesos internos de los Estados-miembro, que llevaron al debilitamiento y al desinterés de los Estados por el régimen. Algunos elementos fueron la devaluación en Brasil, de 1999, y de manera especial el crack económico argentino de 2001, que afectó a toda la región.

máticas del Cono Sur son, aparentemente, diferentes; hace referencia a la no proliferación de armas nucleares, al control de armas ligeras y a las minas antipersonas. Sin embargo, en el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional —también de 1999— sí se muestran temáticas que tienen que ver con el crimen transnacional, relacionadas con: narcotráfico, trata de personas, terrorismo, contrabando, robo de vehículos, entre otros.

Indiscutiblemente, esta tendencia de finales del siglo xx continuaría y se profundizaría en la primera década del siglo xxi. Además, es claro que los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico afectan no solo a los países andinos sino también a los del Cono Sur. Tenemos entonces que Venezuela, Brasil y Ecuador se vuelven puntos estratégicos de comercio ilegal y de lavado de dinero; Argentina se concentra en el lavado de dinero; mientras Colombia, Perú y Bolivia continúan siendo los mayores productores.

Este problema compartido trae consigo inseguridad en las ciudades suramericanas, así que la respuesta debe ser conjunta; no son suficientes las políticas internas de cada Estado, sino que estas deben ser articuladas; y no es suficiente que se unan los andinos, por un lado, y los del Cono Sur, por el otro: es mejor trabajar conjuntamente, dando respuestas alejadas de las tradicionales políticas de Estados Unidos. Es por ello que, en noviembre de 2011, Unasur creó el Consejo Suramericano para el Problema Mundial de las Drogas.

Es decir que las necesidades y problemáticas compartidas han llevado a la subregión al establecimiento de un régimen de seguridad complejo, que se debate, por un lado, entre una multiplicidad de temáticas que van desde la defensa regional hasta el crimen transnacional asociado al narcotráfico, el tráfico de armas y la trata de personas; y, por otro lado, entre la adopción de políticas completamente contrahegemónicas, o que vinculan algunos elementos tradicionales que se encuentran expresados en el sistema interamericano.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de la constitución de los Estados modernos en el hemisferio americano se comenzaron a anhelar y a diseñar diferentes formas de gobernanza regional y subregional, que se concretaron con la aparición, primero, de un régimen interamericano, y posteriormente, debido a sus dificultades, de uno subregional, Unasur.

Luego de haber realizado un recorrido por la evolución de estos dos regímenes en materia de seguridad podría decirse que la creación del segundo es el resultado de la crisis del primero. Pues los Estados suramericanos, al ver que sus propuestas nunca son realmente escuchadas y que las que imperan son las ideas provenientes de los Estados Unidos, consideran que no logran realmente reducir sus costos de transacción en materia de seguridad, actuando bajo este régimen.

Por lo tanto, impugnan el poder de EE.UU. a través del rechazo de ciertos mecanismos propios del sistema interamericano. Pero no solo por esto se crea el régimen suramericano, sino porque en realidad las nuevas problemáticas de la seguridad son indiscutiblemente compartidas y se hace necesario empezar a trabajar conjuntamente para crear estrategias que den resultados.

En todo caso, aunque la gran cantidad de normatividad y de pequeños organismos que se han creado en tan pocos años son un buen primer paso, todavía no se puede hacer una evaluación de esto que nos indique si realmente este régimen suramericano va a tener vida propia, o si al igual que el interamericano va a estar marcado siempre por la presencia y el poder decisonal de uno o varios Estados.

La verdad es que la historia demuestra que los países latinoamericanos no han logrado nunca la cohesión debido a que sus líderes han privilegiado asuntos internos y han radicalizado los discursos; y en materia de seguridad es aún más fácil apelar a temas de soberanía nacional.

De esta forma se hace necesario que más allá de crear una gran cantidad de órganos se den políticas claras en las que los Estados permitan permear la soberanía estatal en materia de seguridad y defensa. Esto solo se logrará a través de incentivos que cree el mismo régimen y con el ejemplo del líder regional, Brasil. Solo si el líder permite que el régimen tenga vida propia, más allá de sus intereses nacionales particulares, logrará sostenerse en el tiempo de manera eficiente.

Referencias bibliográficas

- Barrios, M. A. (2013) Unasur y la seguridad ciudadana. *ALAI, América Latina en movimiento*. Recuperado de <http://alainet.org/active/66767>
- Bolívar, S. (1815). *Carta de Jamaica*.
- Buzan, B. (2008). A leader without followers? The United States in world politics after Bush. *International Politics*, 45 (5), 554-570.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and powers: The structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fawcett, L. (2004). Exploring regional domains. *International Affairs*, 80 (3), 429-446.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17 (1), 203-238.
- González, J. (2007). *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas: democracia e integración regional. Exploración en una área opaca de políticas públicas*. Universidad de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.fcs.edu.uy/archivos/defensayffaa07.pdf>
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2008). The future of regionalism: old divides, new frontiers. En A. Cooper, C. Hughes y P. de Lombaerde (Eds.), *Regionalisation global governance. The taming of globalisation?* London: Routledge.
- Keohane, R. (1986). The demand for international regimes. En S. Krasner, *International regimes*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Krasner, S. (1981). Transforming international regimes: what the third world wants and why. *International Studies Quarterly*, 25 (1), 119-148.
- Krasner, S. (1983). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. En S. Krasner (Ed.), *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krasner, S. (2001). Sovereignty. *Foreign Policy*, 122, 20-29.
- Lake, D. y Morgan, P. (1997). *Regional Orders: Building Security in a New World*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Leal, F. (2003). La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de Estudios Sociales*, 15, 74-87.
- Morata, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Payne, A. y Gamble, A. (1996). *Regionalism and world order*. Basingstoke: Macmillan.
- Poggio, C. G. (2012). *Brazil, the United States and the South American subsystem. Regional politics and the absent empire*. Lexington: Lexington Books.

Gobernanza latinoamericana en materia de lucha contra las drogas

.....
Claudia Dangond Gibsone

Introducción

El presente documento hace un análisis de la manera como ha sido abordado el problema de las drogas en América Latina, a partir de la revisión de los instrumentos jurídicos que han permitido el diseño de una estructura y un andamiaje institucional para la gobernanza regional.

La aproximación será realizada a partir de considerar las variadas fuerzas que ha traído el proceso de globalización, en cuanto que ya no son solo los Estados los actores propios y tradicionales de las relaciones internacionales sino que, en la medida en que los problemas —y el de las drogas sí que lo es— han cobrado una dimensión global y regional, se ha visto la urgencia de fortalecer los mecanismos de cooperación con otros actores para lograr el objetivo de generar una gobernanza global y regional eficaz, todo lo cual ha generado diversos escenarios que, para el caso de las drogas, han propiciado la reciente presentación de novedosas iniciativas que ameritan la consideración de nuevas formas de enfrentar el problema y, por ende, la imperiosa necesidad de tener en cuenta distintos niveles de relacionamiento sistémico.

Bajo esta perspectiva, y referidos al tema de las drogas, se utilizarán conceptos como la gobernanza de la seguridad (Flemes y Radseck, 2012), y se apelará a la construcción teórica en torno a la importancia de introducir diferentes niveles sistémicos (nacional, internacional y transnacional) en el enfoque bajo el cual se diseñarán las nuevas estrategias para enfrentar el problema de las drogas a nivel global y regional (Krahmann, 2003).

En efecto, el abordaje del problema de las drogas en América Latina en clave de gobernanza regional exige considerar la existencia de actores formales e informales que interactúan para dar respuesta y solución a las amenazas que se desprenden de la existencia del fenómeno, no solo a nivel nacional de los Estados involucrados y afectados, sino a nivel regional y, por qué no, transnacional. Ello se hace indispensable, sobre todo si, como en este caso, se aspira a ofrecer una serie de recomendaciones sobre el curso de acción futuro en esta materia.

A efectos de dar cuenta del objetivo propuesto, el artículo abordará, en primer lugar, un repaso de los principales instrumentos globales referentes al tema de las drogas y su incidencia en el desarrollo de la gobernanza global. A partir de ello, se presentarán las estructuras de gobernanza multilaterales a nivel latinoamericano más relevantes en materia de lucha contra las drogas, buscando con ello ofrecer un balance de las fortalezas y obstáculos que las mismas han presentado para el desarrollo de la gobernanza en esta materia. Así, en una tercera parte, el artículo desglosará las distintas concepciones, enfoques o propuestas que se han venido presentando, por parte de Estados y organismos, acerca de la manera como se debería afrontar la lucha contra las drogas, y cómo contrastan con la política formulada por Estados Unidos desde fines de los años sesenta. Finalmente se propondrán algunas conclusiones a manera de recomendaciones para los gobiernos en esta materia.

Incidencia de los instrumentos globales en materia de lucha contra las drogas y el narcotráfico en el desarrollo de la gobernanza regional

Al revisar los instrumentos y la legislación internacional, claramente se observa cómo la preocupación por el tema de las drogas y narcóticos y su tráfico ilícito empiezan a cobrar relevancia a partir de la década de los sesenta.

Si bien el hábito de consumir sustancias que alteran el normal funcionamiento del organismo data de los tiempos anteriores a Jesucristo, y desde entonces se miraba con preocupación, más desde el punto de vista moral y religioso que legal (Correa de Carvalho, 2007), la problemática del consumo y tráfico ilegal de las mismas se da durante los años sesenta y setenta (Escotado, 2005). Según este último autor:

[...] la movilización internacional prohibicionista ganó fuerza en Estados Unidos también a principios del siglo pasado. Alertado por el gran nú-

mero de adictos a las preparaciones opiáceas y a la morfina, el Congreso americano creó un Comité para estudiar el problema. Sus conclusiones llevaron a los sectores conservadores y moralistas a encabezar una legislación represiva respecto al tema. (Escohotado, 2005, citado por Correa de Carvalho, 2007)

A partir de ese momento, sendos instrumentos de carácter internacional¹ fueron suscritos por los países preocupados por el abuso indiscriminado de las drogas (opio, morfina, cocaína, heroína, cannabis).

Pero fue realmente en 1961 cuando, con el fin de unificar la legislación internacional sobre la materia, se suscribió en Nueva York la Convención única sobre Estupefacientes, que luego fue adicionada con el Protocolo de 1972. Su enfoque es sobre todo desde la perspectiva de la salud pública, al punto que llega a referirse a la necesidad de brindar tratamiento y rehabilitación al drogadicto. La Convención está suscrita por 183 Estados².

En 1971 se adopta el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, como reacción de la comunidad internacional a la enorme diversificación y creciente consumo de drogas y sustancias psicoactivas.

Posteriormente, en 1988, se llevó a cabo en Viena la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, que incorpora, además de disposiciones sobre el tráfico ilícito de drogas, normas relativas a delitos conexos, como el lavado de activos, en cuanto se consideró que la relación entre el tráfico ilícito de estupefacientes y los delitos conexos amenazaban la economía lícita y ponían en riesgo “la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados” (Molano, 2007, p. 41). En consonancia con esta perspectiva, la Convención planteó la necesidad de acoger la tesis propuesta por Colombia a fines de los ochenta, cuando el presidente Virgilio Barco, en un memorable discurso en el seno de las Naciones Unidas, destacó la importancia de reconocer la corresponsabilidad o responsabilidad compartida de los países productores y consumidores; igualmente, se refirió a la reducción de la oferta y la demanda y a la urgencia de que los Estados firmantes establecieran estrategias integrales y coordinadas.

¹ Conferencias de La Haya de 1911 y de 1914; Tratado de Versalles de 1919 (incorpora el Convenio de La Haya); Segunda Convención Internacional sobre Opio, Viena, 1925; Convenciones de Ginebra de 1931 y de 1936; en 1946 se crea la Organización Mundial de la Salud (OMS).

² Informe 2005 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de Naciones Unidas, Viena, 2006, p. 13.

Esta evolución normativa da cuenta también de la manera como el fenómeno de las drogas ha sido interpretado a nivel global y también regional. De ser un asunto que primordialmente comprometía la salud pública a nivel doméstico, empezó a generar un interés en perspectiva delictual en torno a la producción y tráfico, debido a las diversas actividades criminales que se fueron tejiendo alrededor de la misma. Así, de tratarse como un tema eminentemente de consumo, fue trasladando su enfoque hacia la producción y el tráfico, al punto de ser, hoy por hoy, y desde hace ya casi cinco décadas, una amenaza en los distintos niveles sistémicos. A nivel local o doméstico se percibe, entre otras, como una amenaza a la estabilidad democrática; a nivel interestatal, en no pocas ocasiones, genera tensiones fronterizas, bien sea por el tráfico, bien por la extensión de los cultivos ilícitos, o por otras causas en las que se vean envueltas las autoridades soberanas de los Estados. Finalmente, es indudable que el problema de las drogas constituye una de las amenazas transnacionales, sobre todo cuando se vincula a otros fenómenos, como la existencia de actores armados ilegales (guerrillas, autodefensas, etc.).

Principales estructuras de gobernanza multilaterales que se han desarrollado en Suramérica en materia de lucha contra las drogas y el narcotráfico

Habiéndose convertido el problema de las drogas en una amenaza para la seguridad en distintos niveles, a la par con el diseño de instrumentos para enfrentar el flagelo se han estructurado una suerte de mecanismos e instituido una serie de formas para ejercer autoridad, tanto en lo regional como en lo global, lo que ha producido una modificación en el andamiaje institucional tradicional, que estaba compuesto fundamentalmente por actores estatales como principales figuras del derecho y de las relaciones internacionales.

Siguiendo a Flandes y a Radseck (2012), las estructuras de autoridad pueden tener un carácter unilateral, bilateral o multilateral que, para el caso de América, dependerá de si se refieren a actores estatales determinantes (unilateral), o si más bien tienen que ver con mecanismos de cooperación militar y de defensa (bilateral), o si “implican a las instituciones e instrumentos relativos a temas específicos en los niveles regional y hemisférico” (multilateral) (Flandes y Radseck, 2012, p. 215). En el caso de las drogas, es indiscutible que tratándose de *estructuras unilaterales*, quien ha ejercido este rol desde la década de los setenta es Estados Unidos.

En efecto, si se revisa, por ejemplo, la región andina como principal área geográfica productora de distintos narcóticos (marihuana, cocaína, amapola), es claro que desde que el Presidente Richard Nixon implementó la primera guerra contra las drogas a principios de los años setenta, las políticas domésticas de países como Perú, Bolivia y Colombia se fueron condicionando a las disposiciones, cooperaciones y vetos impuestos por la potencia del norte. (Dangond y Solano, 2010). Tanto es así, que para principios de los noventa, Estados Unidos aprobó un “plan quinquenal de ayuda a los países andinos, Colombia, Perú y Bolivia, de dos millones de dólares (US\$ 2’000.000.00) destinados a la lucha contra los productores y traficantes de droga” (Febres, 1992; citado en Dangond y Solano, 2010, p. 435).

Tan fuerte fue la influencia de Estados Unidos que incluso llegó a establecerse un mecanismo de certificación unilateral³, mediante el cual se abrogaba el derecho de calificar positiva o negativamente, con criterios generalmente políticos, la lucha de los Estados contra el narcotráfico. Se trató de una orientación prohibicionista diseñada sobre relaciones asimétricas entre los actores involucrados (Nadelman, 1990; citado en Molano, 2007).

No obstante lo anterior, lentamente, mientras el mundo se iba abriendo cada vez más y las distancias se fueron acortando como resultado del proceso de globalización, y en la medida en que se fue avanzando en el replanteamiento del capitalismo y se fue imponiendo un modelo de mercado abierto caracterizado “por la liberación y libre movilidad de bienes, capitales y servicios entre países y por la privatización y reestructuración de las economías del Tercer Mundo y de los antiguos países socialistas” (*Análisis Político*, 1997; citado en Dangond y Solano, 2010, p. 436), se fue haciendo evidente la reducción de los Estados, para dar paso a la fuerza de los mercados y a una menor intervención estatal. Este escenario fue mostrando la incompatibilidad del modelo prohibicionista impuesto por Estados Unidos, que requería de Estados fuertes e intervencionistas. La Tabla 1 da cuenta de tal contradicción.

³ Mecanismo mediante el cual el Departamento de Estado de Estados Unidos se pronunciaba cada año. De conformidad con la Ley de Ayuda Externa de 1961, el presidente de Estados Unidos tiene la obligación de presentar anualmente al Congreso una lista de países señalados como los principales lugares de producción o tránsito de drogas, y debe además determinar la cooperación de dichos países con Estados Unidos en materia antidroga. Esta certificación está prevista en el capítulo 8 de la mencionada ley, y se impone específicamente en la sección 490: “Sec. 490.545 Annual Certification Procedures”.

TABLA 1. Contradicción entre el modelo prohibicionista de lucha contra las drogas y el modelo de mercado imperante

| | REFORMAS NEOLIBERALES | GUERRA CONTRA LAS DROGAS |
|---------------------------------|---|--|
| Objetivo perseguido | Salir del subdesarrollo y resolver el problema de la deuda (básicamente objetivos económicos). | Adoptar leyes que permitan atacar el tráfico ilícito de cocaína para terminar con él. |
| Requisitos y medidas necesarias | Estado minimalista (específicamente a través de la liberalización de mercados). Procesos de privatización de empresas estatales. No intervencionismo. | Estado intervencionista (a través de medidas prohibicionistas). Control de la iniciativa privada. Regulación y control de las fuerzas del mercado. |
| Presiones | Estados Unidos, a través de instituciones financieras (FMI, BM). | Estados Unidos, directamente, utilizando agentes diplomáticos. |

Fuente: Dangond (1997).

Esta contradicción parece haber sido el inicio del decaimiento del ejercicio de la gobernanza unilateral que ejerció Estados Unidos durante décadas en esta materia. Como lo señalan Flandes y Radseck (2012, p. 218): “Washington está perdiendo aceptación incluso entre los Estados de América del Sur. A excepción de Colombia y Perú, los países de la región rechazan la presencia de las Fuerzas Armadas estadounidenses en sus territorios”; tal como sucedió, por ejemplo, con el cierre de la base militar de Estados Unidos en Manta, Ecuador. Otra señal inequívoca de que esto está sucediendo es el surgimiento de foros y escenarios en los que se excluye a Estados Unidos de las discusiones sobre seguridad en la región, como se verá más adelante.

En cuanto a las *estructuras bilaterales* de gobernanza, son varios los instrumentos que se han diseñado, considerando que la producción, tráfico y consumo de drogas afecta gravemente la seguridad de la región, y que una lucha mancomunada que respete la soberanía de cada Estado así como sus respectivas legislaciones nacionales puede ser muy efectiva. En ese sentido se presenta por ejemplo el Plan Andino de Cooperación para la Lucha con-

tra las Drogas y sus Delitos Conexos de 2001. Este, además de plantear una estructura de gobierno constituida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Ejecutivo, los subcomités y grupos de trabajo especializados y la Secretaría General de la CAN, contiene un apartado referido específicamente a la necesidad de fortalecer las estrategias binacionales, para lo cual contemplan las siguientes acciones:

1. Evaluar los acuerdos bilaterales existentes en materia de lucha contra las drogas ilícitas, actualizarlos, perfeccionarlos y promover su aplicación.
2. Promover y fortalecer mecanismos bilaterales, tales como las comisiones mixtas, talleres fronterizos y comisiones de vecindad, con el fin de formular planes de acción fronterizos para:
 - a. Combatir el tráfico de drogas ilícitas y sustancias químicas controladas.
 - b. Capacitar a las autoridades fronterizas en los temas relativos a la lucha contra el narcotráfico.
 - c. Realizar operativos combinados de interdicción.
 - d. Fortalecer el intercambio de información y coordinación logística de las autoridades de frontera.
 - e. Combatir el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y otros materiales relacionados.
3. Incorporar proyectos de desarrollo alternativo en las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) e incluirlos en el Banco de Proyectos a ser ejecutados en el marco de la Política Andina de Integración y Desarrollo Fronterizo.
4. Instrumentar, a través de los Centros Nacionales y Binacionales de Atención en Frontera (Cenaf y Cebaf), mecanismos efectivos de control del tráfico ilícito de drogas, sustancias químicas controladas, armas, municiones y otros materiales relacionados.

Examinar y evaluar, de manera periódica, la ejecución y eficacia de las acciones de cooperación binacional que se desarrollen en el marco del presente Plan Andino de Cooperación. (CAN, 2001)

En materia de *estructuras de autoridad multilaterales*, en la región se han ido creando varias a lo largo de los años. Tal vez la más antigua —sin olvidar que tiene como antecedente a la Unión Panamericana— es la Organización de Estados Americanos OEA, constituida en Bogotá en 1948, con el objeto de

defender las democracias y garantizar la seguridad en la región. Desde sus inicios, identificó como amenaza al comunismo, aunque más adelante fue evolucionando con el curso de los acontecimientos, de tal suerte que a partir de la detección de otro tipo de amenazas, fue generando los correspondientes instrumentos. En el caso de las drogas, por ejemplo, el organismo cuenta con un foro político que es la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad), establecida en 1986 para promover la cooperación entre los Estados-miembro en materia de prevención y manejo del abuso de las drogas, reducción de la oferta, fortalecimiento institucional y mecanismos para el control de las drogas, entre otros propósitos.

Adicionalmente está el Mecanismo de Evaluación multilateral (MEM), a través del cual se formulan recomendaciones a los Estados-miembro de la OEA para mejorar su capacidad de control al tráfico y abuso de drogas y para reforzar la cooperación multilateral. Este mecanismo, que data de 1998, se edifica sobre la base de reconocer la soberanía y jurisdicción territorial de los Estados y en parte como reacción a la certificación unilateral proveniente de Estados Unidos. En efecto, consiste en una evaluación de carácter multilateral que da cuenta del seguimiento a los avances individuales y colectivos de los 34 Estados-miembro, y que se hace sobre la base de los informes que sobre cada país presenta anualmente un grupo multidisciplinar de expertos escogidos para garantizar que el proceso sea objetivo e imparcial.

El sistema interamericano también cuenta con un Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), creado en el año 2000 en el marco de la Cicad, y cuya principal función es la generación de estadísticas a partir de estudios e investigaciones que permitan contar con información confiable, oportuna y comparable para los Estados que a su vez se puedan servir de ella para diseñar sus políticas nacionales contra el problema de las drogas.

Otro escenario interamericano está dado por las Cumbres de las Américas, en las cuales, desde 1994, cuando tuvo lugar la primera, se debaten asuntos complejos en torno al fenómeno del narcotráfico y la necesidad de introducir mecanismos más eficientes para la prevención, fundamentalmente (Dangond, 2012a), todo lo cual ha llevado a contemplar el fenómeno desde una perspectiva integral.

Hacia mediados de los años ochenta, precisamente en 1986, a propósito del surgimiento del Grupo de Contadora, los Estados latinoamericanos y del Caribe deciden crear un foro en el que, con independencia de Estados Unidos, puedan tratar los temas que los aquejan. Así, surge el denomina-

do Grupo de Río⁴, que dentro de sus objetivos se trazó el de contribuir a la superación del problema de las drogas, como quedó plasmado en su Plan de Acción. Para el año 2004, el Grupo reconocía el fracaso de las políticas prohibicionistas y señalaba:

Lejos de acercarnos a la meta de la erradicación de la producción, tráfico y consumo ilícitos de drogas, nos enfrentamos constantemente a nuevos obstáculos y retos en la consecución de la misma. Las organizaciones de narcotraficantes se han multiplicado, diversificado y fusionado con otros grupos criminales, lo cual dificulta la labor de las autoridades judiciales. El desvío y contrabando de precursores químicos, el lavado de activos, la corrupción, la trata de personas, el contrabando de armas, el terrorismo y la delincuencia común son solo algunos de los delitos que hoy están relacionados con el narcotráfico. (Grupo de Río, 2004)

En 1991, Argentina, Brasil y Paraguay, inicialmente⁵, crearon un bloque subregional denominado Mercado Común del Sur (Mercosur), con la intención de desarrollar un programa de intercambio y cooperación económica, estableciendo un área de libre comercio con perspectivas de mercado común.

Si bien se trata de un escenario eminentemente comercial y económico, Mercosur no ha sido ajeno a las amenazas contra la seguridad, tales como el narcotráfico y el problema de drogas en la región (Flemes, 2005). Son varios los pronunciamientos que ha hecho en ese sentido. Así, por ejemplo, a propósito de la XIV Reunión del Consejo de Mercado Común, en junio de 2003:

Expresaron su coincidente voluntad de continuar en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, a partir de una visión integral, orientada siempre por el principio de la responsabilidad compartida y la cooperación. Por tanto, reiteraron la importancia de proseguir con los esfuerzos desarrollados para combatir la producción, el tráfico y la distribución de todas las drogas ilícitas, incluidas la marihuana y las drogas sintéticas. En este contexto, consideraron de gran

⁴ El Grupo de Río está integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁵ Posteriormente se asociaron Chile, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Como observadores están Nueva Zelanda y México.

utilidad, para sus intereses comunes, concertar acciones conjuntas para promover proyectos, programas y planes nacionales y subregionales, con base en una estrategia de desarrollo alternativo o desarrollo alternativo preventivo; así como para que sean eliminadas las restricciones existentes al acceso a los mercados de los productos agrícolas y agroindustriales, lo que constituiría una medida eficaz para combatir este flagelo e impulsar el desarrollo económico y social de la región. (Mercosur, 2003)

Más adelante, en 2008 se constituyó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), pero solo en 2011 entró en vigencia, luego de que nueve Estados⁶ suscribieron el Convenio respectivo. Sus órganos de gobierno son la Secretaría General, con sede en Ecuador y el Parlamento Suramericano que no ha comenzado a operar aún.

Unasur, preocupada también por el problema de las drogas, creó en 2009, dentro de los consejos sectoriales, uno sobre el problema mundial de las drogas, cuyos objetivos específicos son:

- a) Propiciar medios para identificar posibilidades de armonización de normas penales, civiles y administrativas, así como políticas públicas, en relación con el problema mundial de las drogas, respetando el ordenamiento jurídico y la soberanía de cada Estado Miembro.
- b) Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de todos los organismos con competencia para enfrentar el problema mundial de las drogas.
- c) Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas de las entidades rectoras y ejecutoras de las políticas nacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, a efecto de mejorar el nivel de conocimiento de los diversos aspectos de dicha problemática.
- d) Promover acciones para reducir las consecuencias negativas que sobre el medio ambiente ocasiona el problema mundial de las drogas, en concordancia con las políticas nacionales de los Estados Miembros.
- e) Promover el desarrollo alternativo, integral, sostenible y, según corresponda, desarrollo preventivo alternativo como una herramienta para enfrentar el problema mundial de las drogas.

⁶ Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam, Bolivia y Uruguay. Posteriormente lo hicieron Colombia, Brasil y Paraguay.

- f) Fortalecer las acciones en materia de reducción de la demanda de drogas para evitar su consumo y uso indebidos, en aplicación del principio de responsabilidad común y compartida.
- g) Promover una cooperación judicial, policial y de unidades de inteligencia financiera efectiva, para aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a los delitos vinculados al problema mundial de las drogas, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por los Estados Miembros y los mecanismos que implemente este Consejo.
- h) Promover la intensificación del intercambio sobre formación y capacitación de los profesionales que trabajan en la educación, la salud, el bienestar social, la cooperación judicial y la seguridad entre los Países Miembros de la Unasur.
- i) Promover el intercambio de información y buenas prácticas sobre acciones de inclusión social como instrumento de prevención del uso indebido de drogas, en particular en los sectores y poblaciones vulnerables.
- j) Promoción de la investigación científica sobre todas las dimensiones del problema mundial de las drogas, facilitando un intercambio con la comunidad académica y científica. (Unasur, 2009)

Más recientemente, en 2012, Unasur creó otro consejo sectorial, este en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, una de cuyas tareas es identificar redes de narcotraficantes.

Como se ve, en Latinoamérica ha venido surgiendo un entramado de estructuras de autoridad, tanto formales como informales, que sientan bases para la acción coordinada entre los Estados, y para la gestión de las formas de comportamiento de los actores unilaterales, bilaterales y multilaterales.

Estas estructuras de gobernanza multinivel, en escenarios regionales, han entrado a operar simultáneamente con las que venían de tiempo atrás en el orden mundial, generando algunas veces sinergias y compatibilidades pero en otras tensiones y, por qué no, incluso contradicciones.

En términos generales se podría afirmar que las distintas estructuras que se han ido construyendo para combatir el flagelo de las drogas y el narcotráfico en la región no han sido eficaces en su propósito. Si bien se encuentra por ejemplo que en algunos países los cultivos de hoja de coca han disminuido por períodos, el enfoque prohibicionista que ha primado y sobre el cual

se han diseñado tanto los instrumentos como la arquitectura orgánica no ha permitido un impacto real ni sobre el consumo ni sobre la producción y mucho menos sobre la comprensión del problema de una manera adecuada.

En efecto, como lo señala el Informe Mundial sobre Drogas de la ONU de 2012:

[...] los datos disponibles sobre cultivo, producción y tráfico ilícito indican que la fabricación de cocaína a nivel mundial disminuyó en 2010 respecto de las elevadas cifras registradas durante el período 2005-2007. Ello se debe principalmente a un menor volumen de fabricación de cocaína en Colombia durante los cinco años anteriores a 2010, que se compensó en parte por los aumentos registrados en Bolivia y el Perú.

En general, a nivel mundial, el consumo de cocaína se ha mantenido estable, con un número anual estimado de consumidores en 2010 que osciló entre 13,3 millones y 19,7 millones, lo que corresponde a un valor situado entre un 0,3% y un 0,4% de la población adulta mundial (personas de 15 a 64 años). Por tanto, las consecuencias adversas para la salud del uso de cocaína no han disminuido y la violencia relacionada con el tráfico ilícito de esta droga sigue siendo una característica importante en las subregiones afectadas, algunas de las cuales registran actualmente las tasas de homicidio más altas del mundo. (ONU, 2012, p. 50)

La Tabla 2 muestra cómo se ha distribuido el cultivo de coca en Bolivia, Colombia y Perú:

TABLA 2. Cultivo ilícito del arbusto de coca, 2001-2010 en Bolivia, Colombia y Perú (hectáreas)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bolivia (Estado plurinacional) | 19.900 | 21.600 | 23.600 | 27.700 | 25.400 | 27.500 | 28.900 | 30.500 | 30.900 | 31.000 |
| Colombia (Superficie no ajustada en función de las plantaciones pequeñas) | 144.800 | 102.000 | 86.000 | 80.000 | 86.000 | 78.000 | 99.000 | 81.000 | 68.000 | 57.000 |

Continúa

Continuación

| | | | | | | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| (Superficie ajustada en función de las plantaciones pequeñas) | | | | | | | | | 73.000 | 62.000 |
| Perú | 46.200 | 46.700 | 44.200 | 50.300 | 48.200 | 51.400 | 53.700 | 56.100 | 59.900 | 61.200 |
| Total | 210.900 | 170.300 | 153.800 | 158.000 | 159.600 | 156.600 | 181.600 | 167.600 | 158.800 | 149.200 |

Para Bolivia, 2001-2002: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) y Departamento de Estado de los Estados Unidos, International Narcotics Strategy Report; 2003-2010: Sistema nacional de vigilancia de cultivos ilícitos apoyado por la Unodc.

Para Colombia: sistema nacional de vigilancia de cultivos ilícitos apoyado por la Unodc.

Para Perú: sistema nacional de vigilancia de cultivos ilícitos apoyado por la Unodc.

Para el cálculo de la superficie total, se utilizó, en el caso de Colombia, la serie de valores no ajustados en función de las plantaciones pequeñas porque no se disponía de los datos correspondientes a la superficie ajustada en todos los años considerados.

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) (2012).

Diferentes concepciones o propuestas que se han desarrollado en la región sobre la forma como se debe afrontar la lucha contra las drogas

El fracaso descrito anteriormente ha llevado a que recientemente algunos actores de la región hayan propuesto y puesto en funcionamiento, a nivel local, algunas propuestas innovadoras que se salen del molde hasta ahora adoptado en la región.

Así, entendiendo que, como se ve en el Mapa 1, no hay un solo país del continente que no esté afectado, tanto por sus efectos como por ser, en algún punto, parte de la “cadena” de producción y tráfico de drogas, vale la pena recoger algunas de las propuestas que se vienen trabajando por parte de los Estados de la región. No se puede olvidar que unos producen la materia prima, otros son consumidores, casi todos constituyen corredores geográficos del tráfico mismo o plataformas de “exportación”, sus sociedades están penetradas por las mafias, sus economías distorsionadas, la juventud es vulnerable desde distintas perspectivas, y la política está atravesada por la influencia de los capos, por la injerencia de los dineros en la campañas o por las presiones para tomar una u otra decisión.

MAPA 1. Producción y tráfico de droga en América



Fuente: Mapa de rutas narcotráfico Latinoamérica (2011).

Los Estados que más protagonismo han tenido en este sentido son Uruguay, Guatemala, Colombia y México.

Uruguay

Se trata de la primera nación de la región que legaliza la producción y venta de marihuana con fines terapéuticos y también de ocio. El hecho se produjo en el año 2012, cuando el Congreso de la República aprobó la ley que contempla la medida. Es novedoso también que se deje en manos del Estado la cadena de producción, distribución o comercialización y venta, para lo cual se creó un organismo público que se encarga de regular todo a través de licencias y de crear un registro de usuarios. Este organismo tiene la función adicional de otorgar los permisos para el cultivo, cosecha y comercialización de la marihuana con fines medicinales, industriales y recreativos.

Igualmente, se legaliza el cultivo para consumo personal, limitándolo a 480 gramos anuales, y se establece la posibilidad de crear clubes de consumidores con el derecho de cultivar un número limitado de plantas, en función del número de socios. La venta se permite en farmacias y droguerías solo a residentes mayores de 18 años y en una cantidad máxima de 40 gramos.

De acuerdo con los textos aprobados, la intención no es solo contribuir al combate del narcotráfico sino contribuir a formar conciencia ciudadana respecto de los riesgos que trae el consumo de sustancias alucinógenas. Se espera entonces que con estas medidas se pueda regular el mercado y quitar el control del mismo a los narcotraficantes (Libremercado, 2013).

Guatemala

Por su parte, Guatemala, que desde hace un tiempo viene proponiendo ideas para que la región entre en un debate serio sobre el fracaso de la política prohibicionista que ha predominado en la región respecto de la lucha contra el narcotráfico, desde octubre de 2013 creó la Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, dándole la misión de generar propuestas de nuevas políticas públicas, sin que ellas impliquen la vulneración de los compromisos adquiridos por el país a la luz de los convenios y convenciones internacionales.

De acuerdo con lo expresado en distintos foros por funcionarios públicos de ese país, de lo que se trata es de “iniciar un tránsito hacia un mercado regulado de lo que no se consideran las drogas ilegales para poder controlar, por un lado, los efectos de salud que causan, de una manera más efectiva, y, por otro, para poder controlar también la producción y el tráfico” (Marihuanasemillas blog, 2013).

Colombia

Colombia, que ha sido víctima como pocos países del flagelo del narcotráfico, cuenta hoy con un Programa de Lucha Contra las Drogas del Ministerio del Interior. El Consejo Nacional de Estupefacientes es la máxima autoridad en la materia y es presidido por el Ministerio del Interior, quien orienta y aprueba las políticas presentadas por las entidades del gobierno con competencias en materia de lucha contra las drogas (artículo 89, Ley 30 de 1986; artículo 35, Decreto 2159 de 1992).

A partir de las nuevas tendencias que se vislumbran en la región, el gobierno nacional viene estudiando una reforma al Código de Estupefacientes y, más aún, revisando un proyecto que contempla la creación de territorios libres de drogas en coordinación con el Ministerio de Protección Social, ofreciendo así una visión y una mirada integral del problema.

México

Para México también es clara la necesidad de que haya un cambio en el paradigma. Así lo sostuvo el canciller de México, José Antonio Meade Kuribreña, ante la Asamblea General de la ONU en Nueva York:

Debemos buscar respuestas más efectivas desde un enfoque de salud, un marco de respeto a los derechos humanos y una perspectiva de reducción de daños, dijo el canciller, que intervino en nombre del presidente mexicano, Enrique Peña Nieto. // Meade se sumó a la petición que hizo el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, para que sobre las drogas se adelante un debate abierto e incluyente en la comunidad internacional que conduzca a la asamblea extraordinaria convocada para 2016. // Pensamos que la prevención debe ser privilegiada, buscando reducir los daños a la salud y, sobre todo, disminuir la violencia social asociada al problema de las drogas, indicó el jefe de la diplomacia mexicana. // Asimismo, abogó por el fortalecimiento de la cooperación internacional para reducir los flujos ilegales de armas y dinero que alimentan a las redes criminales, por lo que saludó la Declaración de Antigua de la Organización de Estados Americanos. // Meade subrayó que el combate a los grupos delictivos debe hacerse conforme al estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, y pidió que se investigue si se vulnera

el derecho a la privacidad de los ciudadanos o algún gobierno, y que se depuren responsabilidades. (terra.com, 2013)

Solo la revisión de estas nuevas posiciones deja clara la evidente tensión existente entre la estrategia de la lucha contra las drogas tradicionalmente formulada por Estados Unidos y las que han surgido recientemente en Suramérica.

A nivel de organismos internacionales esta tensión también ha sido explícita. En efecto, para mencionar solo un ejemplo, cuando se comenzó a pensar en la organización de la VI Cumbre de las Américas, que tendría lugar en Cartagena, se definieron los temas de la agenda oficial, pensando en el momento fundamental por el que atraviesa la región en un contexto de crisis económica mundial. Así, se incluyeron asuntos trascendentales como infraestructura, tecnología, conectividad, desastres naturales, seguridad ciudadana, etc., todos esenciales a la hora de pensar en una América conectada, que busca la prosperidad de sus pueblos y que resulta atractiva para la inversión y los nuevos proyectos productivos sostenibles. No obstante, dos temas fueron generando cada vez más expectativas a medida que se acercaba la Cumbre: el primero, la invitación y participación de Cuba, tanto en la Cumbre como en los futuros encuentros regionales; y el segundo, la lucha contra el narcotráfico.

Sobre el segundo, tal vez por primera vez en una Cumbre de tal magnitud se plantean posiciones tan polémicas, rompiendo el tabú que representaba pensar en atacar el problema de manera distinta a como hasta ahora se ha hecho desde América.

En efecto, fue el señor Otto Pérez Molina, primero como candidato en junio de 2011 y luego como Presidente de Guatemala a principios de 2012, quien realizó algunas intervenciones y planteamientos en el sentido de que era necesario empezar a considerar la posibilidad de regularizar la producción, el tráfico y el consumo de drogas que hoy son ilícitas. Su país, y en general Centroamérica, han entrado en la lista de regiones más peligrosas del mundo por los elevados índices de violencia y corrupción asociados a la presencia de los carteles de la droga, al aumento del consumo, así como por lo importante que resulta como ruta estratégica de estupefacientes. Este hecho llevó al primer mandatario de esa nación, quien ha luchado contra el flagelo del narcotráfico, a presentar abiertamente el debate señalado. En concreto, la propuesta de Guatemala consiste en: 1) intensificar la incautación de drogas, y que lo decomisado sea compensado por los países consumidores; 2) crear

una corte penal regional para juzgar cuatro delitos: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y tráfico de mujeres; 3) despenalizar el tránsito de droga, crear corredores y establecer puestos de control; 4) reglamentar la producción y el consumo y crear una agencia regional que asuma la responsabilidad de regular, vigilar y registrar el tráfico. La presidente Chinchilla fue la única que se mostró de acuerdo con la propuesta de abrir un debate continental sobre la despenalización (otramerica.com).

Por todo esto, cuando el presidente Pérez Molina presentó su posición en distintos escenarios de Europa, y particularmente en el Reino Unido, esta fue calificada por los medios británicos como un “hito en el debate”. Pero cuando Guatemala primero y luego Colombia empiezan a impulsar la idea de que sea en el seno de la VI Cumbre de las Américas donde se abra el debate para considerar otras opciones y escenarios respecto del narcotráfico, el presidente de Estados Unidos, Barak Obama, se pronuncia enfáticamente, señalando que su país se opone rotundamente a considerar la legalización de las drogas.

A la propuesta de Centroamérica y Colombia se unieron voces como la de la Comisión Global sobre Política de Drogas, conformada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria Trujillo de Colombia y Ernesto Zedillo de México. Esta comisión ha venido presentando interesantes estudios y produciendo importantes pronunciamientos acerca del fracaso de la política actual contra las drogas.

Sistemáticamente han afirmado que llegó la hora de descriminalizar primero y luego de rehabilitar a los consumidores, así como de considerar modelos de regulación legal de las drogas, particularmente de la marihuana, con lo cual, en su parecer, se socavaría sustancialmente el poder de las mafias organizadas, al tiempo que se protegería la salud y la seguridad de los ciudadanos. Más adelante, el expresidente mexicano, Vicente Fox, hizo una propuesta aún más osada: la legalización de todas las drogas.

Con este antecedente, invitando a hacer consensos fundamentales para la prosperidad y el bienestar de los pueblos de las Américas, y recordando que muchos de los problemas que aquejan a los Estados americanos son compartidos, por lo cual se requieren soluciones concretas y comunes que potencien las acciones colectivas y que transformen la realidad, en el discurso inaugural de la Cumbre señaló el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos:

Por último —entre varios— hay otro tema en el que vale la pena revisar los paradigmas. Hay uno en particular. // Hablo de la llamada Guerra

contra las Drogas, que declaró el Presidente Nixon en 1971, y que realmente lleva más de 100 años, desde cuando se firmó en 1912 la Convención Internacional del Opio. // Hoy, un siglo después, resulta más que oportuno, conveniente, hacer un alto en el camino para hacer una evaluación; para establecer simplemente dónde estamos y para dónde vamos. // A pesar de todos los esfuerzos, inmensos esfuerzos, inmensos costos —tenemos que reconocerlo—, el negocio de las drogas ilícitas sigue pujante, la drogadicción en la inmensa mayoría de países es un grave problema de salud pública, y el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo. // Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema que —sin prejuicios ni dogmas— contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad. // Debe ser una discusión abierta, sin sesgos ideológicos, sin sesgos políticos, rigurosa, y basada en la evidencia sobre los costos y beneficios de cada alternativa. // Por supuesto, esa discusión no puede servir de excusa para dejar de hacer lo que todos sabemos que es indispensable: combatir con toda la firmeza, con toda la contundencia y sin ningún descanso al crimen organizado. // Y debe ser una discusión —cómo no— centrada en la gente, en las víctimas de este negocio. // Y víctimas son los consumidores —los drogadictos—; víctimas son los que sufren la violencia que el narcotráfico estimula; víctimas son los millones de presos en las cárceles del mundo; víctimas son los ciudadanos que sufren los efectos de la corrupción, y por supuesto víctimas son los muertos —¡tantos muertos!— caídos por causa de este negocio y su combate. // Esta Cumbre no resolverá este tema, eso lo doy por hecho, pero puede ser el punto de partida para que se inicie una discusión que llevamos aplazando demasiado tiempo. (Santos, 2012)

Los Estados que desde el principio apoyaron que se impulsara un debate sobre el tema fueron, aparte de Guatemala y Colombia, Costa Rica y en general Centroamérica. Chile, por su parte, aunque puso en duda los resultados de la actual política antidrogas, se abstuvo de apoyar la legalización.

La Cumbre efectivamente terminó sin una declaración final, en materia de narcotráfico y el problema mundial de las drogas —que no estaban en la agenda oficial— pero sí hubo un resultado concreto, de la mayor trascendencia, que precisó el tipo de mirada más integral que debía dársele al problema, y que reconoció los débiles resultados que hasta el momento

se han tenido, a pesar de los ingentes esfuerzos de las naciones. En efecto, a través de un comunicado de la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas, los jefes de Estado y de Gobierno anotaron lo siguiente:

1. Que el problema de las drogas es una amenaza para la salud pública, el bienestar y la estabilidad política y económica de los pueblos y naciones de América.
2. Que las bandas criminales dedicadas al tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos están buscando permanentemente penetrar las sociedades y las instituciones democráticas.
3. Que no han sido ni son suficientes los esfuerzos aislados de cada una de las naciones, sino que se requiere de una acción coordinada bajo un enfoque integral y equilibrado para que realmente se produzca un impacto sobre el problema mundial de las drogas.
4. Que es imperativo recordar el compromiso fijado por los Estados⁷ para que en 2019 se haya producido la eliminación o al menos una reducción importante de los cultivos ilícitos, la producción, fabricación y el tráfico de drogas ilícitas, de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y de la desviación y el tráfico ilícito de precursores y el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas, y,
5. Que apoyan la realización de la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y de Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas, que se tendrá lugar en Lima, Perú en junio de 2012. (VI Cumbre de las Américas, 2012).

A partir de estas afirmaciones y reconocimientos, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, al presentar su declaración tras la clausura de la VI Cumbre de las Américas, fue claro al señalar que los mandatarios del hemisferio habían, efectivamente, iniciado una muy valiosa discusión sobre el problema mundial de las drogas, y que habían coincidido en la “necesidad

⁷ Declaración Política y Plan de Acción para la Cooperación Internacional hacia una Estrategia Integrada y Balanceada para Enfrentar el Problema Mundial de las Drogas, aprobados en el 52.º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (2009).

de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esa lucha y ser más efectivos” (Santos, 2012).

Y es que, de la Cumbre, la Organización de Estados Americanos obtuvo un mandato concreto. Los propios presidentes, después de una reunión a puerta cerrada “acordaron pedirle a la OEA que haga un estudio sobre la guerra contra las drogas, y ofrezca soluciones alternativas” (Oppenheimer, 2012).

Con esto, queda garantizado que el debate no terminó con la clausura de la Cumbre de Cartagena. Por el contrario, el mandato que ha recibido la OEA y su decisión de avanzar en ese estudio de manera ágil, garantiza que el asunto se moverá, y que las posiciones diversas seguirán agitando y alimentando la discusión. Aparentemente, el informe de la OEA estaría listo para fines de 2012, sería presentado en los primeros meses del 2013 y, de acuerdo con la información suministrada por Insulza al periodista Oppenheimer, el secretario general de la OEA, el informe buscaría plantear varias alternativas de políticas para enfrentar el problema y cobijaría de manera exhaustiva “el negocio del tráfico de drogas, el éxito o el fracaso de varios países europeos que han experimentado la descriminalización, así como los medios para mejorar la educación, la prevención y la rehabilitación” (Oppenheimer, 2012).

El informe, que se presentó efectivamente a principios de 2013, ha generado una serie de reacciones, en general positivas, fundamentalmente en tanto se instaló el debate, esperando que se extienda al resto del mundo, se revisen experiencias y políticas en otras latitudes y con ello se implementen nuevas aproximaciones que realmente den cuenta de la complejidad e integralidad con la que debe ser abordada la problemática de las drogas en el mundo, bajo una mirada edificada sobre principios éticos y culturales que combine la persuasión y la coerción.

Cuando el secretario general de la OEA se refiere al informe, indica que el mismo consta de dos documentos conexos, y que ha sido solicitado en medio de consensos y realidades comunes: tenemos y vivimos en un continente en donde se consume la mitad de la heroína que se consume en el mundo, la mitad de la coca que se consume en el mundo, un cuarto de la marihuana y una cantidad muy grande de anfetaminas. En cualquier caso, también reconoce que si bien se habla de una región, los Estados tienen que lidiar con el problema a su manera, por lo que se recomienda tener flexibilidad en este sentido.

Conclusiones y recomendaciones

1. El problema de las drogas y el narcotráfico en América Latina hay que mirarlo hacia el futuro, en lugar de seguir anclados en el pasado, para dar pasos hacia adelante.
2. Sorprende ver cómo unas realidades que estaban en las Américas un poco ocultas, al abrir el debate en torno al fracaso o éxito de la política aplicada hasta el momento se muestran sin velos y permiten identificar algunos consensos:
 - a. Es necesario reformular la política sobre las drogas.
 - b. Es necesario humanizar la política contra las drogas.
 - c. Parece necesario ofrecer un tratamiento de salud pública y que los consumidores no sean criminalizados.
3. La tragedia de América Latina consiste en que no obstante representar el 8% de la población mundial, tiene entre el 36% y el 42% de los homicidios del planeta.
4. Dar un debate sobre las drogas, en el marco de una realidad violenta, crea dificultades enormes para discriminar hasta dónde las drogas y la violencia están asociadas de manera estructural y están produciendo altos niveles de afectación.
5. Hay que tener cuidado de no generar falsas expectativas respecto de la terminación de la problemática en América Latina.
6. No es fácil obviar ni los instrumentos existentes ni tampoco las estructuras de gobernanza que han primado hasta el momento.
7. Este es un debate que incluye el tema general de las drogas, pero que tiene en cuenta que las drogas ilícitas que hoy consume la humanidad son de distintas categorías y naturalezas, y producen efectos particulares; es decir, aquí no se está dando un debate general sobre una droga, sino un debate que, como lo empiezan a asumir las Américas, parece ir en la vía correcta.
8. Buena parte del desencuentro alrededor del conjunto de drogas y buena parte de lo que confunde a la opinión pública, empieza a ser eliminado, al aclarar que no se trata genéricamente de hablar de legalización de drogas.
9. Se está ante una realidad metodológica, política y técnica muy distinta. Se está hablando de dar tratamiento y formular una política pública en función, por lo menos, de la identificación de 4 criterios: a) despenalización; b) legalización; c) descriminalización; y d) liberalización de las drogas.

10. En esta mirada de futuro cualquier decisión que tome el mundo y las Américas en relación con el problema de las drogas va a requerir una nueva estructura de gobernanza que armonice los distintos niveles, que sea más legítima, más eficiente, más capaz, y en todo caso, más cercana a la realidad del mundo de las drogas.

Referencias bibliográficas

- Andreas, P. (1995). Free market reform and drug market prohibition: us policies at cross-purposes in Latin America. *Third World Quarterly*, 16 (1), 75-88.
- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de Norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Ardila, M. (2005). Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral. En D. Cardona (Ed.), *Colombia y su política exterior en el siglo xx* (pp. 354-355). Bogotá: Fondo Editorial Cerec y Fescol.
- Ardila, M. (2011). Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 91-121). Bogotá: Fescol.
- BBC Mundo. (2012). *Un juego ilegal que mancha el Carnaval de Río*. Recuperado de http://www.bbc.co.uk/mundo/movil/noticias/2012/01/120127_brasil_jogo_do_bicho_jgc.shtml
- Borda, S. et al. (Comp.) (2011). *Misión de Política Exterior 2009-2010*. Bogotá: Unian-des.
- Camacho Guizado, A. (2007). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Cardona, D. (Ed.) (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo xx*. Bogotá: Fondo Editorial Cerec y Fescol.
- Cardona, D. (2011). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). En A. Tickner y S. Borda (Comps), *Relaciones internacionales y política exterior colombiana* (pp. 198-225). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cardona, D. (Ed.) (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.
- Carvalho, J. T. (2007). Historia de las drogas y de la guerra de su difusión. Recuperado de <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200712-123355956848.html>
- Castillo, F. (2011). *Los jinetes de la coca*. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/libros/jinetes/index.html>
- Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos. (1997). Colombia: una nueva sociedad en un mundo nuevo (Informe de la Comisión). *Análisis Político*, edición especial.
- Comisión Europea. (2013). Comunidad Andina. *Documento de Estrategia Regional 2007-2013*.

- Comunidad Andina de Naciones (CAN). (2001). *Decisión 505. Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos*. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/decisiones/DEC505.doc>
- Comunidad Andina de Naciones (CAN). (2012). *Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas y delitos conexos*. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/2012-07-13/3526>
- Comunidad Andina, Secretaría General. (2011). *Proyecto CAN-UE: Programa Anti-drogas Ilícitas en la CAN-PRADICAN (AAP 2008)*. Informe trimestral abril-junio, Convenio ALA/2007/019-670.
- Conad. (2005). *Política Nacional Antidrogas*. Resolución No. 03/GSIPR/CH/CONAD, del 27 de octubre.
- Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-221/94. M. P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-221-94.htm>
- Cumbre de las Américas VI. (2012). *Comunicado de la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el problema mundial de las drogas*. Recuperado de http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/reunion_drugs_es.pdf
- Dangond, C. (1997). *Relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos en torno al problema de las drogas* (tesis para optar al título de magíster en Relaciones Internacionales) Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Dangond, C. (2012a). El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 135-155). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Dangond, C. (2012b). El narcotráfico: un tema no oficial en la agenda de la Cumbre. *Revista Javeriana*, 784 (148), 36-43.
- Dangond, C. y Solano, M. (2010). El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional. En E. Pastrana, M. L. Márquez y S. Jost (Eds.), *Más allá de la Seguridad Democrática: agenda hacia nuevos horizontes* (pp. 431-447). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2009). Recuperado el 18 de septiembre de 2009 de <http://usinfo.state.gov/esp>
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Visión Colombia II, Centenario*. Bogotá: Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para Todos, 2010-2014*. Bogotá: DNP.

- Duarte, R. A. y Trindade, M. (2010). Security issues during Lula's administration: form reactive to assertive approach. *Revista Bra. Polit. Int.*, 53 (special edition), 91-114.
- El ABC de las bases militares colombianas en las que habrá presencia de Estados Unidos. (S.F). Recuperado de http://www.cambio.com.co/paiscambio/836/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5599691.html
- El País. (16 de marzo 2012). Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/16/actualidad/1331856053_875852.html
- Escotado, A. (1986). La creación del problema. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 34, 26.
- Escotado, A. (2005). *Historia elemental de las drogas*. Barcelona: Anagrama.
- Felbab-Brown, V. (2009). The violent drug market in Mexico and lessons from Colombia. *Foreign Policy at Brookings Policy Paper Number*, 12.
- Flemes, D. (2005). Respuestas del Mercosur a las amenazas transnacionales. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20 (1), 163-180. Recuperado de <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART45a4f6b19b0bf.pdf>
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y opciones estratégicas. Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S., Jost y D. Flemes (Eds), *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp.25-50). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Flemes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost., *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-37). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17 (1), 203-238.
- Flemes, D. y Thorsten W. (2011). Contested leadership in comparative perspective: power strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24 (1), 1-27.
- Grupo de Río. (2004). *Intervención del 11 de octubre*. Recuperado de <http://www.un.int/brazil/speech/004d-discurso-grio-desarrollo-espanhol-1110.html>
- Libremercado. (2013). Recuperado de <http://www.libremercado.com/2013-08-07/uruguay-legaliza-la-marihuana-pero-restringe-el-consumo-de-tabaco-y-alcohol-1276496860>
- Mapa de rutas narcotráfico Latinoamérica. (2011). Recuperado de <http://unidad-intel-latinoamerica.webnode.com.ar/news/mapa-de-rutas-narcotrafico-latinoamerica>
- Marihuanasemillas, blog. (2013). Recuperado de <http://www.marihuanasemillas.com/guatemala-onu-politica-de-drogas>

- Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. (1999). *Plan de Acción Global en Materia de Drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://www.copolad.eu//c/document_library/get_file?uuid=ec32a15b-db48-46a4-85a5-64ae0b13076f&groupId=10157
- Melo, J. O. y Bermudez, J. (1994). La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones. En M. Deas y C. Ossa (Eds.), *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo. Recuperado de <http://www.jorgeorlandomelo.com/luchnarco.htm>
- Mercosur. (18 de junio de 2003). *Comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile*. xxiv Reunión del Consejo Mercado Común.
- Molano, G. (2007). El diálogo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas. *Revista Colombia Internacional*, 65, 38-65.
- Oppenheimer, A. (2012). El futuro de la guerra contra las drogas. El Informe Oppenheimer. Reporte Ciudadano. *Los Tiempos*. Recuperado de http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20120428/el-futuro-de-la-guerra-contra-las-drogas_169538_356080.html
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2003). *Declaration on security in the Americas*. Conferencia Especial sobre Seguridad. México: OEA/Ser.K/XXXVIII.CES/DEC.1/03 rev. 1.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2009). *United Nations Office on Drugs and Crime*. Recuperado el 18 de noviembre de <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/52.html/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2011). *World Drug Report 2011*. Austria: Unodc.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *World Drug Report 2012*. Austria: Unodc.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Informe mundial de las drogas 2012*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Austria: Unodc.
- Pastrana, E. (2010). La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana. En G. Sánchez y V. Pacheco (comps), *Las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica* (pp. 13-60). Santiago de Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Puentes, A. M. (2008). El Narcotráfico. *Verdad Abierta*. Recuperado de www.verdadabierta.com

- Ramírez-Ocampo, A. (2008). *Organización de los Estados Americanos: 60 años de Aprendizaje*. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Rodillo, P. (2011). Guerra contra las drogas de Nixon cumple 40 años bajo fuerte cuestionamiento. *Diario La Tercera*. Recuperado de www.diario.latercera.com
- Santos, J. M. (2010). *Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx>
- Terra.com. (2013). Recuperado de <http://noticias.terra.com.co/calentamiento-global/mexico-centra-su-intervencion-en-la-lucha-contradrogas-y-el-cambio-climatico,08a8606afac51410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>
- Tokatlian, J. G. (2010). El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Revista Política Exterior*, 135 (xxiv).
- Tokatlian, J. G. (2011). La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático. En Borda *et al.*, *Misión de política exterior 2009-2010* (pp. 373-400). Bogotá: Uniandes.
- Unasur. (2009). *Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas>
- Uruguay legaliza la marihuana para luchar contra el narcotráfico. (2012). Recuperado de <http://www.abc.es/20120621/internacional/abci-uruguay-legaliza-marihuana-201206210904.html>
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 38-53). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- VI Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea. (1996). *Declaración de Cochabamba*. Bolivia, 15 y 16 de abril de 1996. Recuperado de http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002320-0Declaracion_de_Cochabamba_-_G-Rio-UE_-_15_y_16_de_abril_de_1996.pdf

Los desafíos de la seguridad regional y las perspectivas de cooperación birregional

.....
Benjamín Herrera Chaves

La gobernanza multinivel y la seguridad en Suramérica

Los trabajos reunidos en el presente volumen están enmarcados dentro de la perspectiva de la gobernanza multinivel, concepto que se ha desarrollado a partir de la experiencia de la construcción del proyecto europeo y la intersección entre sus relaciones supraestatales, los procesos de desarrollo regional transfronterizo en varias partes de la geografía europea (no exclusivamente en el interior de los Estados que componen la Unión Europea), las manifestaciones de autonomía de regiones y localidades subestatales¹ y las proyecciones de actores cobijados bajo el paraguas del concepto de sociedad civil (corporaciones, ONG, asociaciones de vecinos, etc.), sean estos locales, regionales subestatales, regionales transfronterizos, comunitarios o globales.

En este sentido, la gobernanza multinivel haría referencia a una densidad institucional que define las políticas públicas y que desborda el marco tradicional de las relaciones en el sistema político mundial que sitúan al Estado como el actor único o como el referente fundamental de las dinámicas y procesos del sistema para abarcar actores que se sitúan por encima o por

¹ Se utilizarán en adelante los términos de supraestatal y subestatal en reemplazo de los términos más usados de supranacional y subnacional. En las últimas décadas se han publicado suficientes trabajos que permiten distinguir claramente entre los conceptos de Estado y nación, y los que se derivan de ellos, como para seguir intercambiándolos.

debajo de este, y actores transestatales (es decir, conformados por miembros de sociedades contenidas en diferentes Estados) y que actúan en una red de interacciones políticas.

Pretender extrapolar conceptos propios de la experiencia de la construcción de la Unión Europea a América Latina en general y a Suramérica (Flemes y Radseck, 2012) en particular es arriesgado, teniendo en cuenta que los procesos políticos domésticos e interestatales en esta parte del mundo difieren de lo acontecido en Europa, y más aún cuando los llamados procesos de integración² que imitaban el referente europeo han constituido un fracaso total. Esta constatación es aún más clara cuando se abordan las problemáticas asociadas a la seguridad regional, sea que se tome como referencia la totalidad del hemisferio occidental (las tres Américas), Latinoamérica (incluyendo obviamente a México y el Caribe — con los problemas que esta inclusión pueda tener con respecto al contenido latino-hablante) o Suramérica.

El presente artículo parte, por lo tanto, de tres afirmaciones, obviamente sujetas a discusión, en particular con respecto a las visiones expresadas por los otros autores del presente volumen. La primera es que las estructuras institucionales de seguridad regional, y los procesos de decisión relacionados con ella, continúan siendo interestatales, y en ellas tienen poca cabida las percepciones, definiciones y acciones de otros actores, sean estos subestatales o transestatales, en ausencia de actores supraestatales. La segunda, que los cambios que se han presentado en las problemáticas de seguridad tiene que ver con una multiplicación de las amenazas y la percepción que se tienen de ellas. Aquí cabría el concepto de multinivel, en el sentido que estas amenazas tienen su origen en los niveles doméstico, transfronterizo o transestatal y global, y se condicionan mutuamente. La tercera es que haciendo referencia a la cooperación interregional en materia de seguridad entre la Unión Europea y Suramérica, aunque distintos actores europeos —supraestatales, estatales, regionales, expresiones de la sociedad civil— puedan entrar en juego, dadas las características del desarrollo político de América Latina y

² Se tienen en cuenta aquí la Alalc, la Aladi y muy particularmente el Pacto Subregional Andino, eufemísticamente denominado Comunidad Andina de Naciones, cuya pretensión de supraestatalidad es apenas un término en el papel ausente de la realidad política de las relaciones entre los Estados de la subregión. La experiencia de Mercosur no tiene esta pretensión, y la Unasur, su corolario en defensa, el CSD, la ALBA, el Celac, no pasan de ser acuerdos de cooperación o de coordinación sin importar que el término integración esté asociado a todos ellos.

de Suramérica en particular, la cooperación se canaliza en esta última región a través del Estado.

La estructura institucional de la seguridad regional en Suramérica

Si bien, por razones que tienen su origen fundamentalmente en el rol de Brasil como potencia emergente regional y global, y parcialmente por el mismo rol de Venezuela, se plantea a Suramérica como una región autónoma frente al resto del continente, las problemáticas de seguridad están asociadas a la estructura institucional que tiene su origen en el Panamericanismo, y tienen como referente a todo el continente y la hegemonía de los Estados Unidos de Norteamérica.

El panamericanismo es un proyecto institucional, creado por iniciativa de los Estados Unidos de Norteamérica en las postrimerías del siglo XIX (que superpone y absorbe, desvirtuándolo, el legado de Bolívar), de una unión de las sociedades que se independizaron del imperio español y portugués, incluyendo al resto de Estados del hemisferio, y si bien en su origen tiene como objetivo una ampliación de mercados para la economía de los norteamericanos, contiene, igualmente, un componente de seguridad asociado a la Doctrina Monroe, que desde los inicios del siglo XIX buscaba aislar a los Estados Unidos de Norteamérica y al hemisferio occidental de las dinámicas políticas del sistema interestatal europeo, al tiempo que le daba primacía frente a la debilidad de los Estados iberoamericanos.

Durante la Segunda Guerra Mundial es creada la Junta Interamericana de Defensa (1942), la cual posteriormente entrará a formar parte del Sistema Interamericano, con la creación en 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y de la Organización de Estados Americanos en 1948. El inicio de la Guerra Fría y la consolidación de esta estructura institucional del hemisferio occidental terminarían por consolidar la supremacía de los norteamericanos. Entre 1947, 1989 y 1991 la seguridad hemisférica fue percibida a través del lente de la lucha contra la expansión del comunismo dentro de los marcos clásicos, es decir, la defensa del territorio y de las sociedades contenidas en él por parte del Estado y las instituciones interestatales. El componente nuevo dentro de este marco es la percepción de la ideología como el factor determinante de la posición de los individuos y los grupos sociales frente a la realidad política existente en la región y frente a la concepción

de la “quinta columna”³, es decir, el enemigo interno y la militarización de la vida política doméstica bajo la denominada “doctrina de la seguridad nacional” (Mares, 2008).

Los acontecimientos que tuvieron lugar durante el periodo de la Guerra Fría afianzaron la hegemonía regional de los norteamericanos y la dirección única de las políticas y de la institucionalidad de la defensa y la seguridad en las Américas. La posición subalterna (con excepción de México) de los regímenes latinoamericanos frente a la revolución cubana de 1959, la ocupación de República Dominicana (1965-1966), la posición ambivalente frente a la invasión a Granada (1983), frente a la invasión a Panamá (1989), y el acorralamiento a la revolución sandinista y el apoyo a la Contra en Nicaragua (en la década de los ochenta) mostraron los límites del sistema interamericano.

Es necesario señalar que con los conflictos armados y políticos que tuvieron lugar en América central en la década de los setenta y ochenta se presentaron las primeras fisuras que conducirían a la realidad que se vive hoy en el continente. Frente a la política norteamericana hacia el gobierno sandinista en Nicaragua y a los conflictos armados en El Salvador y Guatemala, Colombia, México, Panamá y Venezuela se formó el Grupo de Contadora, que abogaba por una salida pacífica.

El sistema interamericano de defensa, en particular la percepción que las élites políticas latinoamericanas tenían del TIAR, expresión institucional de la alianza militar con los Estados Unidos, se vio afectada durante la Guerra de las Malvinas, de 1982, en la cual, independientemente de las motivaciones internas que llevaron a la dictadura militar argentina a ocupar por la fuerza las islas del Atlántico Sur sobre las cuales reivindicaban soberanía, los norteamericanos apoyaron a una potencia europea, Gran Bretaña, pasando por encima de sus aliados regionales y de los acuerdos de seguridad continental.

Estas fisuras se acrecentaron con los procesos de democratización que tuvieron lugar en Latinoamérica en la década de los ochenta, y que amplió el apoyo al Grupo de Contadora, llevando a la formación del Grupo de Río (Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política), en diciembre de 1986, y a su sucesor desde el 2010, la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

³ El concepto de “quinta columna” nace en la guerra civil española, haciendo referencia a los aliados que, en el interior de las ciudades, apoyarían la sublevación de los militares franquistas contra la República.

El final de la Guerra Fría dejó a Estados Unidos como la única superpotencia política y militar, pero relativizada en el área económica, debido a los cambios que habían tenido lugar durante los años setenta y ochenta (a pesar de la crisis energética de la primera mitad de los setenta), y que habían llevado a la consolidación de las Comunidades Económicas Europeas (hoy Unión Europea) y de Japón (con su esfera de influencia en el Asia Pacífico).

La unipolaridad político-militar y la multipolaridad económica llevaron a Estados Unidos a plantear, bajo la administración de William H. W. Bush, la creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) como una extensión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo que le permitiría consolidar su zona de influencia territorial inmediata y una plataforma frente a la consolidación de los otros dos bloques. La oposición de Brasil, los resultados negativos del programa de liberación económico-comercial conocido como el Consenso de Washington, y el desarrollo de proyectos políticos alternativos que rechazaban y rechazan la dominación norteamericana (Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Morales en Bolivia, Ortega en Nicaragua, Kirchner en Argentina), terminaron por hacer fracasar esta opción.

Cambios en el sistema interestatal

El fin de la Guerra Fría puede ser interpretado como el mayor cambio que tuvo lugar en las últimas décadas, pero otros procesos que lo antecedieron generaron las transformaciones que contribuyeron a este desenlace y al paso de la bipolaridad a la unipolaridad y a la diversificación de las amenazas a la seguridad de los Estados y de las sociedades contenidas por estos.

Al tiempo que se presentaban las fisuras en el sistema interamericano, a las que se hizo referencia más arriba, otras dinámicas iban a conducir a centrar el foco de seguridad de los norteamericanos y a “abandonar” el teatro latinoamericano por el Cercano Oriente y Asia central, generando algunos de los factores que determinan la situación de seguridad multifacética que caracteriza al sistema interestatal y global en la actualidad.

Para comprender parte de las condiciones que determinan las problemáticas ligadas a la seguridad multifacética que vive el hemisferio, América Latina y Suramérica, son dos los macroprocesos que se tendrán en cuenta. El primero está constituido por las diversas dinámicas que se cobijan bajo el término de globalización. Existe un consenso relativamente general entre los investigadores (Manuel Castell, David Held, Anthony McGrew, James

N. Rosenau, Ulrich Beck) en que los cambios tecnológicos, en particular los desarrollos en electrónica e informática que tuvieron lugar o se profundizaron a finales de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, han influenciado la organización del sistema financiero global, la organización de la producción de bienes y servicios, las comunicaciones y los medios masivos de comunicación, y las relaciones políticas y sociales. Utilizando conceptos desarrollados por Rosenau (2006), se puede afirmar que estos cambios han relativizado el ejercicio supremo de la autoridad por parte del Estado, generando nuevos centros u esferas de autoridad y generando flujos y procesos (económicos, políticos, sociales, comunicativos, culturales, etc.) de carácter transestatal, sobre los cuales los Estados tienen poco o ningún control.

El segundo está relacionado con la intervención de Estados Unidos en Afganistán en la década de los ochenta, y que, sin ser el único factor y posiblemente no el más importante, pudo contribuir a la degradación de la Unión Soviética y su posterior implosión. Desde el punto de vista de la seguridad internacional y global, aquí interesa hacer énfasis en que el apoyo a los combatientes islámicos que se organizaron para rechazar la invasión de la URSS, en particular en el caso de los más radicales, a través de la colaboración logística y financiera de Arabia Saudita y de Pakistán, vino a constituirse en la principal causa de la expansión de los grupos fundamentalistas que consideran el uso del terror como arma política y de la constitución de la red de redes que hoy constituyen o son cobijados por Al-Qaeda (Cooley, 2002), según los medios de comunicación occidentales. Es necesario aclarar que no se considera que América Latina sea uno de los escenarios de estos grupos, pero su accionar y las incidencias que tienen en el desarrollo de redes transestatales criminales dedicadas a la venta de estupefacientes y armas, al lavado de dinero, al tráfico de personas y de especies exóticas, sí constituye un factor que incide en la seguridad de América Latina, y de Suramérica en particular.

La conjunción de estos dos procesos, la globalización y la desaparición de los regímenes autoritarios que se autoproclamaban socialistas en Europa central y oriental, y la implosión de la Unión Soviética, al generar espacios de ausencia de autoridad estatal en parte de los territorios que abarcaban, junto con la precariedad de las instituciones que los remplazan donde existía un mínimo de autoridad, han contribuido al desarrollo de esas redes criminales.

La problemática de seguridad contemporánea en América Latina

A diferencia de lo que acontece en otras regiones del mundo, como el África subsahariana, el Cercano Oriente, Asia central o el Asia del Pacífico, la problemática de la seguridad no está asociada primordialmente a los conflictos interestatales o transestatales. Existen tensiones fronterizas y reivindicaciones territoriales, pero estas no implican la posibilidad de conflictos armados, al menos no en un futuro inmediato, en la medida que no existe una escalada militar en las zonas de reivindicaciones y los Estados implicados afirman recurrir a una salida negociada de manera continua. Se pueden señalar las reivindicaciones de Bolivia y Perú con respecto a Chile, por el acceso al Océano Pacífico para el primer Estado y los territorios perdidos por Perú en la Guerra del Pacífico de 1879 a 1883; las reivindicaciones de Nicaragua con respecto a Colombia; y las de Colombia con respecto a Venezuela; y las de este último Estado con respecto a Guayana. Existe además el conflicto entre Argentina con un Estado extrarregional, Gran Bretaña, por la soberanía sobre las islas Malvinas. Este último conflicto ha originado recientemente un cruce de informaciones y acusaciones, en particular la denuncia por parte de Argentina del incremento de la presencia militar británica (*El País*, 2013).

Teniendo en cuenta el número de Estados de América Latina y el Caribe, y el gasto militar (Sipri, 2013) de 74 mil millones de dólares con respecto a la totalidad del sistema internacional —que se ubica en 1 billón 756 mil millones de dólares— se puede concluir, parcialmente, que es una región en donde las tensiones interestatales existentes no han generado una carrera armamentista que pueda desembocar en lo inmediato en conflictos armados.

Aparte de estos factores de inseguridad clásica en la región, se presentan otros que se caracterizan por situarse en las regiones fronterizas, asociados a delitos transestatales y a las redes criminales que han ampliado su accionar desde el fin de la Guerra Fría. Estos problemas no son nuevos, pero se han agravado o se han hecho más visibles con la nueva realidad política mundial y la solución de varios conflictos en América central (Salvador, Guatemala, Nicaragua), que permitieron el ingreso al mercado de armas ligeras y medianas de un gran número de ellas, así como el accionar de las redes criminales. Se hace referencia, en particular, al tráfico de drogas y de armas y a otras expresiones delictivas (extorsión, secuestros transfronterizos, explotación ilegal de recursos naturales, etc.).

Esta problemática nos remite a un asunto más acucioso, y sin el cual no se explica la magnitud de la misma: la capacidad de los Estados de América Latina de asumir sus funciones como suprema autoridad en los territorios que les son reconocidos como aquellos donde ejercen soberanía jurídica pero no política. El ejercicio de la soberanía no se expresa únicamente en su reivindicación o en el reconocimiento que un Estado obtenga por parte de sus pares en el sistema interestatal; hace referencia a la estatalidad, es decir, a la densidad institucional que ponga en juego cada uno de los Estados en su territorio, incluyendo la presencia de las fuerzas armadas (militares y de policía), pero esta sola no es garantía suficiente para el ejercicio de la soberanía. O, visto desde otro ángulo, la integración territorial, social, económica, política y cultural a la sociedad contenida en ese Estado son elementos fundamentales de su ejercicio. En América Latina en su conjunto, pero especialmente en Suramérica, las zonas de fronteras han sido territorios de nadie, lo que ha permitido la presencia histórica de grupos fuera de la legalidad, dedicados a actividades delictivas o consideradas como tales por las autoridades centrales o aun locales (cuando existen) sin que estas puedan neutralizarlas o eliminarlas.

La naturaleza política de las zonas de frontera se ha visto agravada por los cambios que han tenido lugar en el sistema internacional, relativizando aún más la capacidad de los Estados latinoamericanos. A diferencia de los Estados europeos, que se han visto afectados por los procesos de globalización pero mantienen una capacidad institucional de respuesta y de negociación que se manifiesta precisamente en la llamada gobernanza multinivel, los Estados latinoamericanos, por las características geográficas de los territorios que forman la región suramericana, han afrontado la globalización en una precariedad institucional que posiblemente sea el mayor factor de inseguridad de la región.

El principal problema asociado al control fronterizo está relacionado con la política de la lucha contra las drogas. América Latina en su conjunto, pero particularmente los Estados andinos, por determinación y ejercicio de la hegemonía de Estados Unidos, se vieron conducidos a asumir los costos sociales, económicos y políticos de una política definida por sus élites gobernantes. Dejando de lado sus posiciones clásicas económicas, según las cuales el mercado debería definir las reglas del juego de los intercambios comerciales, estas élites determinaron que, en el caso de las drogas psicoactivas de origen vegetal, no era la demanda la que determinaba la oferta sino al contrario, y que la lucha debería situarse primordialmente en el extremo más bajo de

la cadena de producción, los campesinos, quienes ante la ausencia de seguridad económica y social tienen pocas alternativas y son utilizados por las organizaciones de traficantes.

En Colombia, en particular, dadas las características de la historia política de la sociedad, el narcotráfico se aunó al fenómeno de los grupos de guerrilla que habían definido, a finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta, que la lucha armada representaba la única vía para superar las desigualdades estructurales de la sociedad colombiana y la exclusión en el sistema político. La lucha del Estado contra estos grupos, la creación de los denominados grupos paramilitares y el afincamiento de ambos en las zonas de producción de drogas, crearon la situación que se vive en la actualidad y que en años pasados generó un fenómeno de desbordamiento transfronterizo sobre los Estados vecinos, los cuales, como se mencionó más arriba, tampoco controlan sus zonas de frontera. Aquí se puede mencionar el conflicto que enfrentó a Colombia y Ecuador por el bombardeo de las fuerzas armadas colombianas al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, violando la soberanía del Estado vecino. El presidente Correa, con razón, desde el punto de vista jurídico, reclamó el hecho ante las instancias interestatales regionales y recibió el apoyo de varios Estados de la región, y de Venezuela en particular. Sin embargo, ni los medios de comunicación ni las instancias jurídicas interestatales ni los Estados de la región plantearon, o al menos se preguntaron, cómo afectaba la presencia de estructuras militares de un grupo insurgente colombiano en territorio ecuatoriano la soberanía del Estado vecino, problemática que puede hacerse extensiva a los otros Estados vecinos y a las realidades de zonas como la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina.

El control del territorio no se limita solamente a la porción terrestre sobre la cual teóricamente se ejerce la soberanía; los Estados latinoamericanos, con una capacidad asimétrica, ejercen un control parcial, y en algunos casos precario, sobre sus aguas territoriales y sobre sus zonas económicas exclusivas. Estas dos realidades nos conducen a otro factor de la inseguridad multifacética: la problemática ambiental, la cual, por su naturaleza, presenta a su vez una dimensión plural que toca distintos aspectos que se condicionan mutuamente y que afectan la seguridad de las sociedades latinoamericanas.

La ausencia de control sobre amplias zonas del territorio, el cultivo de marihuana, coca y amapola, aunados a la instalación de laboratorios para el procesamiento de psicotrópicos, constituye uno de los principales factores de degradación de los suelos, contaminación de las aguas y reducción de la diversidad biológica. La ausencia de control estatal suficiente en las aguas territoriales,

las plataformas adyacentes y las zonas económicas exclusivas permiten el saqueo de las riquezas ícticas, afectando al mismo tiempo a las poblaciones de pescadores ribereños. Se suma a estos procesos la importancia creciente del sector primario en el sistema económico, particularmente el extractivo, y la correspondiente inserción internacional de las sociedades latinoamericanas.

La seguridad en América Latina asume dimensiones multifacéticas que se condicionan mutuamente, generando un círculo vicioso que podríamos resumir así: la precariedad relativa de los Estados, agravada por la globalización en las últimas décadas, ha conducido a un ejercicio limitado de la soberanía a lo largo de su existencia como unidades políticas independientes, lo que ha llevado, por una parte, a una subordinación (relativa, dependiendo de qué Estado se trate) a los intereses de Estados Unidos de Norteamérica; y, por otra parte, al desarrollo de grupos informales e ilegales en las zonas alejadas o poco integradas, generalmente en las áreas fronterizas, a la consolidación (en el caso colombiano) de movimientos insurgentes, a la combinación de los tres en las redes de tráfico de drogas, armas, personas, y a la explotación de recursos naturales con consecuencias de degradación ambiental. Los sistemas económicos excluyentes, tanto en las áreas rurales como en las urbanas, generan informalidad, degradación social y desplazamientos poblacionales, afectando también el medio ambiente y la sostenibilidad social y política.

Ante la relativa baja conflictividad interestatal, son estas realidades de carácter doméstico o transestatales las que constituyen los principales desafíos a la seguridad estatal y de las sociedades contenidas en ellos.

Como se expresó más arriba, los desafíos a la seguridad se expresan en diferentes niveles, y al condicionarse mutuamente se podría asumir que presentan una naturaleza multinivel. Sin embargo, la institucionalidad de la cual se han dotado las sociedades latinoamericanas es interestatal y en gran medida proveniente del periodo de la Guerra Fría y del ejercicio de la hegemonía de Estados Unidos sobre el hemisferio occidental.

Las perspectivas en las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina en materia de seguridad

Las declaraciones de los encuentros oficiales entre la Unión Europea y las distintas expresiones institucionales interestatales de América Latina apuntan a la correspondencia de visiones y a la cercanía cultural y política entre las dos regiones. Independientemente de la relatividad de esas afirmaciones,

que se pueden ver contrastadas o corroboradas en las posiciones expresadas por Huntington en su *Choque de civilizaciones* (Huntington, 1996) o por Alain Rouquié en *América Latina, el extremo Occidente* (Rouquié, 1989), la realidad es que tanto una región como la otra se encuentran limitadas por la relación que tienen con Estados Unidos.

Europa, a pesar de que la mayoría de sus Estados pertenecen a la OTAN, alianza militar que expresa la dependencia en materia de seguridad estratégica de Estados Unidos, tiene un margen de autonomía mayor que el de América Latina, debido a la consolidación de sus estructuras estatales, que en el caso de los Estados-miembro de la Unión Europea se expresa en la delegación de soberanía que realizan de manera efectiva en las instituciones comunitarias. Por otra parte, su experiencia histórica —el haber sido el centro del sistema internacional por algo más de cuatro siglos y los conflictos a que se ha visto confrontada— les ha permitido desarrollar una posición que se aleja de una concepción en la cual las problemáticas relacionadas con una seguridad multifacética deben ser abordadas exclusivamente desde un ángulo militar, como tiende a ser la posición de los norteamericanos.

La Unión Europea, en sus relaciones con América Latina, a lo largo de las siete cumbres birregionales, de las cuales la última se desarrolló en Santiago de Chile en el 2012, con la nueva institución regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), creada en México en febrero del 2010 y constituida definitivamente en Caracas en diciembre del 2011, ha enfatizado elementos que apuntan a superar las falencias a las que se hicieron referencia más arriba, y que tienen que ver de manera particular con el desarrollo institucional que les permitirían a los Estados latinoamericanos superar la precariedad en el control de sus respectivos territorios y mejorar las respuestas a las expectativas de sus sociedades. Las otras áreas contempladas pueden verse como extensiones de esta y tienen que ver con educación y empleo, ciencia y tecnología, integración regional, inclusión social, desarrollo sostenible, la problemática de las drogas, migraciones, los derechos humanos —en particular las problemáticas de género— y la inversión (Council of the European Union, 2013).

Si bien estas áreas pueden verse independientemente unas de las otras y apuntando a cuestiones específicas, todas están relacionadas con los desafíos de seguridad multifacética que afrontan las sociedades latinoamericanas. La inclusión laboral y social constituye un factor esencial para superar la necesidad que han tenido algunos sectores sociales de vincularse a procesos ilegales y delictivos relacionados fundamentalmente con el tráfico de drogas. Pero esta

inclusión no se puede realizar sin avances en el sistema educativo, la ciencia y la tecnología, que a su vez permitirían generar un desarrollo sostenible y afrontar la problemática ambiental en mejores condiciones que las actuales. Igualmente, el desarrollo de estas áreas permitiría abordar con mejor criterio los procesos migratorios que tanto preocupan a las sociedades europeas.

Conclusiones

El fin de la Guerra Fría, la superación de la división europea en dos bloques ideológica, política, económica y socialmente enfrentados, la globalización, los conflictos en Asia (Palestina, Irak, Afganistán, Pakistán, etc.), la constitución de redes criminales, particularmente vinculadas al tráfico de drogas y de armas, el calentamiento global, la contaminación ambiental, la precariedad institucional de un número importante de Estados en lo que se conoció como el Tercer Mundo y la existencia de amplios sectores de las distintas sociedades marginados o excluidos condujeron a una percepción de la seguridad en el sistema internacional que desbordó el exclusivo marco territorial que lo caracterizó durante cuatro siglos, para ser visto de una manera multidimensional o multifacética.

El proceso de construcción del proyecto europeo, con su superposición de niveles, condujo en el plano político-institucional a una concepción de gobernanza multinivel que se caracteriza por la participación de instancias subestatales, regionales transfronterizas y comunitarias, en la definición de políticas públicas, incluyendo las relacionadas con la seguridad, dejando de lado las de carácter estratégico.

América Latina, por su parte, se ve afectada por las problemáticas globales a las cuales se añaden los desafíos propios de seguridad multifacética que se han desarrollado en el continente y que están directamente relacionados con la precariedad de sus instituciones estatales.

Para responder a estos desafíos, como a los que anteriormente se derivaban de la Guerra Fría, América Latina no ha desarrollado instancias que puedan ser catalogadas dentro del concepto de gobernanza multinivel, y las instituciones que buscan responder a esos nuevos desafíos siguen siendo de carácter interestatal: unas son rezagos de la Guerra Fría, como las organizaciones del Sistema Panamericano; otras, las nuevas, responden a las manifestaciones de autonomía de los Estados latinoamericanos, como Unasur o la Celac, pero sin cabida en los procesos de decisiones, al menos no hasta el momento, a instancias subestatales, regionales transfronterizas o de expresiones de la sociedad civil.

Referencias bibliográficas

- Cooley, J. K. (2002). *Guerras profanas. Afganistán, Estados Unidos y el terrorismo internacional*. España: Siglo XXI.
- Council of the European Union. (2013). *EU-Celac Action Plan 2013-2015*. Santiago de Chile.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17 (1), 203-238.
- García, J. (2008). El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía del Brasil? *Unisci Discussion Paper*, 18, 159-176.
- Heegaard, W. (2010). El camino largo de integración regional de defensa y seguridad: desafíos y potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano. *Independent Study Project (ISP) Collection*, 1238. Recuperado de http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1238
- Huntington, S. P. (1996). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster.
- Hurrell, A. (1998). Seguridad y violencia en América Latina: un análisis conceptual. Foro Internacional. *Colegio de México*, 38 (1), 19-36. Recuperado de http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/HL118E5C2N-VXYM8DQ7KTN6CXMBRAV2.pdf
- Klepak, H., Rojas, F. y Mares, D. (2012). Relaciones hemisféricas. En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal. Recuperado de <http://www.resdal.org>
- Leffler, M. P. (1984). The american conception of national security and the beginnings of the Cold War, 1945-1948. *The American Historical Review*, 89 (2), 346-381. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1862556>
- Mares, D. R. (2008). The national security state. En T. H. Holloway, *A companion to Latin American history* (pp. 386-405). London: Blackwell.
- Mérida, L. A. (1997). *Papel de la Junta Interamericana de Defensa en el contexto interamericano para el siglo XXI*. Washington, D.C.: Colegio Interamericano de Defensa.
- Nolte, D. (2004). Problems of Latin American security and its implications for Europe: a german perspective. *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/8126/1/noltfinal.pdf>
- Rosenau, J. N. (2006). *The Study of World Politics*. USA: Routledge.
- Rouquié, A. (1989). *América Latina: introducción al extremo Occidente*. México: Siglo XXI Editores.

- Roy, J. (2012). European Union-Latin American relations in a turbulent era. *The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. Recuperado de <http://aei.pitt.edu/43439/1/roy-EULAT-special121200.pdf>
- Sipri yearbook. (2013). *Resumen en español*. Recuperado de <http://www.sipri.org/yearbook/2013/files/sipri-yearbook-2013-resumen-en-espanol>
- Weiffen, B. (2010). The inter-american security system: changes and challenges. *Carta Internacional*, 5, 21-37. Recuperado de http://kops.ub.uni-konstanz.de/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352159374/Weiffen_Security.pdf?sequence=3

Brasil: hacia la comprensión de una visión regional de seguridad y defensa mediante sus distintos mecanismos bilaterales de cooperación

.....
Dirceo Córdoba Guzmán

La estructura internacional que emerge luego del fin de la Guerra Fría se presenta como génesis de un ambiente que incitaba a replantear la jerarquía de los Estados en el sistema internacional. Todos aquellos postulados formulados durante la era bipolar iban a ser repensados, abriendo un amplio “portafolio” de categorías analíticas que procurarían dar explicación a la nueva estructura y distribución del poder en la política global. Fue durante este periodo de transición política y académica, que la República Federativa del Brasil empezó a perfilarse como la potencia regional proveniente del sur de América, dejando atrás su ya histórico calificativo de promesa.

En efecto, lo que Francis Fukuyama planteó como “el fin de la historia” resultó ser una importante ventana de oportunidad para Brasil, es decir, un escenario más que propicio para aprovechar al máximo una coyuntura (el final de la Guerra Fría), que se traduce en una reorganización de la estructura del poder internacional, garantizando así una inserción progresiva de Brasil a escala regional e internacional.

Mucho se argumenta acerca de la vocación global de la política exterior brasileña; sin embargo, aún existe un amplio espectro de trabajos para profundizar en el estudio de los factores de poder y en la ventana de oportunidades que llevaron a Brasil a actuar en la actual coyuntura como una potencia realmente importante en la estructura internacional y, por consiguiente, en

su nivel de influencia en el ámbito regional. Aquellos que se han encargado de elaborar la política exterior de esta república federal han determinado que su actuación se centre en su propia visión del sistema internacional, con el fin de que el establecimiento de sus intereses se interrelacionen con una solución brasileña a las problemáticas brasileñas.

De esta manera, así como Brasil entiende que debe fortalecerse a nivel doméstico, puesto que la debilidad estatal representa una latente amenaza o representa una importante fuente de inseguridad, así también concibe su vecindario, pues entre más estables sean sus vecinos, y en general toda la región, mayor margen de maniobra tendrá a nivel internacional como la potencia regional representativa de su zona geográfica de influencia. Sin embargo, resulta difícil comprender el nivel de influencia regional de Brasil sin antes hacer una breve contextualización de su evolución histórica como potencia del sistema internacional.

Instrumentos atribuidos a Brasil para su actuación en los escenarios regional y global

Para varios autores, Brasil puede ser caracterizado como una potencia promotora del desarrollo, la paz y la estabilidad regional (Sousa, 2007). En particular, se hace énfasis en que la política regional de Brasil se basa en dos plataformas principales: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Mercado Común del Sur (Mercosur); y está centrado en implicarse activamente en la resolución de conflictos y crisis de Estado en América Latina y el Caribe (Sousa, 2007; Souza, 2002; Almeida, 2007; Gratius, 2007; Lima y Hirst, 2006).

Es por medio de estas dos plataformas que Brasil busca jugar un rol importante en el subcontinente americano, haciendo hincapié en temas de cooperación y defensa. Uno de los principales intereses de Brasil radica en establecer su status como potencia militar dominante en la región, por lo cual ha sostenido un gasto militar constante, logrando el desarrollo de tecnología del enriquecimiento de uranio, que le ha permitido la modernización de la estructura física militar (Flemes y Radseck, 2012, p. 216).

De acuerdo con Daniel Flemes, Brasil puede hacer frente a las intervenciones de potencias extrarregionales que buscan mayor proyección en el continente y asimismo detentar el control sobre los recursos naturales existentes. Por esta razón, mediante la Estrategia Nacional de Defensa de 2008, se busca garantizar la seguridad energética, por medio de la protección de

las perforaciones de petróleo y gas en mar abierto, a través de la proyección de poder militar y de disuasión (Flemes y Radseck, 2012, p. 216).

En lo que respecta a la variable económica, De Sousa expresa que Mercosur, uno de los instrumentos “claves” de la política exterior de Brasil, no ha podido resolver las disputas comerciales que han caracterizado a la primera década del siglo XXI, y más bien se ha dedicado a definirse en un grado más acentuado, como una comunidad de valores que promueve la democracia, la protección de los derechos humanos, la paz y el multilateralismo (Sousa, 2007).

Por otra parte, otro instrumento que genera consenso al momento de analizar la actuación de Brasil en el sistema internacional es Unasur, una organización demasiado incipiente en la coyuntura sudamericana, la cual no ha ido más allá de declaraciones que no distan mucho de la retórica acerca del anhelo de integración de los Estados sudamericanos. La falta de una estrategia y una clara visión política común son los principales motivos del estancamiento de esta nueva institución (Gratius, 2007).

Tanto Mercosur como Unasur responden a los principales objetivos de la República Federativa del Brasil: la integración política regional, la estabilización en términos de seguridad y defensa, así como la promoción de la paz y de la democracia entre sus vecinos. Con la ampliación hacia la región andina, especialmente con la integración de Venezuela y Bolivia, Brasil pretende influir de manera estabilizadora en aquellos países que se enfrentan a constantes problemas políticos (Sousa, 2007).

No obstante, cabe considerar que las estructuras de gobernanza regional mencionadas anteriormente pueden convertirse en herramientas para fortalecer la esfera de influencia sobre alguna región, tal y como lo argumentan Flemes y Radseck, partiendo de las precisiones de Nolte y Tussie, quienes establecen que estas estructuras pueden constituirse en una dimensión de poder como instrumentos de dominación y de promoción de los intereses del Estado dominante a través de su capacidad de estipular la agenda (Flemes y Radseck, 2012, p. 217).

Respecto a su papel en asuntos de seguridad, existe en la literatura cierto consenso en cuanto a que es la diplomacia brasileña la encargada de mitigar tensos momentos internacionales. Itamaraty trató siempre de fortalecer la independencia de la política exterior de Brasil, de acuerdo con los intereses de protección de su margen de autonomía en el mundo. Los principios de dicha política de Estado se inscriben en la propia Constitución Nacional: defensa de la independencia nacional, los derechos humanos, la autodeterminación

de los pueblos, la no intervención, la igualdad entre los Estados, la paz, la resolución pacífica de los conflictos, la cooperación internacional, así como el rechazo al terrorismo y al racismo (Fernandes, 2004).

En ese orden de ideas, la política brasileña hacia el sur de América, desde los años noventa, buscó alcanzar sus objetivos de promover la paz, la seguridad y la estabilidad regional por medio de buenas relaciones bilaterales, así como la integración regional en foros multilaterales.

Empero, se pueden identificar las limitantes del liderazgo brasileño en la región: por citar un ejemplo, Brasil no se ha implicado de manera directa en el conflicto colombiano, factor que constituye uno de los principales focos de amenaza a la seguridad regional, sino que ha dejado que este papel lo asuma Washington (Sousa, 2007). Sin embargo, sí ha participado como mediador por medio de la cooperación en apoyo logístico en las operaciones humanitarias dirigidas a la liberación de los secuestrados de las FARC (Semana, 2011), esto con el fin de contrarrestar de alguna forma la entrada de Estados Unidos en la región, defendiendo la soberanía colombiana a través de diversos foros internacionales, postulando su posición frente al Plan Colombia, el cual es considerado como una herramienta de estrategia militar que le permite al Estado del norte mantener una puerta de entrada a la región suramericana (Moreano, 2006, p. 167).

Para que el papel de Brasil como potencia pacificadora regional y principal promotora de la integración, del desarrollo y de la estabilidad se consolide, De Sousa expone que Brasilia tiene que fortalecer los ya mencionados instrumentos y asumir de manera más activa responsabilidades en cuanto a los desafíos que pone sobre la mesa no solo la región sino el sistema internacional en su totalidad (Sousa, 2007).

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride) identifica otros instrumentos utilizados por Brasil en el campo internacional, puesto que se pone de manifiesto que, por su tamaño y actuación, Brasil no es solo la potencia regional sudamericana, sino que tiene también un creciente peso en el sistema internacional. En América Latina, Brasil se está perfilando como un ancla de estabilidad y una potencia pacificadora (Publicaciones Fride, 2007).

Existe la opinión acerca de que las ambiciones de Brasil sobrepasen sus capacidades materiales (Hurrell, 2006). Si bien es innegable la existencia de cierto desequilibrio entre la “multiplicación de iniciativas”, consecución y distribución de los recursos (Gonçalves, 2006), cabe recordar que Brasil es una potencia mediana regional en proceso de consolidación, y que a partir

del gobierno Lula el papel del Estado resulta más activo en cuanto a abordar diplomáticamente las crisis internas en su entorno geográfico (Gratius, 2007).

Otro aspecto que merece especial atención es aquel en donde se manifiesta una importante preocupación acerca del precio del liderazgo: poco a poco, Brasil comienza a aceptar los costos sociales, económicos, políticos y culturales del liderazgo regional. En lo que concierne a Mercosur, financiará gran parte del fondo de compensaciones, que beneficia a los socios menos desarrollados. Existe otro costo político adicional: la cesión de soberanía a las instituciones de Mercosur cuando estas estén totalmente desarrolladas (Parlamento y Comisión de Representantes Permanentes). Para finalizar, tenemos el costo cultural del proyecto: la creciente “castellanización” de Brasil¹ (Gratius, 2007).

A su vez, Susanne Gratius sostiene que Brasil tiene, tanto la capacidad de compartir poder (*power-sharing capacity*) como la capacidad de asumir compromisos (*commitment capacity*). Mientras que la capacidad de acumulación de poder, especialmente frente a sus rivales en las Américas, permanece incierta (Gratius, 2007).

Esta capacidad para compartir poder y asumir compromisos se ve reflejada en la habilidad que ha tenido Brasil para manejar su esfera de influencia en medio de los diferentes escenarios de concertación regional. Escenarios como Mercosur, Unasur, el Grupo de Río y la Nueva Cumbre de América Latina y el Caribe han servido de punto de partida en su búsqueda por contrarrestar la influencia de potencias extrarregionales, logrando excluir a actores importantes como Estados Unidos (Flemes y Radseck, 2012, p. 218).

Asimismo, en lo que concierne a la coyuntura global (la cual necesariamente se encuentra vinculada al espectro regional), la República Federativa del Brasil ha aumentado significativamente su accionar diplomático, especialmente con otras potencias del Sur, como China, India y Sudáfrica, así como con algunos países del mundo árabe. El abandono de una relación privilegiada con Estados Unidos y la búsqueda de autonomía y desarrollo que se ha venido presentando en los últimos años, no se tradujeron necesariamente en un acercamiento total con América Latina, mas sí en el desarrollo de una visión más universal, en particular orientada a África, Asia, Rusia y Europa Oriental. Por un lado, Brasil sostiene que Mercosur es el punto de partida de su política exterior. Por otro lado, sin embargo, Brasil se percibe ocupando un

¹ Principalmente luego de la inclusión del español como primera lengua extranjera en el sistema brasileño de educación pública (Gratius, 2007).

lugar en el mundo en donde Mercosur es apenas un escalón más, y por lo tanto busca ampliar la integración regional hacia toda América del Sur, con el fin de consolidar su liderazgo regional para luego proyectarse internacionalmente. Así, Brasil articula una identidad sudamericana con una identidad más globalista, que se refleja en su relación con Sudáfrica, China, India y Rusia (Merke, 2008).

A su vez, uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta Brasil para actuar a nivel global se materializa en el grupo de los BRIC. Brasil intenta fortalecer el concepto de países BRIC, pero preservar al mismo tiempo su carácter excepcional: un país satisfecho geopolíticamente, conciliador de posiciones y más interesado en el desarrollo económico que en el poderío militar (Merke, 2008).

Bajo la lógica de lo que aquí se ha denominado como “instrumento”, Hirst manifiesta que con el objetivo de maximizar su nivel de influencia en el sistema internacional, Brasil ha acudido a diferentes instancias para contar con la mayor cantidad de instrumentos que le permita sustentar con hechos tal anhelo. Con el liderazgo militar de la Misión de Paz en Haití, aspira a un papel más destacado como jugador global y a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Desde los años noventa, Brasil defiende, al igual que India, su participación permanente en el Consejo de Seguridad como representante de América Latina, demandando una amplia reforma del órgano principal de la ONU para que el reparto del poder sea más justo y representativo (Hirst, 2007).

Otro punto importante a destacar como instrumento que posee Brasil para maximizar su influencia en el sistema internacional, y específicamente en la región, es la lucha contra la pobreza y el hambre en el mundo. El gobierno de Lula lanzó en 2004 el foro Action Against Hunger and Poverty, apoyado fuertemente por los gobiernos de Francia, Chile y España, y el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan. Gracias a esta y otras iniciativas sociales a nivel global, Brasil logró aumentar su *soft power*² y su influencia en las relaciones internacionales (Sousa, 2007).

Por otra parte, desde 2003, India, Brasil y Sudáfrica suelen coordinar sus posiciones frente a decisiones internacionales en reuniones ministeriales y encuentros entre los jefes de gobierno, en lo que se conoce como el Foro IBSA³. La influencia de IBSA se destaca más claramente en la OMC: desde la

² Para un mayor acercamiento y familiarización con la teoría del *soft power*, véase Nye (1990).

³ IBSA: foro de diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica, creado bajo una nueva alianza sur-sur para promover la cooperación trilateral y aumentar su proyección en foros multilaterales.

reunión ministerial de la OMC en Cancún en 2003, IBSA coordina y lidera el G-20, un amplio grupo de países en vías de desarrollo. En este contexto, la alianza trilateral busca el establecimiento de nuevas condiciones en el mercado global que les permitan a los países del sur beneficiarse de sus ventajas comparativas en agricultura, algunos sectores industriales y servicios (Sousa, 2007; Drezner, 2007; Nayyar, 2008).

Sin embargo, el papel del coloso sudamericano diverge principalmente en dos cuestiones con respecto al desempeñado por India: primero, la potencia sudamericana renunció a la producción de armas nucleares, mientras que India forma parte del grupo de potencias que poseen oficialmente esta tecnología. Segundo, además de los recursos militares, el crecimiento económico y el desarrollo de productos de alta tecnología en Brasil están todavía bastante lejos de llegar al nivel indio (Sousa, 2007).

De esta manera se evidencia el fuerte vínculo entre la actuación internacional de Brasil y el nivel de influencia regional que este ejerce, sustentándose en instrumentos que el propio país ha procurado desarrollar y consolidar. De igual manera, tenemos que, desde su génesis, la potencia regional de Suramérica aboga por el desarrollo, la paz y la estabilidad.

No obstante las carencias estructurales de instituciones como Mercosur y Unasur, es gracias a la consolidación de un cuerpo diplomático profesional y altamente calificado, que Brasil ha logrado articular una política exterior capaz de acercarlo positivamente a los demás Estados de la región, logrando impactar de manera estabilizadora en aquellos que se encuentran inmersos en delicadas situaciones políticas. Todo, es claro, como producto de haber consolidado una política exterior independiente.

Así, y a pesar de los costos que tiene que asumir esta potencia debido a su voluntad de ejercer un liderazgo significativo en la arena internacional, Brasil cumple hoy un papel muy importante en el campo global de las relaciones internacionales, haciendo aún más coherente el discurso gubernamental que se sustenta con el estudio estadístico aplicado a la “comunidad brasileña de política exterior” realizado por Amaury de Souza, en donde se pudo corroborar que el 99% de los entrevistados piensa que el país debe seguir profundizando e involucrándose aún más en las cuestiones internacionales, ejerciendo un liderazgo compatible con su inmenso territorio, fusionado a su sofisticada tradición diplomática (Souza, 2002).

El lugar de Brasil en el sistema internacional y su directa relación con sus estructuras bilaterales de cooperación regional

Además de identificar los instrumentos que utiliza Brasil para ejercer y maximizar su influencia en el sistema internacional, resulta útil abordar el tema de cómo los estudios especializados perciben a Brasil en el interior de lo que Kenneth Waltz considera “el *ranking* de los Estados”.

Al respecto, Gratius clasifica la condición de Brasil hacia la región bajo la categoría de *Potencia cooperativa antihegemónica* (Gratius, 2007). De esta forma, el establecimiento de estructuras bilaterales de cooperación en materia de seguridad y defensa responde a la estrategia de una hegemonía cooperativa regional con una proyección global, limitando la intervención de potencias extrarregionales, como Estados Unidos, en el Atlántico sur y en la región amazónica (Flemes y Radseck, 2012, p. 216).

Desde el retorno a la democracia, la elite política ha evitado cualquier connotación que pueda sugerir un liderazgo político de Brasil e intenta proyectar al país como potencia cooperativa antihegemónica. Por cuanto no es potencia nuclear, ni dispone de recursos militares abundantes, Brasil recurre al *soft power* comprometido con valores cívicos, como la paz, la democracia y la integración o cooperación entre Estados. Tal énfasis cooperativo implica que, a largo plazo, Brasil sea más eficaz que Estados Unidos al momento de contribuir a la prevención y resolución de conflictos en su zona. El rechazo brasileño a usar *hard power* se deriva de la convicción de que no puede actuar unilateralmente, sino que necesita de alianzas para cumplir sus objetivos. Por consiguiente, crea y participa en instituciones regionales (permanentes o *ad hoc*). La integración regional es considerada, por un lado, como un vehículo (menos oneroso) de acumulación de poder y, por el otro, como doctrina de paz o instrumento para prevenir conflictos interestatales (Gratius, 2007).

Debido a que usa instrumentos blandos para alcanzar objetivos duros (crear contrapoder sudamericano a largo plazo), resulta viable clasificar a Brasil como “hegemonía cooperativa”. Una hegemonía cooperativa que posee la capacidad de acumular poder (*power aggregation capacity*), compartir el poder (*power-sharing capacity*) y asumir compromisos (*commitment capacity*) (Pedersen, 2002; Gratius, 2007).

Sin embargo, existe una visión que no necesariamente cataloga a Brasil como esa hegemonía cooperativa, dado que Andrew Hurrell traza un paralelo entre Gran Bretaña y su relación con la Unión Europea, por un lado, y Brasil y

su relación con Mercosur, por el otro. Existe una similitud central entre Gran Bretaña y Brasil: la excepcionalidad históricamente enraizada que caracteriza las políticas de ambos países en relación con sus regiones. Más allá, ambos países no solo comparten esta excepcionalidad sino también una tradición común de pragmatismo en política exterior y una dificultad compartida de adaptación a exigencias de un estilo más colectivo de elaboración de políticas regionales (Merke, 2008; Hurrell, 1998).

Susanne Gratius, por su parte, hace otro aporte significativo para el presente acápite, puesto que introduce nuevas variables en el momento de analizar las relaciones de Brasil, principalmente con Estados Unidos y la Unión Europea: tanto Estados Unidos como la Unión Europea buscan identificar “países-ancla” que puedan, en medio de un nuevo contexto internacional dominado por conflictos intraestatales, asumir funciones de estabilización en sus respectivas regiones, para que de tal manera puedan servir como puentes de cooperación triangular. Surge de tal manera en Estados Unidos, en los años noventa, el concepto de *pivotal states*, que prevé privilegiar las relaciones con países en desarrollo que tengan importancia estratégica tanto para la seguridad regional como para la global. Entre estos países encontramos a Brasil y México, como anclas de estabilidad en América Latina. En cuanto a los Estados de la Unión Europea, fue Alemania quien introdujo el concepto de “países-ancla” en su política de cooperación para el desarrollo: países-ancla y potencias regionales pueden servir como factores de estabilidad y desarrollo regional, así como ser el interlocutor entre los Estados donantes y los países del sur. En lo que respecta a la prevención y resolución de conflictos, Brasil sería un socio idóneo para la UE. La política brasileña de prevención y resolución de conflictos, su foco y sus valores, se aproximan mucho a la estrategia de la Unión Europea, y se distancian del énfasis militar norteamericano (Gratius, 2007).

Por otra parte, De Almeida cataloga a Brasil como un actor regional y al mismo tiempo como una potencia global emergente, y para ello argumenta:

Brazil is a player of a certain relevance on both levels, obviously possessing major powers of “intervention” in the South American geographic scenario. But Brazil also exercises leadership on some topics on the multilateral agenda, and lately it has been seen as an important player in the future evolution of the world economy, as one of the so-called BRICs, together with Russia, India and China. (De Almeida, 2007)

De esta manera, y partiendo de una síntesis acerca de lo anteriormente expuesto, remarcamos la definición de Brasil como una potencia cooperativa antihegemónica presentada por Susanne Gratius; potencia que basa sus actuaciones en alianzas, especialmente en su región, mostrando desde los años ochenta una vocación en favor de políticas de consenso y cooperación, convirtiendo a las instituciones regionales en una opción del país para acumular aún más influencia desde el espectro de la seguridad y la defensa. La anterior definición nutre el debate académico aquí expuesto, dado que si la contrastamos con el concepto desarrollado por Pedersen, tendiente a catalogar a Brasil como una hegemonía cooperativa, tenemos que este Estado se vale de instrumentos blandos para alcanzar objetivos duros, resaltando además el hecho de poseer la capacidad de acumular poder, compartir poder y asumir compromisos (Pedersen, 2002).

A su vez, Merke define la potencia brasileña como una potencia regional con proyección global y nos permite, además, en su obra, acercarnos a la visión de Andrew Hurrell, la cual, si bien no nos otorga una definición tácita, sí nos brinda elementos importantes para comprender la actuación de este país en la región, tendiente a no profundizar demasiado en una integración regional, haciendo un paralelo con una Gran Potencia, como lo es Gran Bretaña (Merke, 2008).

Sin embargo, Brasil aún no es una potencia sudamericana consolidada. Se puede constatar un claro contraste entre la autopercepción, la evaluación de Brasil en la región y la imagen que proyecta al exterior. No cabe duda que, desde hace muchas décadas, Brasil se ve a sí mismo como potencia sudamericana, con una clara ambición de liderazgo (benévolo y cooperativo). También la comunidad internacional califica a Brasil, en el plano regional, como potencia latinoamericana y, en el ámbito global, como una potencia media o como un mercado emergente que forma parte de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) (Gratius, 2007).

Brasil y su vecindario: un estilo particular de inserción en el ámbito regional de seguridad y defensa

Durante el proceso de inserción en el ámbito regional, Brasil ha considerado de gran importancia el acercamiento hacia los Estados vecinos, con el fin de establecer mecanismos bilaterales de defensa. Teniendo en cuenta que la cooperación en este tema ha sido tradicionalmente en esencia bilateral, para el caso brasileño se han involucrado las esferas militar, política, judicial y de

inteligencia (Costa Vaz, s.f., p. 269). Estos mecanismos se establecen con el fin de contener aquellos fenómenos que tienen la capacidad de amenazar su interés nacional, respaldándose en su hegemonía cooperativa, creando así un ambiente amistoso y apto para la cooperación, con el objetivo de mantener una región pacífica.

De esta manera, la voluntad de las partes permite la creación de lo que Flandes y Radseck denominan Estructuras Bilaterales de Seguridad, las cuales se han establecido con el fin de enfrentar amenazas transnacionales, tales como el tráfico de drogas a través de las fronteras y, por otro lado, con el fin de construir confianza entre las Fuerzas Armadas de países vecinos y para coordinar sus políticas de defensa (Flandes y Radseck, 2012, p. 218).

No obstante, de acuerdo con Robert Muggah, aunque Brasil sea una de las principales economías del continente, se ha convertido en uno de los mayores centros de concentración del crimen organizado. De igual forma, sostiene que el aumento de esta problemática tiene sus raíces en el crecimiento y la expansión del tráfico de drogas provenientes en su mayoría de Bolivia, Perú y Colombia (Muggah, s.f., p. 197).

Dentro de su entorno regional, Brasil posee un poder e inversión militar significativo, que le garantiza no solo mantener cierto nivel de influencia y prestigio frente a los Estados vecinos, sino también desarrollar mecanismos bilaterales con capacidad de respuesta para hacer frente, tanto a las amenazas que atentan contra la seguridad nacional como a las que afectan la seguridad regional.

Luego de la acertada labor de reorganización burocrática y económica emprendida por el gobierno del ex presidente Fernando Henrique Cardoso en los albores de los años noventa, el Brasil de Lula encontró un camino más que labrado para edificar cierto status de potencia, tanto regional como internacional, incluyendo la fuerte y decidida inversión en materia militar, así como un mayor acercamiento a los países de la región.

Efectivamente, es entre 2007 y 2008 que Brasil aumenta en un 32% su gasto militar, y entre 2002 y 2011 el país experimenta una variación positiva del 19%; elemento que lo posiciona en el onceavo puesto a nivel internacional en cuanto a esta temática (Molano-Rojas, 2012) (Stockholm, 2012).

A propósito de este significativo aumento se elevaron voces críticas en Suramérica, e incluso llegó a calificarse dicho gasto como una carrera armamentista por parte de Brasil. Sin embargo, el concepto de carrera armamentista no se aplica en absoluto a este caso, puesto que (como se ha venido señalando) Brasil no representa ninguna amenaza para la región ni, por

consiguiente, para sus vecinos, así como no reconoce enemigo en ningún Estado más allá de las tradicionales rivalidades que puedan llegar a existir. En la actual realidad brasileña, los temas relacionados con la seguridad predominan sobre los relacionados con la defensa: la guerra, último recurso de la política, incluso posible en nuestro caso, parece improbable, y con ello los dirigentes del país privilegian los problemas sobre seguridad más visibles y más permanentes (Ministério da Defesa, 2004).

De esta manera, lo que Brasil propone ante sus vecinos y ante la región en general es un modelo de defensa alternativo (no nuclear), pero acudiendo a la figura de la seguridad común. Para tal fin, la directriz de su política exterior es clara en cuanto a que lo anterior no se logra sin comunicación efectiva y construcción de confianza.

La aplicación de lo anterior resulta imperante para un funcionamiento eficiente y eficaz de las estructuras bilaterales de seguridad. Si bien es cierto que el desarrollo de la tecnología militar en Brasil puede reflejarse como una amenaza para los vecinos, es importante resaltar que, basado en su política exterior pacífica, busca extender redes de cooperación bilaterales en materia militar y colaboración militar técnica, forjando así, desde el año 2000, grupos de trabajo bilaterales en política de defensa (GTBD) que buscan fortalecer el rol de los Ministerios de Defensa (Flemes y Radseck, 2012, p. 219).

Los beneficios que brinda el crecimiento y desarrollo de la industria militar de Brasil, tanto para su nación como para los vecinos, radican en el fortalecimiento de estructuras de seguridad, como es el caso de la Triple Frontera —Brasil, Paraguay y Argentina—, en donde se pretende establecer mecanismos para el desarrollo de actividades antiterroristas debido a los indicios sobre el reclutamiento y entrenamiento por parte de grupos terroristas (Muggah, s.f., p. 220).

Así las cosas, esta capacidad de rearme del Estado brasileño responde más bien al concepto de *gasto militar necesario* y *gasto militar congruo*: El gasto militar de un país como Brasil tiene mucho de necesario (en atención a su enorme extensión territorial y, en consecuencia, al imperativo de ajustar sus recursos a los requerimientos de control de sus inmensos dominios terrestre, marítimo y aéreo). Pero su incremento también corresponde a su actual vocación geopolítica y a su proyección como gran potencia regional y potencia emergente global, y tiene por lo tanto una naturaleza congrua —indisoluble de su creciente participación en operaciones de paz y de su aspiración a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Está por verse si en el futuro ese gasto congruo podría

derivar en un gasto militar marcadamente competitivo, y si, como consecuencia de ello se produce o no una carrera armamentista (¿frente a quién?) (Molano-Rojas, 2012)⁴.

De esta manera, junto con muchos otros países de la región, Brasil se ha embarcado recientemente en un programa para modernizar y actualizar sus fuerzas armadas. La estrategia de defensa nacional de 2008 anunció planes para aumentar la capacidad militar de Brasil y revitalizar la industria de armas nacionales a través de una serie de adquisiciones que incluyen importantes volúmenes de transferencia de tecnología. Uno de los más importantes es el acuerdo firmado con Francia, en septiembre de 2009, que entre otros incluye el primer submarino de propulsión nuclear brasileño, cuyo primer ejemplar deberá ser entregado en 2017 (Stockholm, 2011).

Lo anterior nos permite introducir, exponer y analizar el concepto de la seguridad desde la perspectiva de la *vulnerabilidad estratégica*, expuesto por el ministerio de defensa de Brasil luego de una serie de debates y conversatorios entre miembros de la comunidad política, militar, periodística, así como de expertos en el tema procedentes de la academia⁵.

Ciertamente, todos concuerdan en que Brasil no tiene una amenaza latente para su seguridad en términos de una confrontación bélica clásica respecto a otro Estado (sea de la región o allende a ella). No obstante, como ya se mencionó, existen otras amenazas que tienen el potencial de atentar contra la seguridad nacional. En este sentido, fenómenos como el tráfico de drogas ha permitido el establecimiento de otra estructura bilateral de seguridad entre Brasil y sus vecinos. La creación de comisiones mixtas antidrogas entre Brasil y Bolivia, Venezuela, Ecuador, Perú y Colombia busca contener el comercio ilícito transnacional de drogas a través de las fronteras suramericanas (Flemes y Radseck, 2012, p. 219).

Sin embargo, el establecimiento de estas comisiones mixtas no ha sido la única respuesta de Brasil hacia el fenómeno de la droga. También se han desarrollado acciones fronterizas por parte de la Policía Federal Brasileña,

⁴ Para profundizar en algunas definiciones a propósito de los usos diversos del gasto militar, véase http://www.opeal.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=10200:gasto-militar-en-am%C3%A9rica-latina-%C2%BFdesaforados-gigantes-o-molinos-de-viento?&Itemid=144

⁵ El primer acercamiento del autor a las conclusiones de dichos debates y conversatorios se efectuó en un viaje a la ciudad de Sao Paulo al xv Congreso Conosur, organizado por la Fundación Antonio Alvarez Penteado. Para acceder a un pequeño resumen del congreso véase http://www.faa.br/faculdades/economia/ciencias_economicas/xv_conosur.asp

con el fin de enfrentar la producción y tráfico de estupefacientes, bajo lo que el gobierno denominó *Nosso Plano Colombia*, el cual sería el equivalente al *Plan Colombia*, que se desarrollaría de manera bilateral desde 2011 con Perú y Paraguay, buscando extenderlo hacia Bolivia y Colombia (Muggah, s.f., p. 224).

Por otro lado, resulta de suma importancia para la estabilidad y proyección de Brasil en la región, resaltar la preponderancia de la Amazonia en términos de defensa nacional:

La Amazonia, por la potencialidad de sus riquezas, es objeto tanto de codicia así como de una preocupación honesta por parte de ambientalistas cuyo interés es la preservación de la selva para el bienestar de la humanidad. Carente de los medios para protegerla de manera efectiva de los daños ambientales (talas ilegales, contaminación de los ríos por mercurio, etc), con una política indigenista equivocada, sin recursos para un programa racional de ocupación de área, con falta de medios militares que aseguren la inviolabilidad de las fronteras brasileñas contra grupos de bandidos, narcotraficantes o tropas enemigas (la baja probabilidad de esta última no nos puede llevar a ignorarla), la Amazonia es hoy, muy probablemente, nuestra mayor vulnerabilidad estratégica. Esta vulnerabilidad nos debe inspirar para tratar los problemas de seguridad y los de defensa (Ministério da Defesa, 2004).

Justamente, tal reflexión es producto de lo que hoy consta en el documento “Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil”; allí no solo se menciona a la Amazonia como un área estratégica clave para el Brasil del siglo XXI, sino también el espacio, la cibernética, la energía nuclear, así como los más recientes hallazgos petrolíferos (Ministério da Defesa, 2008).

El hecho de ubicar a la Amazonia (y en general al medio ambiente) como el centro del concepto de la vulnerabilidad estratégica nacional evidencia la importancia de esta zona geográfica, ya no únicamente como fuente de recursos sino como un tema de defensa nacional.

Es así como, dentro del análisis de las capacidades y vulnerabilidades militares de Brasil, el concepto que se tiene acerca de la Amazonia no puede pasar desapercibido y carecer del carácter prioritario que hoy por hoy se tiene para tan vasta región. El hecho de compartir frontera con otros países que poseen soberanía sobre el territorio amazónico ha obligado a Brasil a fortalecer la directriz de acercarse y afianzar los lazos con todos los países

de la región en pro de salvaguardar la integridad territorial y la seguridad en las líneas de frontera, las cuales son susceptibles de cualquier intervención por parte de fuerzas ilegales que se encarguen de dañar tales lineamientos.

De hecho, los países amazónicos comparten amenazas transnacionales que obligan a profundizar la gestión de instrumentos que conlleven a combatir estos fenómenos, a saber: la irrupción de mercados ilegales con cadenas productivas transnacionales (narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, contrabando de material biológico y de especies en peligro). A su vez se encuentra la intensificación —con baja o ninguna regulación— de actividades económicas de explotación agropecuaria e industrial con graves repercusiones ambientales, como la deforestación a gran escala. También se tiene la incorporación economicista estatal o caracterizada por el predominio de la visión estatista de las “oportunidades de negocios”. Finalmente, tenemos el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad de las comunidades indígenas autóctonas (Pastrana, 2012).

Es a raíz de esas preocupaciones que Brasil, en pro de la defensa nacional y el medio ambiente, viene desarrollando desde hace unos años un programa que se encarga de la vigilancia y protección de la Amazonia, en el cual demostrarían gran interés los demás Estados de la región amazónica, convirtiéndose este programa en una estructura bilateral de seguridad.

En un primer momento, fue al Ministerio de la Aeronáutica (actual comando de la aeronáutica) a quien le correspondió ser el gestor del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (Sivam). Luego de varios años del proceso de elaboración, fue en 1998 cuando se estipuló que harían parte del Sivam los ministerios de Ciencia y Tecnología, Justicia, Medio Ambiente y Amazonia, Transporte, Salud, Protección Social, Integración Regional, Agricultura y Reforma Agraria, Educación, Comunicaciones, Minas y Energía, Relaciones Exteriores, Hacienda y Secretaria de Planeación. También formarían parte del sistema la Marina, el Ejército y el Ministerio de la Aeronáutica (comando de la aeronáutica), responsable directo de su coordinación e implementación. Efectivamente, es a este último al que a través de la comisión coordinadora del proyecto Sivam (CCSIVAM) le correspondió la gerencia y la implementación del proyecto. Lo anterior fundamentado en su experiencia en cuanto al uso de sistemas multidisciplinarios y complejos, como los Centros Integrados de Defensa Aérea y Control de Tráfico Aéreo (Cindactas). Le correspondió al CCSIVAM, con sede en Rio de Janeiro, la ejecución de obras y servicios, la adquisición de equipos y la ubicación de bienes destinados a la recolección,

al procesamiento, a la producción y a la difusión de datos sobre la Amazonia (Lourenção, 2003).

En síntesis, el proyecto Sivam no iba más allá de los preceptos de la vigilancia del territorio amazónico; claramente existía la intención de articular diferentes estamentos del gobierno para cumplir con ese objetivo; sin embargo no fue sino en 2002, con la sinergia entre Sivam-Sipam, cuando el país logró algún tipo de transversalidad en estas políticas. Denominado Sistema de Protección de la Amazonia (Sipam), dicho sistema consiste en desarrollar toda la tecnología necesaria, en conjunto con todas las fuerzas militares del país, para salvaguardar los intereses brasileños en la región amazónica.

Como consecuencia de la experiencia adquirida por Brasil en el desarrollo e implementación de la tecnología para proteger la región amazónica, y por el status obtenido ante sus vecinos en la región, este proyecto ha logrado gran acogida por parte de aquellos, de tal forma que solicitan apoyo a Brasil para la adopción de este programa, estableciendo nuevas estructuras bilaterales. Es en el marco de la Primera Reunión de Ministros de Defensa sobre Defensa y Seguridad Integral de la Amazonia, realizada en el año 2006 en la ciudad de Bogotá, donde se expresa este interés por parte de Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela y Suriname.

Asimismo, durante esta reunión, el gobierno brasileño expresa que existe un gran interés en establecer estructuras bilaterales enfocadas a la defensa de la Amazonia, por lo cual es importante estrechar las relaciones con los países amazónicos con el fin de perfeccionar la capacidad de defensa y seguridad de la región, mostrando una gran disposición para compartir la experiencia obtenida con la implantación del proyecto Sipam (Organización del Tratado, 2006, p. 7).

Teniendo en cuenta los diferentes fenómenos que afectan la defensa de la región amazónica, se presentan diversas necesidades por parte de los Estados interesados en la adopción e implementación del proyecto. Por ende, es de vital importancia que cada uno de los países que comparten la Amazonia, obtenga mayor provecho de las posibilidades brindadas por Brasil, con el fin de mejorar los esquemas de cooperación:

Para Colombia, es necesario reforzar el control del tráfico aéreo y fluvial, así como la protección de la región frente al narcotráfico y el tráfico ilícito de armas, entre otros. Ecuador, por su parte, busca mejorar la seguridad cooperativa en el ámbito subregional; a su vez, Perú manifestó que ya ha iniciado el proceso de acceso a las informaciones del Sivam y a la integración peruana del Sipam. Suriname es consciente de la necesidad de acceder a la tecnología

que ofrece el Sivam-Sipam, por lo cual pide mayor cooperación, y Venezuela determinó que es necesario avanzar en la creación de proyectos nacionales de sistemas de información geográfica y vigilancia ambiental, apoyando las iniciativas bilaterales en materia de la seguridad amazónica (Organización del Tratado, 2006, p. 8). No obstante, es necesario señalar que una de las principales fallas que puede presentar la implementación de las estructuras bilaterales en cuanto a la defensa de la Amazonia está relacionada con la falta de recursos para el desarrollo de infraestructura, la cual facilitaría una mayor cooperación entre Brasil y los Estados fronterizos; otra falla está relacionada con la dificultad por parte de algunos de ellos para adquirir la tecnología necesaria que permita implementar eficientemente el sistema Sivam-Sipam (Organización del Tratado, 2006, p. 10).

Actualmente, este programa cuenta con un parque tecnológico en Brasil, el cual está directamente adscrito al Ministerio de Defensa, denominado: Centro Gestor y Operacional del Sistema de Protección de la Amazonia. Obedeciendo a la creencia brasileña de que la estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo, el Sipam contemporáneo no solo se encarga de articular acciones militares concernientes a la defensa de la Amazonia, sino que también cumple un papel preponderante en el acercamiento de las regiones apartadas del Estado brasileño a los beneficios que hoy otorga el gobierno, como, por ejemplo, a los programas *Bolsa Família* y *Bolsa Verde*⁶ (Ministério da Defesa, 2012; Oliveira, 2012).

No obstante la significativa estructura con la que hoy cuenta el Sipam para la protección de la Amazonia desde una perspectiva ampliada de la seguridad regional, no hay que obviar la importancia de un proyecto anterior a él y que en la actualidad funciona en conjunto para fortalecer dicha perspectiva de la seguridad amazónica: el proyecto Calha Norte.

Creado en 1985, lleva ese nombre puesto que se encarga de trabajar en la ocupación y el desarrollo ordenado y sostenible de la región ubicada al norte del Río Amazonas. Desde 1999 el proyecto se encuentra adscrito al Ministerio de Defensa, y ha logrado desarrollar obras de infraestructura como autopistas, puertos, escuelas, hospitales, redes de energía eléctrica, así como instalaciones que refuerzan la seguridad fronteriza y el combate contra el narcotráfico. En la actualidad ya no se denomina “proyecto” debido a que culminó su fase de implementación, la cual únicamente comprendía

⁶ Para saber más acerca de los programas, véanse <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> y <http://www.youtube.com/watch?v=1vVZDCfCeNg>

los municipios fronterizos. Hoy se le conoce como el Programa Calha Norte, que abarca 194 municipios, 95 de los cuales se encuentran a lo largo de los 10.938km de frontera, en seis Estados de la Federación (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). Su área de actuación corresponde al 32% del territorio nacional, en donde habitan cerca de ocho millones de personas, incluyendo el 46% de la población indígena del Brasil” (Ministério da Defesa, 2011).

Como se pudo evidenciar, ambas iniciativas procuran conjugar la defensa clásica del territorio (tecnología militar) con una visión ampliada del concepto de seguridad (entendida como el desarrollo sostenible de su población); ello posiciona a Brasil como el líder regional en la aplicación metodológica de estos instrumentos, lo que se convierte en una oportunidad para profundizar su nivel de influencia hacia los demás Estados de Suramérica, cumpliendo así el mandato de su política exterior que busca fortalecer esta región como un nuevo polo de poder en un mundo multipolar, y como espacio de prosperidad colectiva, rescatando deudas sociales pendientes en un escenario de estabilidad político-económica (Candeas, 2012).

Por otra parte, a nivel regional, y teniendo en cuenta el nivel de influencia que ejerce Brasil sobre sus vecinos, no resulta para nada despreciable tener en cuenta que la fabricante Embraer ocupa el puesto 94 entre las 100 empresas más grandes en cuanto a fabricación de armamento y servicios militares del año 2010, y que el gasto militar de Brasil alcanzó el 1,6% de su producto interno bruto para 2011 (elemento que va en concordancia con su crecimiento económico). No obstante, a partir de la llegada de la Presidente Dilma Rousseff, en los primeros meses de 2011, se efectuó una reducción del 27% en el gasto militar (Stockholm, 2011).

Respecto a este último indicador, cabe señalar que ello no necesariamente implica que Brasil haya dejado a un lado su estrategia de seguridad y defensa y por consiguiente la respectiva articulación e inserción de estos temas en la región. Por el contrario, lo que pretende es consolidar una inserción regional a través del concepto de *building blocks*, con el fin de afianzar la construcción de Suramérica como una entidad que corresponda a sus propios intereses (Pastrana, Stefan y Flandes, 2012).

De hecho, debido a que Estados Unidos les ha dado prioridad en su agenda internacional a sus intereses geopolíticos en Europa, Oriente próximo y a los asuntos relacionados —después del 9-11— con su cruzada internacional contra el terrorismo, ha perdido interés en la Latinoamérica de la postguerra fría, en los ámbitos político, económico y militar. Este nuevo escenario le fue

abriendo un espacio a Brasil, ante todo en Suramérica, para que se perfilara como fuerza catalizadora de la reconfiguración geopolítica del subcontinente (Flemes, 2010; Pastrana, Stefan y Flemes, 2012).

Para finalizar, resulta imperante enfatizar la idea de que Brasil no ha buscado incrementar su poderío militar para emprender una carrera armamentista con ningún Estado del mundo, sino que todo el plan anteriormente expuesto responde más bien a la intención de acumular prestigio e influencia en la arena internacional, que a la postre le sirva para su proyección regional, pues, hoy por hoy, la única herramienta con la que cuenta Brasil para ejercer cierto tipo de liderazgo mundial en la materia se concentra en los cuerpos de paz en donde ha tenido la oportunidad de participar, en especial en la misión de estabilización en Haití (Minustah), la cual lidera con un contingente de 2.187 personas para el año de 2010 (Stockholm, 2011).

De esta manera, existe cierta claridad acerca de que Brasil no alcanza los estándares de una gran potencia y mucho menos de una superpotencia del sistema internacional en cuanto al tema de su fortaleza militar; con lo anterior hemos podido evidenciar que si bien no existe tal interés tácito, Brasil no ha ahorrado esfuerzos en incrementar su capacidad militar a través de la adquisición y modernización de equipos que le aseguren cierto nivel de *self-help* bajo una estructura internacional bastante competitiva.

En este orden de ideas, es el incremento de su prestigio en la arena global lo que le permitirá seguir avanzando hacia la consolidación de las ya mencionadas estructuras bilaterales de seguridad y defensa; lo anterior, claramente desde una perspectiva totalmente brasileña acerca de los mecanismos y niveles de profundización que requiere el subcontinente americano. No obstante, se debe resaltar que, pese a los esfuerzos por establecer estas estructuras bilaterales de seguridad, se presentan fallas de dimensiones políticas producidas por la deficiencia estructural, las cuales provienen del mal direccionamiento de las relaciones cívico-militares, permitiendo así que sean las Fuerzas Armadas quienes tengan potestad sobre los grupos de trabajo bilaterales en política de defensa (Flemes y Radseck, 2012, p. 219).

Conclusiones

La política exterior brasileña de las últimas décadas se ha caracterizado por una vocación pacífica, en la cual, si bien busca establecer su status como potencia influyente en Suramérica, no se ve a sí misma como una amenaza para la seguridad de la región.

En su rol de potencia regional, y de acuerdo con los lineamientos de la estrategia de hegemonía cooperativa, Brasil ha optado por establecer una política basada en su *soft power*, con el fin de ampliar la esfera de influencia en la región bajo un marco amistoso determinado por valores democráticos.

Brasil ha demostrado un mayor interés sobre asuntos de cooperación en materia de seguridad y defensa, relegando a un segundo plano los asuntos económicos, razón por la cual ha mantenido un gasto militar nada despreciable destinado al desarrollo de tecnología militar y a la modernización de las Fuerzas Armadas.

No obstante, es importante mencionar que este desarrollo militar ha generado grandes dudas en cuanto a la calidad pacífica de la política exterior de Brasil. En la medida en que sus Estados vecinos puedan sentirse amenazados por el crecimiento militar y el desarrollo tecnológico de la potencia emergente, ha sido imperante para el gobierno brasileño establecer nuevos mecanismos de cooperación y confianza, así como fortalecer los existentes, con el fin de no obstaculizar las relaciones tanto bilaterales como regionales.

Por otro lado, escenarios regionales como Mercosur, Unasur, el Grupo de Río y la Nueva Cumbre de América Latina y el Caribe, han servido como herramienta para el eje de influencia brasileña en la región, convirtiéndose, de esta manera, en una potencia cooperativa con proyección global, y a su vez en una potencia antihegemónica. Lo anterior tiene como objetivo contrarrestar la intervención de potencias extrarregionales, como Estados Unidos, con el fin de proteger los recursos naturales y mantener una región estable en temas de seguridad y defensa.

Por otro lado, Brasil ha establecido estructuras regionales de seguridad y defensa, con el fin de fortalecer los lazos entre los Estados de la región. Estas estructuras regionales se han convertido en el mecanismo por el cual Brasil ejerce influencia sobre los Estados vecinos. Lo anterior a través del establecimiento de redes de cooperación para enfrentar las amenazas transnacionales, como el crimen organizado, el tráfico de drogas y de armas, entre otros, así como para crear mecanismos que permitan la construcción de confianza entre los Estados.

Siendo Brasil uno de los países de mayor influencia en la región, también se ha convertido en un polo de atracción para las amenazas transnacionales que atentan contra la seguridad y defensa. El carácter transnacional de estas amenazas hace imperante para Brasil la creación y el fortalecimiento de las diferentes estructuras bilaterales, teniendo en cuenta que la gran mayoría de estas provienen de Estados como Colombia, Perú o Bolivia, generando así la

necesidad de establecer dichas estructuras de cooperación, favoreciendo el desarrollo tecnológico, militar y político de dichos países.

No obstante, y a pesar de sus delicadas falencias internas, comparado con su entorno geográfico, Brasil es una democracia consolidada con instituciones estables. Su sistema político se basa en la negociación y la división de poder entre el Gobierno central y las unidades descentralizadas. El sistema político de Brasil cuenta con un alto grado de *checks and balances* que lo distingue del de la mayoría de los países latinoamericanos. Esta constelación de poder garantiza la moderación política, porque crea un “presidencialismo de coaliciones” (Santos, 2003), aunque impide, al mismo tiempo, que cualquier gobierno imponga reformas o cambios políticos sustanciales. La excepción a esta regla general es la política exterior, que sigue siendo un predominio del Ejecutivo (Gratius, 2007).

Finalmente, las problemáticas internas de Brasil para nada deben desvincularse de su actuación internacional como una potencia relevante en el interior de la estructura, pues como consecuencia de esas limitantes internas el país sostiene hoy un incómodo puesto 73 entre 182 países en el ranking 2011 de transparencia internacional sobre percepción de la corrupción (Transparency International, 2012) y un no tan despreciable (pero aún distante de los grandes líderes en la materia) puesto 48 entre los 144 Estados del último informe de competitividad global elaborado por el foro económico mundial (World Economic Forum, 2012).

La articulación exitosa de mecanismos regionales de seguridad y defensa, especialmente con sus vecinos, necesariamente deberá responder a una evolución en pro del mejoramiento de las vicisitudes domésticas de Brasil; de lo contrario, en lugar de consolidar su propia visión de región, el riesgo yace en la multiplicación de la inconformidad de la población, la cual no se hizo esperar para manifestarse a mediados de 2013, cuando millones de brasileños salieron a las calles reivindicando derechos que ellos consideran ampliamente vulnerados, así como para rechazar profundamente una clase política que en general consideran corrupta y por consiguiente carente de cualquier tipo de representatividad.

Referencias bibliográficas

- Barros, J. D. (2006). Uma radiografia do PCC. *Le monde diplomatique Brasil*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012 de <http://diplo.org.br/2006-12,a1461>
- Bolaños, A. (2009). El nuevo club toma el relevo del G-8 al mando de la economía mundial. *El País*. Recuperado en septiembre de 2009 de http://elpais.com/diario/2009/09/26/economia/1253916002_850215.html
- Bonet, P. (2009). Rusia intenta liderar una alternativa al dominio económico de EE.UU. Las potencias emergentes piden más peso en las instituciones internacionales. *El País*. Recuperado en agosto de 2009 de http://elpais.com/diario/2009/06/17/internacional/1245189607_850215.html
- Candeas, A. (2012). La política exterior de Brasil hacia Suramérica. *Perspectiva*, 50-52.
- Capucci, R. (2010). *Jornal Hoje*. *TV Globo*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012.
- Costa Vaz, A. (s.f.). La acción regional brasileña bajo las ópticas de la diplomacia y la defensa: continuidades y convergencias. En B. Sorj y S. Fausto, *Brasil y América Latina: ¿Qué liderazgo es posible?* (pp. 241-274). Río de Janeiro: Plataforma Democrática IDRC-Centro Internacional de Pesquisas para el Desarrollo (Canadá) y Fundación Konrad Adenauer.
- Day, P. (2005). ¡En sus marcas... listos... BRIC! *BBC Mundo*. Recuperado el 7 de octubre de 2009 de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2005/quien_mueve_tu_mundo/newsid_4313000/4313918.stm
- De Almeida, P. R. (2007). New powers for global change? Brazil as a regional player and an emerging global power. Foreign policy strategies and the impact on the new international order. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2-12. Recuperado en agosto de 2009 de <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/04709.pdf>
- Drezner, D. (2007). The new new world order. *Foreign Affairs*, 86 (2), 34-46.
- Fellet, J. (2011). Operação do exército no complexo do alemão já custou R\$ 237 milhões. *BBC Brasil*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012 de http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/09/110915_alemao_custo_jf.shtml
- Fernandes, L. (2004). Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula. *Revista Cidob d'afers internacionals*. Recuperado en agosto de 2009 de http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/fundamentos_y_desafios_de_la_politica_exterior_del_gobierno_lula2
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic options in the changing world order. En D. Flemes (Ed.), *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers* (pp. 93-112). Surrey: Ashgate Publishing Limited.

- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17 (1), 203-228.
- Fund for peace & foreign policy. (2006). *Failed states index 2006. Country Report Brazil*. Washington.
- Globo Noticias. (2010). *Eleições 2010*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012 de <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/11/justica-eleitoral-indefere-liminar-e-tiririca-nao-tera-que-fazer-novo-teste.html>
- Globo Política. (2012). *Julgamento do mensalão*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012 de <http://g1.globo.com/politica/mensalao>
- Goldman Sachs. (2007). *BRICs and beyond*. London: Goldman Sachs.
- Gonçalves, J. B. (2006). La comunidad suramericana no tiene credibilidad. *Política Exterior*, 131-140.
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fríde)*. Recuperado en mayo de 2009 de <http://www.fride.org/publicacion/223/brasil-en-las-americas-una-potencia-regional-pacificadora>
- Hirst, M. (2007). *La intervención sudamericana en Haití. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fríde)*. Recuperado en septiembre de 2009 de <http://www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>
- Hurrell, A. (1998). Dilemas de Adesão. Grã-Bretanha e UE / Brasil e Mercosur. *Política Externa*, 6 (4), 169-187.
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, 82 (1), 1-19.
- Lima, M. R. y Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities. *Jstor*. Recuperado en agosto de 2009 de <http://www.jstor.org/stable/10.2307/3569128>
- Lourenção, H. (2003). *Observatorio de estudos de defesa da Amazônia*. Recuperado el 27 de agosto de 2012 de <http://www.obed.ufpa.br/pdfs/SIVAM.pdf>
- Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil. Flacso Andes*. Recuperado en agosto de 2009 de <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3924>
- Ministério da Defesa. (2004). *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa.
- Ministério da Defesa. (2008). *Estratégia Nacional de Defesa. Friedrich Ebert Stiftung*. Recuperado el 26 de septiembre de 2011 de http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4511-001_g.pdf

- Ministério da Defesa. (2011). *Calha Norte 25 anos - A Amazônia desenvolvida e segura*. Recuperado el 24 de octubre de 2011 de https://www.defesa.gov.br/arquivos/programa_calha_norte/livro/pcn_livro.pdf
- Ministério da Defesa. (2012). *Sipam cadastra 117 mil famílias em programas sociais na Amazônia*. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação Social. Recuperado el 5 de abril de 2012 de <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454962-03042012-defesa-.html>
- Molano-Rojas, A. (2012). *Gasto militar en América Latina: ¿desaforados gigantes o molinos de viento? Observatorio de Política y Estrategia en América Latina*. Recuperado el 2 de abril de 2012 de http://www.opeal.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=10200:gasto-militar-en-am%C3%A9rica-latina-%C2%BFdesaforados-gigantes-o-molinos-de-viento?&Itemid=144
- Moreano, H. (2006). Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela. *Revista de Ciencias Sociales*, 24, 161-170.
- Muggah, R. (s.f.). Asegurando las fronteras: el “primer enfoque suramericano” de Brasil hacia el crimen organizado transnacional. En B. Sorj y S. Fausto (Comps.), *Brasil y América Latina: ¿Qué liderazgo es posible?* (pp. 189-240). Río de Janeiro: Plataforma Democrática. IDRC-Centro Internacional de Pesquisas para el Desarrollo (Canadá) y Fundación Konrad Adenauer.
- Nayyar, D. (2008). China, India, Brazil and South Africa in the world economy: engines of growth? *United Nations University*. Recuperado en septiembre de 2009 de http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2008/en_GB/dp2008-05
- Oliveira, C. D. (2012). *Portal Sipam*. Recuperado el 27 de agosto de 2012 de <http://www.sipam.gov.br/content/view/3216/5>
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2006). *Acta de la I Reunión de Ministros de Defensa sobre Defensa y Seguridad Integral de la Amazonia*. Recuperado de <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/min-def-col-decla.pdf>
- Pastrana, E. (2012). El papel de Brasil en la integración amazónica. *Perspectiva*, 27, 63-65.
- Pastrana, E., Jost, S. y Flandes, D. (Eds). (2012). *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pedersen, T. (2002). Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. *Review of International Studies*, 28, 677-696.

- Publicaciones Frida. (2007). *Brasil: un socio privilegiado de la UE. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Frida)*. Recuperado en agosto de 2009 de <http://www.frida.org/publicacion/208/brasil:-un-socio-privilegiado-de-la-ue>
- Raimundi, A. C. (2012). *Jornal Hoje. Tv Globo*. Recuperado el 09 de Septiembre de 2012 de <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2012/07/bope-ocupa-complexo-do-alemao-apos-ataque-base-de-upp-no-rj.html>
- Santos, F. (2003). *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Semana. (2011). ¿cómo va el proceso para lograr la liberación de los cinco secuestrados? *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/como-va-proceso-para-lograr-liberacion-cinco-secuestrados/233855-3>
- Sousa, S.-L. J. (2007). *La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo? Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Externo (Frida)*. Recuperado en agosto de 2009 de <http://www.frida.org/publicacion/270/la-india,-el-brasil-y-sudafrica:-%C2%BFpotencias-emergentes-o-paises-en-desarrollo>
- Souza, A. D. (2002). *A Agenda Internacional do Brasil: Um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri)*. Recuperado en agosto de 2009 de www.cebri.org
- Stockholm International Peace Research Institute. (2011). *Stockholm International Peace Research Institute*. Recuperado el 5 de abril de 2012 de <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>
- Stockholm International Peace Research Institute. (2012). *Stockholm International Peace Research Institute*. Recuperado el 18 de abril de 2012 de <http://www.sipri.org/media/pressreleases/press-release-translations-2012/milexbgeng.pdf>
- The Economist. (2004). *A giant stirs. Brazil is bidding for big-power status. What sort of power does it want to be?* Recuperado en agosto de 2009 de <http://www.economist.com/node/2752700>
- The Economist. (2009). *Brazil takes off. Now the risk for Latin America's big success story is hubris*. Recuperado el 15 de noviembre de 2009 de <http://www.economist.com/node/14845197>
- Transparency International. (2012). *Transparency International. The Global Coalition Against Corruption*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012 de <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results>
- Uol Notícias. (2010). Romário e Tiririca estão entre favoritos para o Congresso, diz Datafolha. *Portal Uol*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012 de <http://>

noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2010/09/19/romario-e-tiririca-estao-entre-favoritos-para-o-congresso-diz-datafolha.jhtm

World Economic Forum. (2012). *The Global Competitiveness Report. 2012-2013*. Ginebra: World Economic Forum.

Zobel, G. (2005). Brazil in crisis over corruption claims. *The Guardian*. Recuperado el 9 de septiembre de 2012 de <http://www.guardian.co.uk/world/2005/jul/11/brazil>

La gobernanza ambiental suramericana: retos y potencialidades

.....
Mayden Solano Jiménez
Ana Milena Molina Beltrán

La *gobernanza ambiental* es un asunto que cada día tiene más impulso en la agenda internacional y ha cobrado fuerza desde 1992, en el escenario de las cumbres de Río, reuniones mundiales en donde se discute sobre el proceso de la gobernanza ambiental en el escenario internacional. El concepto de desarrollo sostenible ha respaldado el ejercicio de la gobernanza ambiental global, considerada como la suma de organizaciones, herramientas, políticas, mecanismos financieros, normatividad, valores e intereses que regulan los procesos de protección ambiental (Marín, 2010, p. 56). Para Fontaine (2007) la gobernanza ambiental es todo aquello que “enmarca la gestión del ambiente en sus distintas modalidades: conservación, protección, explotación de los recursos naturales, entre otros” (p. 223).

Si bien, la gobernanza es empleada para describir el modo como las sociedades adoptan y ponen en práctica las decisiones en un escenario colectivo, de cara a los problemas sociales (Morata, 2004, p. 23), también es considerada como una “estrategia para unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea” (Peters y Pierre, 2005, p. 38); y como el “escenario en el que se establece una nueva y diferente forma de gobernar, dada por la interacción entre pluralidad de actores [...], en busca del equilibrio entre poder público y sociedad civil” (Cerrillo, 2005, p. 13), es decir, en busca de la participación en el gobierno de la sociedad en general, sin que sea el gobierno el único actor, garante y gestor de las políticas públicas.

Este nuevo estilo de gobierno requiere un grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales, mediante la participación

activa en redes decisionales mixtas. Sumado a lo anterior, se implementa el concepto de gobernanza a la coordinación de las acciones de los individuos y organizaciones, dando cabida a un análisis de las dinámicas sociales (Morata, 2004, pp. 23-24). En concordancia, la buena gobernanza se centra en las funciones desempeñadas por el conjunto de actores públicos y privados que participan en el proceso político; de ahí que la gobernanza se defina en términos de “método o mecanismo para afrontar una amplia gama de problemas/conflictos en el que distintos actores alcanzan generalmente acuerdos satisfactorios y obligatorios mediante negociaciones y deliberaciones, cooperando en la implementación de dichos acuerdos” (Schmitter, 2001; también en Morata, 2004, p. 26).

Desde este marco se empieza a concebir la crisis ambiental como uno de esos asuntos que amerita ser tratado en el concierto de diversos actores, de distintos niveles (gobernanza multinivel), por ser un tema de interés global, con repercusiones o afectaciones en lo local, nacional, regional e internacional.

La crisis ambiental puede estar enmarcada en lo que Ulrich Beck considera como la *sociedad del riesgo global*; los peligros que emanan de esta crisis son el centro de atención por parte de las instituciones que buscan acciones materializadas en acuerdos y en tratados internacionales; para otros, es una oportunidad que supone coaliciones supranacionales discursivas que buscan acciones específicas o particulares (Beck, 2002, p. 40). Frente a las amenazas globales los actores adquieren un deseo de actuar, y qué mejor manera que hacerlo en esquemas de regionalismo y regionalización, por un lado, bajo la asociación de Estados, y por otro, como un subsistema (parte) o como una unidad (unidad-polo) del sistema internacional (Godehardt, 2012).

Compartir el riesgo o la “socialización del riesgo” (Elkins, 1995) puede verse positivamente, en la medida que hace un llamado a los Estados y demás actores a compartir el riesgo sin fronteras; compartir el riesgo implica, a su vez, la adquisición de responsabilidades; así se logran definir las “comunidades de riesgo”, bien sea para reconocer a los actores que producen y se benefician de los riesgos, como a los muchos que se ven afectados por estos (Beck, 2002, p. 25). Lo anterior es importante para reconocer los asuntos de agenda común y tomar medidas o acciones que impliquen una responsabilidad compartida en distintos niveles, permitiendo la intervención e interacciones de varios actores, bien sea a nivel operativo (efectuar planes, proyectos y afines) o para el proceso en la toma de decisiones, en aras de enfrentar y dar solución a los asuntos que se derivan de la crisis ambiental.

El cambio del sistema internacional en coherencia con la crisis ambiental y sus variables —contaminación, agotamiento de recursos naturales, pérdida de biodiversidad, cambio climático, agujero de ozono, explosión demográfica— no es inmediato; por el contrario, es un proceso que está en curso dentro de un nuevo orden político global emergente, en el cual el factor ecológico puede ser un importante generador de conflictos, por temas incluso de soberanía. El cambio implica abandonar las viejas maneras del esquema bipolar por uno multipolar, que aún no termina de consolidarse, en el que la gestión y administración de los recursos naturales cobra importancia entre las potencias globales, mundiales y regionales, dentro del marco de gobernanza.

La región suramericana no es ajena a los asuntos ambientales. Cabe resaltar que la participación de este bloque de 17 países ha tenido injerencia en la definición de agendas y políticas en materia medioambiental para el logro de los objetivos y metas propuestas en escenarios de gobernanza ambiental global, tales como el Programa 21, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, entre otros.

Dentro de esta lógica, es necesario conocer grosso modo los avances y dificultades que han tenido las principales estructuras políticas y jurídicas multilaterales en Suramérica para abordar los asuntos medioambientales bajo esquemas de conservación, protección, explotación de los recursos naturales de manera sostenible y sustentable. Así como conocer la existencia de agendas comunes, resaltando los temas que han sido de mayor renombre o tratamiento en la región, y que por lo tanto requieren una acción conjunta a nivel bilateral o regional. Lo cual motiva a conocer cómo han interactuado estas estructuras de gobernanza en el marco de la crisis ambiental, resaltando la participación de los actores no estatales que se incluyen tanto en las discusiones y procesos de toma de decisión, como en la construcción de políticas y puesta en marcha de las iniciativas y proyectos que se derivan de estas. En este sentido, resulta importante identificar la potencialidad de la región suramericana en la construcción de la gobernanza global, que en principio permita reconocerse como una región que afronta de un modo más eficiente, participativo (democrático) y transparente los problemas o asuntos medioambientales que son comunes a la región, logrando a su vez que su papel de actor regional permee otros escenarios que contribuyan a la construcción de la gobernanza global multinivel.

Estructuras de gobernanza ambiental suramericana

Dentro de las estructuras de gobernanza medioambiental en Suramérica se identifican principalmente las siguientes: la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Unasur contempla como uno de sus objetivos específicos la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático, junto a la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y la cooperación en la prevención de catástrofes. La CAN coordina la Agenda Ambiental Andina, con la finalidad de fortalecer las capacidades de los países miembros en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. La Agenda Ambiental Andina 2012-2016 busca orientar acciones conjuntas para la coordinación de políticas y estrategias comunitarias que contribuyan a mejorar la gestión ambiental y el desarrollo sostenible-sustentable, reconociendo la necesidad de generar un proceso de integración y fortalecimiento de las capacidades nacionales y subregionales en materia ambiental (Agenda Ambiental Andina, 2012).

Para la región suramericana, y para los países de la Zona Andina y Brasil, la implementación del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) tiene una importancia estratégica, ya que dichos países comparten la cuenca amazónica, además de ser considerados “países megadiversos”; la preocupación por el medio ambiente en la Agenda de Integración Regional Andina conlleva la búsqueda de acciones concretas a nivel regional. Esta lógica tiene como antecedente la Decisión 391 de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), considerada como el punto nodal de la gobernanza ambiental andina, pues esta decisión, llamada “Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos”, firmada en 1996, constituye la primera reglamentación regional en el mundo sobre el tercer objetivo del CDB¹. Al ser esta una regulación regional, introduce un mecanismo que permite evitar la competencia entre países dotados de recursos similares. Este instrumento fue el resultado de un proceso de negociación en el cual varias ONG y expertos de los cinco países andinos y Brasil participaron a distintos niveles; de allí el carácter nodal² que adquiere,

¹ Los objetivos del Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) son: conservación de la biodiversidad, uso sostenible de sus componentes, y participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos.

² De acuerdo con el marco analítico de la gobernanza, el punto nodal es un espacio de observación

ya que en ella se articulan dos regímenes internacionales, el comercio y la biodiversidad, es decir, cinco niveles de decisión: local, nacional, regional, supranacional e internacional; y diferentes tipos de actores: gobiernos nacionales, ONG nacionales e internacionales, científicos y expertos, y organizaciones intergubernamentales internacionales (Díaz, 2009, pp. 32-33).

Mercosur, a través de su Secretaría y el Subgrupo de Trabajo 6 dedicado al medio ambiente (SGT6), ha establecido como tareas prioritarias: las restricciones no arancelarias, la competitividad y medio ambiente, las normas internacionales ISO-14.000, los temas sectoriales, el proyecto de instrumento jurídico de medio ambiente en Mercosur, el sistema de información ambiental y el sello verde Mercosur; además, es particularmente activo en la realización de proyectos regionales de producción limpia y de calidad.

La OTCA busca promover acciones conjuntas para el desarrollo armónico de la cuenca amazónica. En su plan estratégico prevé la formulación y la implementación de un programa regional para la gestión integrada de los recursos hídricos de la cuenca amazónica. En este contexto, el Proyecto GEF Amazonas OTCA/PNUMA/OEA, desde octubre del 2005, y con el apoyo de los países miembros, tiene como objetivo fortalecer el marco institucional para planificar y ejecutar de manera coordinada las actividades de protección y manejo sostenible del suelo y de los recursos hídricos en la cuenca del río Amazonas frente a los impactos resultantes de las acciones antrópicas y cambios climáticos (EuropeAid, 2009, p. 22).

Dentro de los principios rectores del ALBA se encuentra el aprovechamiento de los recursos naturales, incluido su potencial energético, en función del bienestar de los pueblos, impulsando la sostenibilidad en armonía con la naturaleza. El ALBA cuenta con el Comité de Defensa de la Naturaleza; su objetivo es elaborar la agenda ambiental y avanzar en el desarrollo e implementación de los Derechos de la Madre Tierra. Con la VII Cumbre de Cochabamba, Bolivia, en octubre de 2009, se hace una especial declaración sobre estos derechos, incluyendo el cambio climático, también incorporado en la agenda de la VIII Cumbre de La Habana, Cuba, en diciembre del mismo año (ALBA-TCP, 2010).

Una vez identificadas las principales estructuras políticas y jurídicas multilaterales en Suramérica en materia de medio ambiente, se propone

en el que se cruzan proyectos, culturas, visiones e intereses diversos, soportados por los actores que participan en el sistema internacional (Hufty, 2007, p. 15, citado en Díaz, 2009, p. 33).

analizar las agendas comunes, encontrando algunas similitudes y dificultades para la construcción de una gobernanza medioambiental de la región.

Agenda común y retos ambientales

La pregunta sobre cómo evitar la destrucción ambiental global hace parte de los asuntos que escapan a las agendas políticas de los Estados-nación. Corresponde a una cuestión *glocal*, ya que forma parte de la agenda política de municipios y regiones, y también de esferas públicas nacionales e internacionales, pero solo se puede plantear, debatir y resolver en un marco transnacional. La crisis ambiental es un problema mundial no solo porque su origen y consecuencias hayan desbordado el esquema nacional de la política, sino también porque en diversas organizaciones se cuenta con los impactos de esta (Beck, 2002, p. 23). Impactos que son característicos para una determinada sociedad o región, medidos en niveles de afectación, partiendo de la naturaleza-recursos materiales que estas poseen, y del comportamiento de las regiones (dinámica social, política y económica).

Por lo anterior, los asuntos relacionados con el medio ambiente vienen cobrando importancia, al ser incluidos, o por lo menos contemplados, en agendas de política exterior. Pastrana (2011, p. 12) sostiene que hay un cambio temático en la agenda de política exterior, en donde temas como la seguridad, el narcotráfico, y el terrorismo pierden centralidad, mientras que asuntos globales como el cambio climático, los derechos humanos, la seguridad energética y la reforma de las instituciones de Bretton Woods adquieren progresivamente una mayor importancia para Colombia. Este no es solo el caso de Colombia, también se evidencia en varios países suramericanos. Sin duda, la aceptación de los problemas ambientales como áreas de responsabilidad compartida entre los actores del sistema internacional hace que casi por necesidad se eleven a temas de política exterior (Illera, 2012, p. 129).

En este sentido, la gobernanza ambiental ha tomado diversas dimensiones en la región suramericana, por lo que se habla en la contemporaneidad de la *gobernanza de los recursos naturales*, la *gobernanza energética*, la *gobernanza del agua*, la *gobernanza forestal* y la *gobernanza de las áreas protegidas*. En este último punto, las áreas protegidas están siendo reposicionadas en las agendas de desarrollo sostenible, como medida fundamental para conservar la diversidad biológica.

Las agendas bilaterales y las provenientes de las estructuras de gobernanza de Suramérica en materia medioambiental han estado marcadas prin-

principalmente por dos tendencias: la *extractivista*, bajo la cual se reconocen los recursos minero-energéticos como elementos estratégicos que potencializan la región; por otro lado, es evidente una tendencia hacia la *conservación* de los ecosistemas de manera sostenible y sustentable. Las dos tendencias están estrechamente relacionadas, y la consecuencia de la actividad desaforada del primer enfoque acarrea acciones de cara a la mitigación y prevención del riesgo de degradación de los ecosistemas. Más aún cuando las manifestaciones del cambio climático no distinguen entre países pobres y ricos: “quienes más destruyen son los países ricos y quienes más lo padecen son los pobres [...]”. Los principales emisores de gases de efecto invernadero han sido históricamente los países desarrollados” (Sartorius, 2010, p. 87). A esta dinámica se suman los países emergentes. Sin embargo, las consecuencias permean a la sociedad global, la cual está en riesgo, siendo los problemas cada vez más complejos y las transformaciones más rápidas; ante esta realidad la crisis ambiental no escapa.

En este sentido, los impactos climáticos y demás vulnerabilidades ambientales se hacen evidentes en la región, ya que existe una gran dependencia de los combustibles fósiles por parte de los países suramericanos, no solo sobre el petróleo, sino también sobre el carbón y el gas como fuente energética. La región cuenta con grandes reservas de estos recursos, pues aún dependen de la explotación primaria de recursos naturales como sostén para su desarrollo y crecimiento económico.

Desde el enfoque de la conservación, los ecosistemas figuran como un nuevo recurso estratégico para Suramérica, pues la necesidad de una protección natural en su conjunto reviste importancia para la región. Ante la protección de la biodiversidad del planeta y el objetivo de mantener los ecosistemas, fundamentales para mitigar el cambio climático, ya que absorben de manera natural el CO₂, Suramérica empieza a adquirir una particular atención no solo por parte de los países de primer orden, sino también por parte de potencias emergentes, ya que sus ecosistemas se encuentran poco intervenidos por el ser humano.

La Amazonia, en particular, está en la mira de varios actores regionales e internacionales, pues es uno de los sumideros naturales de CO₂ más importantes que existen, además de ser uno de los lugares con mayor biodiversidad. Fregapini (2000) indica que “el valor de la Amazonia aumenta, y con ello el interés de distintos poderes económicos y políticos internacionales y transaccionales por su posesión y gestión” (también en Saavedra, 2010, p. 70). Para el siglo XIX y comienzos del XX el interés que despertaba el Amazonas se dirigía hacia su internacionalización como bien común y patrimonio de

la humanidad, pero para la segunda mitad del siglo xx recobra un marcado interés frente al aumento de su deforestación y devastación, producto de la explotación económica que hacen de la zona o que es permitida en los países que contienen su ecosistema (Saavedra, 2010, p. 70).

Agenda ambiental amazónica

Desde la perspectiva de la gobernanza global, la Amazonia es una de las ecorregiones más importantes y estratégicas de la región suramericana, abarcando más del 45% de este territorio, que es compartido por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Suriname y Venezuela, además del territorio de la Guyana Francesa. No obstante, el creciente deterioro de su base natural pone en riesgo, tanto los servicios ambientales, como la supervivencia de las poblaciones y culturas milenarias establecidas en este territorio, debido en gran parte a una lógica extractiva y a una economía de ciclos alrededor de productos de gran demanda internacional, tales como el caucho, las especies maderables y no maderables, el petróleo, oro, coltán y carbón, entre otros. En este sentido, la institucionalidad regional de la OTCA contempla la necesidad de abordar los retos del desarrollo sostenible de una región compartida que refleja grandes asimetrías e inequidades. Lo anterior, dada la participación multilateral de actores que comparten la administración y gestión de la Amazonia.

Ante esta perspectiva, la entrada en funcionamiento de la Secretaría Permanente de la OTCA en Brasilia, en 2003, permitió comenzar a desarrollar algunas acciones estratégicas en la región en ámbitos tales como la gestión de recursos hídricos y la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, entre otros, convirtiéndola en un escenario promisorio para el diálogo político y la convergencia de un importante grupo de países suramericanos³. Sin embargo, la primacía de intereses nacionales, las tensiones políticas surgidas en el interior de la Secretaría, así como una limitada comprensión de los alcances y responsabilidades del multilateralismo frente a la compleja reali-

³En el marco de la OTCA, la Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica se proyecta hacia la conservación, protección y aprovechamiento sostenible y sustentable de los recursos naturales no renovables. A partir de allí, la agenda incluye tópicos como: “protección y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, asuntos indígenas, gestión del conocimiento e intercambio de información, gestión regional de salud, infraestructura y transporte, navegación comercial, y turismo, además de temas emergentes como desarrollo regional, cambio climático y energía” (OTCA, 2010., también en Pacheco, 2012a, p. 548).

dad regional, han llevado paulatinamente a que se convierta en un espacio ineficiente para enfrentar los dinámicos procesos de degradación ambiental regional amazónicos, que requieren una acción concertada, cooperativa y solidaria (Ruiz, 2013, p. 19).

Dentro de la gobernanza ambiental sobre la región amazónica, Brasil y Colombia se perfilan como actores líderes en la construcción de dinámicas propias de la gobernanza (políticas coherentes, responsabilidades compartidas, escenarios de consenso, involucramiento de otros actores, entre otros). Sin embargo, la realidad denota poca profundización de forma sistemática en la coordinación de políticas, proyectos e iniciativas en cuestiones ambientales en escenarios multilaterales. “Las discusiones sobre el tema, por lo general se asumen desde una perspectiva técnica, insuficiente para llevar a una alianza política en materia, por ejemplo, de cambio climático, manejo de bosques, soberanía y uso sostenible de la biodiversidad” (Candeas, 2012, p. 302). Pese a lo anterior, no existen tampoco programas que fomenten el manejo forestal comunitario y promuevan un uso sostenible de la biodiversidad entre estos dos actores. Sin embargo, Brasil y Perú —con el proyecto binacional Fortalecimiento de la Integración Fronteriza Acre-Ucayali—, y Colombia, Perú y Ecuador —con el proyecto trinacional Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Gestión entre las Áreas Protegidas La Plata (Colombia), Güeppi (Perú) y Cuyabeno (Ecuador)—, en proceso de implementación, logran aportar a la *gobernanza forestal* de la región.

Dentro de los planes de trabajo de 2012 de las coordinaciones de la OTCA en los que se incluye el tema ambiental tampoco es evidente una participación bilateral contundente entre Colombia y Brasil, a excepción del Proyecto de Uso de Aguas Subterráneas y Superficiales en la frontera compartida por Brasil, Colombia y Perú, que implica una caracterización climática y socioeconómica del área, la constitución de un Comité Técnico Binacional para Leticia-Tabatinga, y el desarrollo de un modelo de aguas subterráneas a nivel de la subcuenca (OTCA, 2012). Vale la pena aclarar que la Amazonia no constituye una región homogénea, pues las dinámicas sociales, ambientales y económicas difieren entre los países que la componen y que socialmente se han ido conformando, y a su vez transformando, ante los factores internos y externos de cada uno de los países.

A nivel de organismo regional se destacan los proyectos: Sistema de Vigilancia Ambiental de la Amazonia; el Programa OTCA Biodiversidad, con apoyo del BID; el Programa Regional de la Amazonia, financiado por agencias de fomento de Alemania y Holanda; el programa de Gestión de Recursos

Hídricos, con financiamiento del Foro Mundial para el Medio Ambiente; y el Programa de Monitoreo de la Cobertura Forestal (Pacheco, 2012b, p. 485).

Agenda energética de las estructuras de gobernanza suramericana

Mercosur, a través del Tratado de Asunción en su Anexo 5, crea el Subgrupo 9 como encargado de coordinar las políticas sectoriales de energía. Luego, con el Tratado de Ouropreto (1994), el Subgrupo es incluido dentro del Grupo del Mercado Común (GMC). Dentro de los objetivos del Subgrupo 9 se encuentran el levantamiento de información sobre la estructura de integración energética, e indicadores energéticos. La Decisión CMC60/00 crea la Reunión de Ministros de Minas y Energía (RMME), con competencia específica en el tema de la integración energética (Schenone y Cáceres, 2006, pp. 4-6).

El ALBA cuenta con el Grupo de Trabajo de Integración Energética, el cual busca garantizar el abastecimiento energético necesario para los pueblos de la Alianza. Dentro de los proyectos *grannacionales*⁴ se encuentran: la Empresa de Energía Eléctrica, Petróleo y Gas; para el sector minero se destacan la Empresa de Cemento, Complejos Productivos, Instituto de investigación, Exploración y Análisis Minero, Empresa de Minería y Metalúrgica, Empresa de Aluminio, de Hierro y Acero; también, se cuenta con el proyecto de la Empresa Grannacional Forestal, como el de Agua, Saneamiento y Cuencas Hidrográficas (ALBA-TCP, 2010a, 2010b).

Son destacables, en temas de integración energética, las negociaciones del Tratado Energético para América del Sur iniciadas en la Cumbre de Isla de Margarita (Venezuela, 2007); luego, en la Cumbre de los Cardales (Argentina, 2010) se logró establecer la estructura y los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana y el Plan de Acción para una Integración Energética Regional. Los principios rectores de la integración energética están definidos en el seno de Unasur (artículo 3, literales d y e):

⁴El concepto *grannacional* responde a un ideal histórico y político (visión bolivariana de la unión de las repúblicas latinoamericanas y caribeñas para la conformación de una gran nación; socioeconómico (estrategia de desarrollo de las economías de la Alianza); ideológico (afinidad conceptual de quienes integran el ALBA). Los proyectos grannacionales concretan los procesos sociales del ALBA; de algunos proyectos pueden crearse empresas grannacionales, que difieren de las empresas transnacionales ya que su dinámica económica busca privilegiar la producción de bienes y servicios de las necesidades de sus comunidades, más allá de una ganancia o acumulación de capital (ALBA-TCP, 2010b).

- d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región.
- e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables. (Unasur-Olade, 2012, p. 12)

Estos lineamientos y principios⁵ son una manifestación de la intención de los Estados suramericanos de articular una base legal, que se materialice luego en un Tratado Energético. Sumado a lo anterior, en la Cumbre Presidencial de Lima (2012) se ha solicitado el diseño de una Estrategia Integral para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales desde un enfoque de industrialización, tal es el caso de Brasil, Venezuela y Argentina, que han logrado procesos de industrialización de gas natural, asumiendo un papel impulsor o de participación directa. Países como Perú y Bolivia en los últimos años se han unido a esta importante participación.

La industrialización de los recursos naturales tiene como objetivo generar, tanto desarrollo económico como social, es decir que al dar mayor valor agregado a la materia prima se aprovecha el movimiento económico asociado a la inversión para generar empleo, productividad, desarrollo tecnológico y, finalmente, mejores ingresos y calidad de vida para los ciudadanos de un país o sector. (Olade, 2013, p. 126)

Para el logro de esta estrategia, la tecnología y la innovación en la automatización industrial se hacen importantes, pues la gran parte de recursos se destinan a la compra de bienes y servicios tecnológicos. El equipamiento y maquinaria no se produce o se innova en la región, con algunas excepciones, como Brasil, y Argentina en menor medida. Para los países que no cuentan con desarrollo tecnológico, la inversión queda reducida a obras civiles, construcciones y mano de obra no calificada. Los servicios tecnológicos y bien remunerados para tareas de mayor complejidad continúan haciéndose fuera de la región (Olade, 2013, p. 127).

⁵ Para ampliar esta información se invita a revisar los principios rectores de la Integración Energética en la Declaración de Margarita. Portal web de Unasur (<http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm>).

Las estructuras de gobernanza ambiental suramericana en un escenario de gobernanza global

No se desconocen los avances que han tenido los países suramericanos en la construcción de una gobernanza ambiental, a nivel local, nacional y regional (siendo parte activa de las estructuras de gobernanza), como a una escala multinivel. En este sentido, la Cumbre Global en Ambiente y Desarrollo, llamada “Río+20-Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible” es un paso para la confirmación de la potencialidad ambiental que puede tener la región suramericana, pese a las dificultades que aún son evidentes. Lo anterior, si se logra consolidar el carácter común que debe tener la región de cara a la crisis ambiental.

Entre los temas debatidos y negociados en Río+20 se encuentran los heredados de la Cumbre del año 92, como los tratados marco en biodiversidad y cambio climático, y los planes de acción en bosques, ambiente y desarrollo (agrupados en la Agenda 21), luego que el agravamiento de los indicadores ambientales y la creciente preocupación por el cambio climático han despertado grandes expectativas y especial atención por parte de los gobiernos en Río+20.

En efecto, esta Cumbre tiene grandes implicaciones para la región amazónica, pues los acuerdos a los que llegaron los gobiernos incidirán en sus estrategias de desarrollo y su gestión ambiental, con lo que impactarán la situación de la Amazonia. Los países suramericanos, incluyendo los amazónicos, actuaron en forma unilateral, pues no existieron acuerdos vinculantes de posturas conjuntas ambientales en la Comunidad Andina, Mercosur, Unasur, OTCA o ALBA. Esta última posee una identidad común a los Estados de la Alianza, reconocida en el interior de la región suramericana y en el espectro mundial; escenario que fue aprovechado para incluir el principio del derecho soberano de cada país a escoger su propio modelo de desarrollo sostenible en la Declaración Final de la Cumbre Río+20.

Respecto a la OTCA, esta no se mostró con voz propia sino a través de declaraciones; por un lado, los ministros de Relaciones Exteriores ratificaron la importancia de la sustentabilidad, para lo cual solicitaron el apoyo de los países industrializados (financiero y tecnológico) y resaltaron la importancia de las acciones conjuntas regionales. De igual manera, los ministros de Ambiente de la OTCA emitieron una declaración previa a la Cumbre, en la que indicaron que se deben “profundizar modelos soberanos de desarrollo sostenible/sustentable en un marco de complementariedad de derechos,

obligaciones y deberes de los pueblos y Estados de manera integral, justa, equitativa y solidaria” (Gudynas y Honty, 2013, p. 33). Así, se identificaron las iniciativas de cada país en la conservación de bosques, aunque reclamaron fondos a los países desarrollados para tal fin; se cuestionaron los patrones de consumo insustentables, y se reconoció la importancia de los pueblos indígenas. Sin embargo, en ambos casos no se ofrecen compromisos explícitos acordados y coordinados frente a las negociaciones de Río+20, repitiéndose la situación de que los países, después de todo, utilicen soberanamente sus recursos naturales.

Se percibe que las instancias de integración regional, por un lado, no asumen las cuestiones ambientales; y, por otro, no son capaces de acordar agendas comunes, lo que da como resultado que en la Declaración de Río los actuales problemas ambientales, como los de la región amazónica relacionados con los factores de presión, especialmente el extractivismo y la ampliación de la frontera agropecuaria, no ofrece elementos clave ni compromisos para poder abordarlos y solucionarlos. No obstante, la Declaración Final de Río+20, además de las dimensiones económica, social y ambiental contempla otras dimensiones que se consideran importantes, como la gobernanza a varios niveles y la reforma del marco institucional. Aunque se reconoce la importancia de los niveles regional, nacional, subnacional y local en la sustentabilidad, no elabora con detalle este asunto.

Río+20, aunque no deja a su paso instrumentos normativos obligatorios ni políticas eficaces en el ámbito nacional e internacional, sí plantea la necesidad de la construcción de un nuevo marco institucional para el desarrollo sostenible, para lo cual es fundamental el reconocimiento de una nueva arquitectura de la gobernanza mundial, regional y nacional. Es así como, en las últimas décadas, según Torres y Ramos (2008, citado en Moreno, 2013), uno de los enfoques principales de la gobernanza se identifica como un mecanismo de coordinación horizontal y de integración de procesos que configuran un paradigma complejo por los niveles y actores institucionales que involucra, dentro de los que destacan las agencias internacionales, los gobiernos nacionales y subnacionales, las ONG, entre otros actores.

Aquí vale la pena resaltar que la gobernanza es vista desde dos dimensiones: una *dimensión estructural* y una *dimensión dinámica o de proceso*. En la primera se enmarcan los arreglos institucionales existentes en la sociedad, generando una interlocución entre los actores que intervienen en la toma de decisiones públicas. En palabras de Prats (2005), corresponde al “marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de

los mismos por los actores relevantes” (p. 165). La segunda dimensión atañe a las acciones que esos mismos actores llevan a cabo para generar cambios en la dimensión estructural, desde una perspectiva normativa que se reconoce a nivel global.

Dentro de este marco, es imprescindible, primero, que la región suramericana, a través de sus estructuras políticas y jurídicas multilaterales, reconozca los problemas que son comunes a la región, y genere capacidad para unirse y resolverlos (o al menos generar pautas o directrices para hacerlo) y así representar exteriormente sus intereses. La participación que debe tener la región en materia de gobernanza ambiental tendrá que hacerse bajo esquemas de representaciones institucionales, ya que como entes gubernamentales y regionales a la vez obtendrán una mayor injerencia en asuntos medioambientales.

Esta sinergia entre políticas y principios se establecerá gracias a la participación de diversas redes en distintos niveles, cuyas concertaciones, procesos de negociación y toma de decisiones previas entre actores garanticen una identidad regional y una posición clara, en los escenarios en donde se requieran, como es el caso de los escenarios en donde se discuten las afectaciones de la crisis ambiental, un asunto global con consecuencias múltiples para el desarrollo de las regiones, los Estados y la sociedad global.

Actores no estatales en la gobernanza multinivel

Eckerberg y Joas (2004, p. 407) identifican dos tipos de gobernanza multinivel: *vertical* y *horizontal*. En la primera se resalta el liderazgo que sigue conservando el Estado-nación, a pesar de encontrarse en nivel crítico en lo que respecta a temas de desarrollo; en este caso, el poder político se está produciendo a nivel transnacional, del gobierno a las comunidades locales. Es decir que en este tipo de gobernanza el gobierno local está ganando poder e influencia política dentro del Estado-nación, incluso en un contexto internacional. Los Estados suramericanos aún conservan el liderazgo en la administración de los recursos naturales, pero se encuentran en el proceso de reconocimiento de la participación de otros actores. Lo anterior se enmarca dentro de una gobernanza multinivel horizontal, todavía incipiente, en términos de nivel de incidencia o participación por parte de los nuevos actores en la consolidación de la agenda del desarrollo sostenible-sustentable, en multiplicidad de escalas (Jánicke y Weidner, 1997; Sairinen, 2000). De ahí que los Estados-nación de la región deban enfrentar cambios institucionales, introduciendo

nuevos elementos dentro de las estructuras existentes, por ejemplo nuevos instrumentos de política que implican una mayor participación de las comunidades locales y de otros actores.

MacLaren (2001, citado en Eckerberg y Joas, 2004) analiza el problema de cómo las organizaciones internacionales, en especial las empresas privadas, contribuyen a incrementar la brecha entre los tomadores de decisiones y la sociedad civil, proponiendo soluciones que mejoren la crisis ambiental, haciendo que la gestión del sector público tenga un enfoque más diversificado y multisectorial, y dando participación a otros actores diferentes al Estado. La importancia de la participación pública y la democracia local es un tema común, el cual fue abordado en la Agenda Local 21, para la cual el *conocimiento* y la *información* son elementos clave en la construcción de políticas en materia ambiental (Rowe y Fudge, 2003).

La consulta a las partes interesadas es un importante método que mejora los procesos de gobernanza multinivel; así mismo, las percepciones y el conocimiento de la comunidad afectada por las consecuencias que acarrea la crisis ambiental pueden coadyuvar a generar vínculos entre actores en todos los niveles. Para el manejo de la política de la conservación se ve la necesidad de vincular a expertos y científicos en los procesos de toma de decisión, lo cual ha sido un reto para el profesional burócrata o el *staff* gubernamental. A nivel de gobernanza local, los asuntos de propiedad y derechos, como también de responsabilidades, son los puntos que distan en los debates en el interior de los partidos políticos y demás estructuras de organización de la sociedad civil, haciendo que tanto los objetivos como los roles de las instituciones sean cuestionados.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la gobernanza ambiental son reconocidas como actores cruciales en la promoción de la participación pública en la política ambiental local y en los procesos de planeación y toma de decisión a nivel nacional, regional e internacional. Las ONG también son determinadas como sistema de alerta rápida en la orientación del debate político, pues desempeñan estas funciones: recoger, difundir y analizar información; defender la justicia socio-ambiental; presionar a los Estados; proporcionar información para el establecimiento de agendas y políticas. Sus acciones se ven reflejadas en asesoramiento, movilización y sensibilización, representación, seguimiento-evaluación y legitimación. Según Princen y Finger (1994, citados en Díaz, 2009, p. 40), una de las principales ventajas de las ONG es su capacidad de negociación, la cual se manifiesta principalmente a través de su acceso a fondos de financiación, su capacidad para convocar

a los medios de comunicación y al hecho de que contribuyen a suministrar información con respecto a la crisis ambiental, con lo que logran acceso a espacios de decisión e influencia en las instituciones internacionales.

En este contexto, la Fundación Natura de Colombia y de Ecuador, llamada Fundación Natura Regional, se constituyó como la primera organización no gubernamental de protección y conservación de la naturaleza en la región Andina y en Suramérica, creada con el fin de abordar temas comunes desde una perspectiva conjunta, sistematizando el estado de la gobernanza de las áreas protegidas en la región a través del Programa de Áreas Protegidas (PAP). No obstante, otro fin que persigue esta unión es la alianza binacional, cuyo ámbito de acción lo constituirán principalmente las áreas fronterizas de Colombia y Ecuador, con el ánimo de que en los programas ambientales que se ejecuten, como el de cuencas compartidas, se involucre la participación de actores locales, autoridades ambientales, autoridades políticas, recursos de cooperación internacional, entre otros. Esta fundación es un importante actor de la sociedad civil para el consenso y gestión de las problemáticas medioambientales que se planteen desde la UICN-Sur o desde los bloques de integración suramericanos.

Asimismo, se observan algunos avances en la promoción de la conservación de la Amazonia y en su aprovechamiento de forma sostenible, en acciones que involucran a organizaciones y redes ciudadanas que, con altibajos, están activas en muchos escenarios locales, difunden informaciones sobre la situación local y regional y a la vez presionan por una gobernanza de mejor calidad, tanto a nivel nacional como internacional. Para citar dos casos de participación de la sociedad civil en temas medioambientales, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que buena parte de los encuentros entre los países amazónicos para discutir asuntos de agenda son definidos y convocados por la misma sociedad civil, nacional e internacional (Betancourt y Simmonds, 2013, p. 355). Como segundo ejemplo, hay que mencionar la Cumbre de los Pueblos (enero de 2013), que reunió a las organizaciones y movimientos sociales y políticos de los diferentes países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea para discutir sobre: a) democracia, participación y soberanía de los pueblos frente al poder de las corporaciones; b) derechos humanos y laborales frente a la privatización de los bienes comunes; c) buen vivir y derechos de la madre tierra, contra la mercantilización de la naturaleza y de la vida; e d) integración y solidaridad de los pueblos en contra de la injusticia social.

En algunos países, las organizaciones indígenas se han reorganizado notablemente para incluir en su agenda la crisis ambiental; este es el caso de Bolivia, Ecuador y Perú.

Todas las acciones que permitan la realización de foros multi-*stakeholders* o de carácter multinivel han posibilitado avances reales en materia de la construcción de una gobernanza ambiental global, potencializando a las regiones que por sus características naturales han adquirido una riqueza en recursos y biodiversidad. Por ello, también se les adjudica una importante responsabilidad en la conservación y uso sostenible y sustentable de los recursos comunes para la región.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, también habría que mencionar a otros actores, como las agencias de regulación y control de actividades, las empresas públicas o mixtas, nacionales o binacionales, y los centros de investigación, que van más allá del campo operativo (aplicación de las políticas públicas), pues participan en la formulación de políticas, así como en la gestión económica y socioambiental. En el sector energético en general de la región suramericana se destacan las siguientes empresas y corporaciones: Enarsa (Argentina) y EPE (Brasil). En cuanto a las agencias de regulación se encuentran: CNE, SEC (Chile); Superintendencia y Servicios Públicos (Colombia); Comisión de Servicios Públicos (Guayana); Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología, también centro de investigación (Paraguay); Osinergmin (Perú), Ursea (Uruguay). Entre los centros de investigación se incluyen: Instituto de Energía y Desarrollo Sustentable, Inenco (Argentina); Instituto Bolivariano de Energía (Bolivia); EPE, CEAB, Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología de Energía y Ambiente (Brasil); Prien (Chile); Programa Nacional de Investigación en Energía y Minería (Colombia); y la División de Planificación y Estudios Energéticos, ANNI (Uruguay) (Olade, 2013, p. 3).

La idea de redes sugiere que “la gobernanza debe basarse sobre todo en unas relaciones más estrechas entre las autoridades públicas que operan en los distintos niveles, las asociaciones y los ciudadanos. Surgen para satisfacer los distintos intereses en juego y fijar objetivos comunes” (Morata, 2004, p. 27). Dentro de las redes de actores transnacionales se incluyen: Greenpeace, World Wildlife (wwf), The Nature Conservancy, quienes operan en escenarios de gobernanza ambiental global, incluyendo sus filiales a nivel local y regional.

Construcción de gobernanza regional en Suramérica

En un sistema internacional caracterizado por relaciones de poder asimétrico emergen varios temas respecto de los cuales los actores difícilmente concilian. La crisis ambiental global no es ajena a esta lógica. En este sentido, y debido a la poca sinergia, más allá de los resultados obtenidos por la puesta en marcha de proyectos de integración y cooperación en diferentes sectores o temas derivados de las variables de la crisis, la urgencia de un sistema de gobernanza se hace cada vez más evidente. Siguiendo la propuesta de Kohler-Koch (2004, p. 128) de una gobernanza interactiva, es menester resaltar una gobernanza cooperativa estructurada en redes, alineadas a un proceso social, construido y mantenido por la interacción de una multitud de actores descentralizados, sin restarle importancia al diseño institucional.

La integración de la región suramericana, en este sentido, deberá optar por un *sistema de gobernanza cooperativo* (Kohler-Koch, 2004, p. 125), en el cual, a diferencia del estatista, la toma de decisiones se da de manera descentralizada, horizontal (involucrando a diferentes actores organizados en redes), y en donde la negociación se crea por consenso, puesto que la crisis ambiental, como se ha venido analizando, es un asunto de riesgo global y de carácter multinivel (que para su solución requiere de la participación de actores público-privados). La resolución de conflictos ambientales debe ser determinada por la misma dinámica de consenso y mediación multilateral, contando a la vez con un entramado normativo de común acuerdo y de carácter recíproco (responsabilidades compartidas).

Son pocos los avances que se han obtenido en materia de gobernanza global ambiental en la región o, bien, se han visto limitados, haciendo de esta una actividad operativa; pero no es evidente la construcción de un régimen o de políticas medioambientales definidas por la región en aras de *mitigar* los impactos del deterioro ambiental, o para trazar directrices que logren *prever* y generar planes de acción que permitan disminuir los efectos negativos hacia el planeta. Es claro que la crisis ambiental es un tema de la agenda mundial de gran envergadura y complejidad, por lo que no son claros tampoco la ruta ni los tiempos necesarios para su resolución, ya que la ventaja que ha tomado el deterioro ambiental es exponencial frente al alcance de las iniciativas que en la región se han promovido para este fin. Estas iniciativas, si bien integran a los países suramericanos, dejan por fuera la participación de otros actores, tanto públicos como privados. En palabras de Hocking (2004, p. 417), los gobiernos no centrales son los más motivados para buscar una presencia di-

recta en el sistema internacional, a pesar de los recursos limitados que estos poseen; incluso dan cuenta que sus intereses no se ven representados en la arena política nacional, impulsándolos a presionar a los Estados y a formar coaliciones de intereses, mediante las diferentes redes (Groen, 1994, citado por Hocking, 2004, p. 417). La dinámica de este tipo de actores tiene un tinte más acusatorio o de denuncia que de cooperación para la construcción de una buena gobernanza para la región.

La necesidad de coordinación en materia medioambiental por parte de la región suramericana es innegable, por cuanto las estructuras de gobernanza deberán definir o compartir conceptos sobre los problemas comunes y las estrategias más adecuadas para su resolución (creencias), así como prácticas o normas (rutinas) y patrones de interacción (estructura y composición de redes). Cabe resaltar que el carácter vinculante que proviene de las normas e instrumentos internacionales en la materia no ha tenido éxito, porque el aspecto ambiental ha sido puesto en segundo plano, por detrás de las metas económicas y comerciales, pese a los múltiples escenarios de diálogo, concertación y construcción de políticas en los cuales los recursos de uso común son el centro de atención. Tal es el caso del Protocolo de Kioto, que por gozar de una ausencia vinculante por parte de los Estados primermundistas (quienes más afectan e inciden en el cambio climático) no ha tenido un alcance contundente frente a los índices de disminución de GEI propuestos.

En este sentido, los principios y normas que gobiernan los regímenes internacionales resultan más durables y efectivos, siendo estos acordados conjuntamente como orientaciones de comportamiento por parte de los actores participantes (Hocking, 2004, p. 131).

Dentro de esta lógica, si la región suramericana pretende jugar un papel protagónico en la gobernanza global deberá fortalecer sus capacidades institucionales y estar dotada de:

1. Sistemas y procedimientos eficaces que permitan, por un lado, la definición de prioridades y problemas comunes, acordados por los distintos actores. Así como principios rectores de *buen gobierno* que permitan establecer estrategias adecuadas para promover un escenario de consenso y de resolución de conflictos en torno a los Recursos de Uso Común (RUC).
2. Estructuras y recursos para responder a la crisis ambiental y sus variables: contaminación, agotamiento de recursos naturales, pérdida de biodiversidad, cambio climático, agujero de ozono, explosión demográfica.

3. Actores y niveles de participación que garanticen que las acciones sean efectivas y eficientes en la medida que se conocen los problemas locales, que sin duda son comunes a otros espacios geográficos de la región. Por otro lado, se debe garantizar la interacción de actores público-privados, incluidos en la sociedad civil.

En este sentido, Suramérica tendrá que superar la lógica del Estado-nación para poder enfrentar los desafíos globales medioambientales, siendo este un asunto que se reviste de complejidad, ya que involucra, por un lado, la participación de diversas áreas y enfoques del conocimiento (con carácter científico) y, por otro, la necesidad de trabajar en red, permitiendo el reconocimiento y la interacción de muchos actores en diferentes niveles; lo cual incluye, además, la incertidumbre frente a la efectividad de las posibles soluciones y políticas que se logren concertar en escenarios de gobernanza multinivel global para mitigar y reducir, e incluso prever, un aumento de la crisis ambiental.

Superar la lógica del Estado-nación no implica perder la propiedad sobre los recursos minero-energéticos y la biodiversidad, sino concebir las problemáticas ambientales como problemas comunes en términos de región; será allí donde se empiece a revestir una identidad común propia, evitando la individualización de la crisis ambiental que, de por sí, ya tiene un carácter global y multinivel.

Gobernanza ambiental suramericana y proyección global de la región

Dimensionar la importancia que reviste la gobernanza ambiental suramericana como eje potencializador para el proceso de construcción de la región suramericana amerita interiorizar un poco más el valor agregado y estratégico que detentan los recursos comunes de la región suramericana.

La *teoría de la gobernanza de los recursos comunes* (Ostrom, 2000)⁶ da cuenta de la importancia de la participación de las instituciones en múltiples

⁶ Su trabajo se basó en lo descrito por Garrett Hardin (1968) como “Tragedy of the commons”. Hardin describe una situación en la cual varios individuos, motivados solo por el interés personal, y actuando independiente pero racionalmente, terminan por destruir un recurso compartido limitado (el común), aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga dicha destrucción. Lo anterior permite originar un debate sobre las acciones colectivas

niveles para atender las afectaciones ambientales, requiriendo para ello acciones transversales ante la interrelación del medioambiente en el escenario económico, social y político, y por ende de diversos actores (agentes estatales, intergubernamentales, no estatales, actores supranacionales y del sector privado), cuyas acciones no son determinadas por la intervención de varios actores, sino por el grado de interés, la voluntad política y la democratización por parte de estos, frente al caso en particular (Marín, 2010, p. 57).

Si bien el término *común* genera diferentes posiciones, la más usada es la encontrada en el Informe de la Estrategia Mundial para la Conservación de 1980, en donde al hablar de *los comunes* se hace referencia a la propiedad conjunta o el uso conjunto de una extensión de tierra o de agua por los miembros de una comunidad. Los comunes globales, según el mismo informe, incluyen “aquellas partes de la superficie de la tierra que se encuentran fuera de la jurisdicción nacional —especialmente el mar abierto y los recursos vivos que contiene— o que se tienen en común —principalmente la atmósfera—” (Blin y Marín, 2012, p. 7).

Aunque ninguna definición sea enteramente suficiente, y siguiendo el mismo enfoque, se cita la definición dada por David Bollier, quien se refiere a los comunes como a la “amplia variedad de recursos sobre los que el pueblo tiene la propiedad colectiva, pero que están siendo rápidamente cercados: privatizados, comercializados en el mercado y maltratados” (Bollier, 2002, p. 10).

En este sentido, es importante identificar que para la región suramericana los recursos naturales tienen un valor estratégico, aspecto que es analizado en términos de la propiedad y su administración. Es decir que los recursos son vistos como materiales existentes en el entorno natural, económicamente útiles en la producción o el consumo, ya sea en estado bruto o con valor agregado (Olade, 2013, p. 38). Por lo anterior, los recursos son considerados activos naturales de capital (diferentes al capital físico y humano), que se han vinculado como insumos de producción de un determinado país. Por otra parte, los recursos naturales son entendidos como *bienes naturales* o *comunes*, siendo parte del patrimonio. Este último no se refiere al patrimonio de

y la posibilidad de alcanzar resultados óptimos o benéficos para los grupos que toman las decisiones. Elinor Ostrom retoma también trabajos de Robert Axelrod, demostrando que las acciones cooperativas permitirían resolver problemas semejantes a los presentados bajo el esquema del dilema del prisionero. Elinor, con base en los anteriores debates, pone su atención en temas concernientes a la degradación del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales de uso común que se encuentran en riesgo de agotarse. Sus trabajos de investigación le merecieron obtener el premio Nobel en el año 2009.

la humanidad, sino por el contrario, a la propiedad común de los Estados de la región, como es el caso de la cuenca amazónica, cuya responsabilidad recae principalmente en los países suramericanos que comparten frontera: “La tragedia de los comunes señala que la ausencia de derechos de propiedad sobre un recurso común, puede dar como resultado el agotamiento del mismo o la adjudicación de tutoría internacional” (Olade, 2013, p. 46).

La tendencia predominante en Suramérica es que la propiedad que emana de los Estados sobre los recursos naturales corresponde a un fin estratégico: el desarrollo nacional. Sin embargo, la sobreexplotación de un recurso no renovable, en términos de tiempo (edades geológicas), hace que pueda escasear el recurso.

Los recursos generadores de energía son incluidos dentro del desarrollo económico e industrial de los Estados, adquiriendo valor estratégico; y pueden ser analizados tanto desde la seguridad nacional como desde la geopolítica. Los Estados deberán contabilizar el valor del recurso natural, saber cuál es en verdad su aporte al crecimiento, intensidad, degradación y efectos negativos sobre el medio ambiente, así como tener en cuenta su valor en términos de agotamiento. “La conservación del medio ambiente no puede estar dissociada de la transformación productiva. La transformación es sustentable si la satisfacción de necesidades es compatible con la preservación del patrimonio natural” (Olade, 2013, p. 51).

Los países suramericanos, que en su mayoría han adquirido el carácter de países megadiversos, se posicionan dentro del *ranking* de países con altos impactos ambientales, identificando a la región suramericana como una *sociedad en riesgo*. La preocupación de la región por la crisis ambiental aumenta con la evaluación realizada a nivel global, según la cual Brasil, Colombia, Perú, Ecuador y Argentina⁷ se encuentran dentro de los veinte primeros países con impactos ambientales absolutos (Claes, 2010, p. 5), cuyo primer lugar es

⁷ Brasil se encuentra en la primera posición (siendo este un lugar crítico); la pérdida de bosques naturales es su principal crisis ambiental. Perú se encuentra ubicado en la posición 10; su tema crítico son las especies amenazadas. El caso argentino corresponde a la conservación de hábitats naturales; ocupa la posición 11. Colombia se encuentra en la posición 20; las especies amenazadas seguidas del uso de fertilizantes son sus asuntos más críticos, según el *ranking*. En la posición siguiente, la 21, se encuentra Ecuador; las especies amenazadas es su asunto más crítico. El caso venezolano se ubica en la posición 22, con la pérdida de bosques naturales. Chile se encuentra en la posición número 27, por causa de las especies amenazadas, así como el uso de fertilizantes. Finalmente, Bolivia ocupa la posición 36 y Paraguay la 56, a causa de su pérdida de bosques (Claes, 2010, p. 5).

ocupado por Brasil, en parte debido a la alta pérdida de bosques naturales, el alto número de especies amenazadas y el uso desafortunado de fertilizantes.

Lo anterior no deja de restarle importancia a la región suramericana para perfilarse como una potencia regional, pues la hace más visible, revisitiéndola de un mayor compromiso, ya que deberá establecer con más ahínco responsabilidades y compromisos claros, de acuerdo con su calidad de propietaria y administradora de los RUC, para definir con mayor premura sus usos y comportamientos, así como en la tarea de crear una política regional sobre los RUC. Entonces la gobernanza ambiental será un tema bandera (en términos de gobernanza multinivel) que permitirá la cohesión social como estrategia institucional para potenciar la competitividad regional y las capacidades de desarrollo socioeconómico en términos de sostenibilidad y sustentabilidad, con capacidad de interconexión entre actores y demás dinámicas provistas del ejercicio del nuevo regionalismo.

Conclusiones

Son varios los esfuerzos que desde la CAN, Mercosur, Unasur, OCTA y ALBA se han realizado por integrar políticas y esquemas de gobernanza en diferentes aspectos, bien sea desde la gobernanza de los recursos naturales, del agua, de la conservación, u otros. Pero más allá del entramado normativo, del establecimiento de proyectos de integración, se requiere un incremento del grado de interés y voluntad política por parte de todos los países suramericanos frente a la crisis ambiental en su conjunto, considerada como un asunto de riesgo regional cuyas acciones deben ser concertadas con la participación de todos los actores en distintos niveles de actuación, una vez se reconozca que ante problemas comunes se requieren soluciones comunes, con responsabilidades compartidas.

Las tendencias en ambiente y desarrollo en Suramérica apuntan principalmente a la extracción de los recursos minero-energéticos. La extracción que adelanta cada uno de los países redundará en el incremento de la crisis ambiental y sus variables, afectando no solo las dinámicas naturales de los ecosistemas, sino también a las poblaciones locales. A pesar de que existe un claro esfuerzo por mejorar las medidas de conservación, este no compensa el persistente deterioro de la biodiversidad y sus ecosistemas, por lo que los resultados son negativos; los recursos humanos y financieros siguen siendo limitados para llevar a cabo planes de manejo y medidas efectivas de protección en áreas protegidas. El monitoreo ambiental y la aplicación de sanciones

a los incumplimientos ambientales adolecen de serias limitaciones; en la gestión ambiental proliferan las iniciativas de comercialización de bienes y servicios ambientales, por lo que no existe una evidencia certera de que esta sea la manera más efectiva de asegurar la conservación de la biodiversidad y la protección ambiental de la región.

La construcción de la gobernanza regional en materia medioambiental no puede ser direccionada por los esfuerzos de un solo Estado; le compete a toda una región, ya que los recursos son de carácter colectivo y ello acarrea una copropiedad traducida en deberes y obligaciones comunes. En este sentido, para la región suramericana proteger y conservar el Amazonas es sin duda un aspecto de agenda, que debe ser trabajado de manera más comprometida por parte de los países suramericanos, no solo por la importancia que reviste para la mitigación del cambio climático, sino por tratarse de un bien común para la región.

La gobernanza ambiental demanda una mayor representatividad de los actores no estatales, pues es imposible separar el tema medioambiental de los escenarios de política interior y exterior. De ahí que la gobernanza multinivel horizontal persigue el cambio de responsabilidades de actores gubernamentales hacia los actores no gubernamentales. En este sentido, la construcción de una gobernanza ambiental en Suramérica corresponde a la participación de instituciones locales, ONG, actores transnacionales, empresas públicas y privadas, sociedad civil, siendo estas de vital importancia para el establecimiento de la política ambiental, y cuya intervención aún sigue siendo débil, sin desconocer los avances que se han obtenido a nivel participativo en escenarios de discusiones y debates en torno a la crisis ambiental. Tal es el ejemplo de los asuntos extractivistas, que para varios países suramericanos es un punto crítico en la agenda, tema que aún es tratado de manera unilateral y local.

Frente a la crisis ambiental y sus variables, los gobiernos suramericanos no han adoptado una actitud proactiva, condicionando sus acciones a obtener fondos internacionales, a la ejecución de proyectos que buscan operativizar la integración. Por lo anterior es aún más necesario un marco de gobernanza ambiental regional que involucre las dinámicas locales, materializadas en un escenario multinivel, con una apuesta por potencializar la región suramericana en asuntos medioambientales de manera sostenible y sustentable en un escenario global, ya que tiene los recursos y las condiciones naturales para lograr este propósito. Lo anterior bajo la implementación de un sistema de gobernanza cooperativo, en el que la toma de decisiones sea cada vez más

descentralizada, e involucre a diferentes actores (a través de la interacción de redes), y cuya negociación y resolución de conflictos se desarrolle bajo consenso y mediación multilateral, con instrumentos normativos establecidos de común acuerdo, que denote un grado de responsabilidad recíproca.

Recomendaciones

Se recomienda a los *mandatarios de los países de Suramérica* superar la lógica Estado nación. La crisis ambiental prevalece ante el marco de las políticas nacionales, siendo necesario redefinir las reglas de conducta de los Estados suramericanos ante la supremacía de un interés general colectivo (con la participación de todos), donde se dé una cooperación e integración más profunda, que denote una responsabilidad compartida con principios de solidaridad internacional, base ética de una gobernanza mundial.

Asimismo, se les exhorta a superar el marco territorial, cuyas obligaciones van más allá de las individuales. Se trata de responsabilidades colectivas sobre la riqueza en biodiversidad y el potencial en recursos naturales y minero-energéticos que a nivel regional posee la región. Por lo tanto, la crisis ambiental se deberá considerar como un asunto de agenda mundial y a la vez regional, ya que como región suramericana puede llegar a obtener el reconocimiento de liderazgo en la gobernanza ambiental, pues cuenta con los recursos naturales y materiales, así como con las herramientas gubernamentales para lograrlo, siempre y cuando se reconozcan los RUC como “recursos propios de la región”.

A las *estructuras de gobernanza multinivel de Suramérica* se les exhorta a promover la construcción y consolidación de un marco normativo, o por lo menos de unas reglas claras, que instituyan responsabilidades recíprocas para todos los países suramericanos, que permitan asumir una posición común frente a los desafíos de la crisis ambiental, basada en indicadores reales, que busquen disminuir los niveles de gases de efecto invernadero y reducir la deforestación, y cuyos rangos o márgenes establecidos sean mucho más acertivos y reales frente a la situación actual de la región ante la crisis ambiental y sus implicaciones. Para llevar a cabo esta labor se requerirá aumentar los estudios especializados, con apoyo de los centros de investigación y las agencias especializadas para cada una de las variables; estudios que haría cada país suramericano, para luego ser articulados a nivel regional; base que permitirá conocer los retos que se le deparan a la región y poder fomentar acciones de gobernanza ambiental multinivel.

A los *Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo, de Recursos Naturales y demás agencias de regulación de los Estados*, así como a las *estructuras de gobernanza en Suramérica*, se les invita a reconocer a los actores no estatales, ya que pregonarían una mayor democratización y transparencia en las acciones colectivas que se emitan o se promuevan, siendo más efectivas ante la puesta en marcha de políticas, proyectos e iniciativas. En esta misma dirección se deberán escuchar los asuntos ambientales a nivel local para ser trabajados en una agenda común, garantizando una respuesta rápida, puesto que ante la crisis ambiental el tiempo es un factor determinante para medir el éxito o por lo menos garantizar el grado de mitigación o alteración sobre los diversos ecosistemas que posee Suramérica.

A todos los *actores públicos y privados* en diversos niveles, que participen en la construcción de políticas y programas, y toman decisiones en asuntos medioambientales de la región, se les exhorta en principio a identificar los problemas ambientales comunes, a construir sinergias, funciones y responsabilidades, y a mantener una participación de manera activa en el tiempo, más allá de una voluntad política. Lo anterior para generar dinámicas de construcción de identidad regional, y con ello unos recursos comunes, cuya administración permita garantizar la protección de los recursos naturales en términos de sostenibilidad y sustentabilidad.

Se recomienda que *todos los actores* que participan en la toma de decisiones generen espacios de negociación regional en asuntos medioambientales de manera consensuada, que logren garantizar una política coherente en diversas áreas, atendiendo especialmente los argumentos en los que los recursos de uso común sean considerados como un factor de discusión o disputa por su gestión o administración. De esta manera, se podrá reconocer la posición de la región en escenarios de gobernanza global multinivel y no como actores aislados y de participación unilateral.

Referencias bibliográficas

- Agenda Local 21. (2004). 1992 *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra). Principales hitos históricos*. Recuperado el 28 de agosto de 2013 de <http://www.oarsoaldea.net/agenda21/es/node/8>
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (2010a). *Tratado de Comercio de los Pueblos. ALBA-TCP. ¿Qué es el ALBA-TCP?* Recuperado el 6 de septiembre de 2013 de http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla2
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (2010b). *Tratado de Comercio de los Pueblos. ALBA-TCP. ALBA-TCP. Construyendo un mundo pluripolar (Cumbres 2004-2010)*. Venezuela: Secretaría Ejecutiva del ALBA-TCP. Recuperado el 6 de septiembre de 2013 de <http://www.alba-tcp.org/public/documents/pdf/FolletoConstruyendounMundoPluripolar.pdf>
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo*. J. Alborés Rey (trad.). Madrid: Siglo XXI de España Editores S.A.
- Betancourt, R. y Simmonds, O. (2013). OTCA: el Amazonas en el horizonte de la política exterior colombiana. *Papel Político*, 8 (1), 343-365.
- Blin, A. y Marín, G. (2012). *Los comunes y la gobernanza mundial. Hacia un contrato social mundial. Serie Cuadernos de Propuestas*. Foro Por una Gobernanza Mundial, Francia-Suiza, Fundación Charles Léopold Mayer.
- Bollier, D. (2002). Reclaiming the commons. *Boston Review*, 27, 3-4.
- Candeas, A. (2012). Brasil y Colombia: vecinos otrora distantes descubren el potencial de su relación. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 284-307). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Universidad de San Buenaventura.
- Centro Latino Americano de Ecología Social (Claes). (2010). *Tendencias en ambiente y desarrollo en América del Sur. Cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales*. Montevideo: Claes.
- Cerillo, A. (Coord.). (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Declaración de Tokio*. Recuperado el 29 de agosto de 2013 de <http://www.cma.gva.es/admon/autoridades/unidas/uni/006000225.htm>
- Comunidad Andina de Naciones. (2012a). *Agenda Ambiental Andina 2012-2016*. Recuperado el 6 de septiembre de 2013 de http://www.comunidadandina.org/Upload/201261117149agenda_ambiental2012-2016.pdf

- Comunidad Andina de Naciones. (2012b). Documentos de trabajo. Recuperado el 20 de septiembre de 2013 de <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>
- Cumbre de los Pueblos. (2013). *Ejes centrales de las asambleas de convergencia de la Cumbre de los Pueblos*. Recuperado el 20 de septiembre de 2013 de <http://cumbrechile2013.org/ejes-centrales>
- Díaz, L. (2009). Las ONG en la implementación del convenio de biodiversidad en la zona andina: el caso de la Decisión andina 391. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 3 (2), 23-52. Recuperado el 20 de septiembre de 2013 de www.revistargsa.org/rgsa/article/download/148/63
- Eckerberg, K. y Joas, M. (2004). Multi-level environmental governance: A concept under stress? *Local Environment*, 9 (5), 405-412.
- Elkins, D. J. (1995). *Beyond Sovereignty*. Toronto: University of Toronto Press.
- EuropeAid. (2009). Cambio climático en América Latina. En *Comisión Europea* (pp. 13-22). Recuperado el 2 de septiembre de 2013 de http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/climate_change_in_latin_america_es.pdf
- Fontaine, G. (2007). Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador. En G. Fontaine, G. van Vlier y R. Pasquin (Coords.), *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina* (pp. 223-254). Quito: Flacso, IDDRI, Cirad.
- Fregapini, G. (2000). *Amazônia. A grande cobija internacional*. Brasilia: Thesaurus.
- Godehardt, N. y Nabers, D. (Eds.) (2011). *Regional powers and regional orders*. London: Routledge.
- Gudynas, E. y Honty, G. (2013). Cap. III: Ambiente y energía en la Amazonia en el marco de Río+20. En C. Gamboa y E. Gudynas (Comps.), *Ambiente y Energía en la Amazonia: Gobernanza, Río+20 y economía verde en discusión* (pp. 29-33). Lima: DAR-Claes.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science New Series*, 162 (3859), 1243-1248. American Association for the Advancement of Science. Recuperado el 6 de septiembre de 2013 de <http://www.jstor.org/stable/1724745>
- Hocking, B. (2004). Patrullar por la frontera: la condición de actores de los gobiernos no centrales. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 395-426). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Hufty, M. (2007). La gouvernance est-elle un concept opérationnel? Proposition pour un cadre analytique. *Fédéralisme, Régionalisme*, 7 (2). Recuperado el 20 de septiembre de 2013 de <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=582>

- Illera, O. (2012). La política exterior en el contexto colombiano. En S. Jost (Ed.), *Colombia ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 117-134). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- International Union for Conservation of Nature-SUR. (s.f.). *Gobernanza en áreas protegidas*. Portal sobre conservación y equidad social. Recuperado el 15 de septiembre de 2013 de http://www.portalces.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=100000045
- Jânicke, M. y Weidner, H. (Eds.). (1997). *National environmental policies. A comparative study of capacity building*. Berlin: Springer-Verlag.
- Kohler-Koch, B. (2004). Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 121-157). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Marín, M. (2010). La sociedad civil global en la gobernanza ambiental del sector agua en el mundo. *Revista Oasis*, 15, 54-73.
- Morata, F. (Ed.). (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Moreno, M. (2013). Una lectura prospectiva de la agenda Río+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Revista Xihmai*, VIII (15), 57-74.
- Oficina Regional para América del Sur de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN-Sur). (2011). *Gobernanza en áreas protegidas*. Portal sobre conservación y equidad social. Recuperado el 15 de septiembre de 2013 de http://www.portalces.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=100000045
- Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica (OTCA). (2010). *Nueva estrategia de cooperación amazónica*. Recuperado el 15 de septiembre de 2013 de http://www.otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_esp.pdf
- Organización Latinoamericana de Energía (Olaed). (2013). *Potencial de recursos energéticos y minerales en América del Sur: coincidencias jurídicas hacia una estrategia regional*. S. l.: Olaed, Unasur.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. Evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM, FCE.
- Pacheco, Y. V. (2012a). Colombia y su pretensión de liderazgo regional en la política ambiental. En S. Jost (Ed.), *Colombia ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 544-612). Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pacheco, Y. V. (2012b). Colombia y Brasil: su proyección como potencias ambientales. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 474-497). Bogotá: Pontificia Universidad

- Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Universidad de San Buenaventura.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era de Santos? *KAS Paper*, 15.
- Peter, G. y Pierre, J. (2005). *¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?* En A. C. Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: INPA.
- Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En A. C. Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145-172). Madrid: INPA.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (s.f.). *Asistencia técnica. Grupos de países megadiversos afines*. Recuperado el 20 de septiembre de 2013 de <http://www.pnuma.org/deramb/GroupofLikeMindedMegadiverseCountries.php>
- Rowe, J. y Fudge, C. (2003). Linking national sustainable development strategy and local implementation: a case study in Sweden. *Local Environment*, 8 (2), 125-140.
- Ruiz, F. (2013). Gobernanza en la Amazonia y los desafíos a la cooperación regional. En C. Gamboa y E. Gudynas (Comp.), *Ambiente y energía en la Amazonia: Gobernanza, Río+20 y economía verde en discusión* (pp. 15-19). Lima: DAR-Claes.
- Saavedra, F. E. (2010). Crisis ambiental y cambio climático en la política global: un tema crecientemente complejo para América Latina. *Revista Universum* 2 (25), 57-77.
- Sairinen, R. (2000). Regulatory reform of finnish environmental policy. En *Center for Urban and Regional Studies Publications A. 27*. Finlandia: Helsinki University of Technology.
- Sartorius, N. (Coord.) (2010). *Una nueva gobernanza global: propuestas para el debate*. Madrid: Fundación alternativas, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- Schenone, C. R. y Cáceres, E. R. (2006). *Mercosur: estructura y resoluciones desde su creación*. Recuperado el 15 de septiembre de www.eumed.net/libros/2006b/mcs-sc/
- Schmitter, PH. (2001). Introductory Report. En *Europe 2004, Le Gran Débat. Jean Monnet Action*. Bruselas: Comision Europea.
- Unión de Naciones Suramericanas y Organización Latinoamericana de Energía (Unasur-Olade). (2012). *Un espacio que consolida la integración energética*. Quito: Unasur-Olade.

Estructuras de gobernanza en materia de promoción y protección de los derechos humanos en América Latina

.....
Edwin Murillo Amaris, S. J.

La llamada etapa de la postguerra, con la consecuente dinámica del período de la Guerra Fría, junto al hecho histórico de la crisis y caída del bloque socialista liderado por la Unión Soviética, en cuyo marco se desarrolló el simbólico acontecimiento del Muro de Berlín, trajeron como consecuencia un reordenamiento en materia de *cómo gobernarnos y cómo gobernar*. Indudablemente, 1945 marcó un hito de la modernidad que no solo confrontó al llamado Estado moderno, sino que lo colocó en una dinámica de reestructuración permanente que aún continúa hoy en día.

Desde la Carta de Naciones Unidas (26 de junio de 1945), pasando por los primeros bocetos de lo que conocemos como Unión Europea¹ (constituida como tal en 1992), hasta el acercamiento que podemos hacer de lo que la historia ha llamado *proceso de integración latinoamericano y del Caribe*², el

¹ Puede afirmarse que estos inicios se remontan a la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (París, 1951) y los Tratados de Roma (Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica; firmados el 26 de mayo de 1957 por Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos, que entraron en vigor el 1 de enero de 1958).

² En materia de integración latinoamericana y del Caribe se suele utilizar la división en tres grupos: organizaciones de integración a nivel regional, a nivel subregional y acuerdos entre países o grupos de países, de la región y otros países o áreas (Resico, 2012, p. 342). En este sentido, en el grupo de organizaciones de integración a nivel regional encontramos la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Alalc (1960); la Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi (1980); el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA (1975). En el grupo de integración subregional encontramos la Organización de Estados Centroamericanos, Odeca (1951); el

nuevo estilo de gobernar más allá del Estado-nación contiene una serie de elementos que en este trabajo hemos asumido como *gobernanza multinivel y regionalismo*. La necesidad surge de un contexto de posguerra en el que los países signatarios de la Carta de Naciones Unidas contemplan la urgente necesidad de abrir espacios alternativos y de cooperación frente al flagelo de la guerra.

Desde esta perspectiva, la paz, la seguridad internacional y el derecho no son un asunto exclusivo de cada Estado, sino que contienen un entramado de redes de intercambio y cooperación, donde lo humano cobra un sentido de vital importancia en la estructura de los países; y, desde allí, el desarrollo económico y social, lo humanitario y los derechos humanos, son ejes sobre los cuales asumen un nuevo estilo de gestar lo gubernamental. Pero el centro de este tipo de acuerdos e instrumentos de cooperación entre bloques de países, regiones y subregiones no es solo materia de intercambios comerciales, acuerdos políticos y unión de esfuerzos en materias que tienen mucho que ver con la gobernanza. La misma realidad sociopolítica que ha acompañado a América Latina desde la década de los cincuenta ha marcado un nuevo rumbo hacia la búsqueda de la esfera de lo multinivel cuando se gestan acercamientos que faciliten lo humano y humanitario, teniendo en cuenta los primeros ideales desde la Carta de Naciones Unidas.

El desarrollo económico y social, la ayuda humanitaria y la defensa y promoción de derechos humanos han sido las banderas que la comunidad internacional ha buscado promover desde la unión en el marco de la Organización de Naciones Unidas. Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997) afirman que en la búsqueda de la gobernanza en aspectos comunes “la cooperación es atractiva porque promete hacer las cosas mejor”, aunque no niegan los conflictos que el esquema puede contener al lado de los mismos incentivos para la colaboración entre Estados. El área en el que más se pueden percibir los conflictos de intereses dentro de una dinámica cooperativa es en las pro-

Secretariado Centroamericano para la Integración Económica, Sieca (década de los sesenta); el Sistema de Integración Centroamericana, SICA (1993); la Asociación Caribeña de Libre Comercio, Carifta (1965-1972), sustituida por la actual Caricom (1973); el Pacto Andino (1969), relanzado como Comunidad Andina de Naciones, CAN (1996); Mercosur (1991); la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA (2001); y la integración del Cono Sur, CAN y Mercosur en lo que se denomina Unasur (2008), con un antecedente en la Declaración de Cuzco (2004), que establece la Unión de Naciones de América del Sur. A su vez, las relaciones entre la región y otras regiones se han visto enriquecidas con instrumentos como las cumbres Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe (desde 1999) (Resico, 2012).

blemáticas sociales, sobre todo por la divergencia de preferencias: “es precisamente este tipo de situación social en que los Estados se sienten motivados a establecer regímenes internacionales” (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997). Cabe anotar que en la propuesta de gobernanza multinivel, desde estos autores, los regímenes internacionales hacen objetivable la tendencia de la comunidad internacional a establecer un nuevo modo de gobernarnos desde la cooperación.

En América Latina, y específicamente en Suramérica, el establecimiento de redes de cooperación para abordar temáticas sociales ha estado asociado a la misma historia de la región y a las problemáticas comunes en perspectiva de desarrollo económico, estructuras políticas y seguridad de la región. Desde México hasta el Cono Sur, América Latina conoce la desigualdad social, la injusticia, la inequidad, la segregación de grupos indígenas, afrodescendientes y campesinos, expresadas en problemáticas de orden socioeconómico y político. El final del siglo XIX y los comienzos del siglo XX marcaron el acceso de las clases sociales populares y trabajadoras latinoamericanas a los movimientos sociales que buscaban la reivindicación de derechos impulsados por el socialismo³; posteriormente, la desigualdad e inequidad social ubicó el problema agrario como un marco dentro del cual se han desarrollado múltiples conflictos en los países de América Latina; tal es el caso de las revoluciones lideradas por Farabundo Martí en El Salvador, los ideales del Sandinismo y los reclamos de los grupos insurgentes en Colombia —Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); Ejército de Liberación Nacional (ELN); Movimiento M-19; Movimiento Quintín Lame, entre otros—, por solo traer a colación algunos ejemplos.

Pero, ¿qué relación puede tener esta somera caracterización de las problemáticas de la región de América Latina con un marco de gobernanza multinivel? La respuesta la podemos hallar en nuestra propuesta: esta nueva manera de gobernarnos internacionalmente, fundada en el establecimiento de redes de cooperación y apoyo, abriendo el marco de lo regional y lo subregional como espacios de referencia, tiene en lo social un instrumento clave de oportunidades de desarrollo en materia de garantizar los principios de “coordinación, gerencia y reglamentación de lo colectivo”, como lo expresan Flandes y Radseck (2012).

³ Perú, Brasil, Argentina y México (Revolución Mexicana en 1910) fueron los primeros países en vivir este tipo de movimientos sociales. Luego, en Centroamérica se desarrollaron movimientos campesinos entre los años 1920 y 1930.

La promoción de estructuras de gobernanza multinivel en materia social surge de la misma fractura de los grupos humanos que conforman los países de la región, en el caso latinoamericano. Podemos pensar que cada Estado debería asumir aisladamente las dinámicas de fragmentación interior, haciendo eco del principio de soberanía y autodeterminación de los pueblos, pero la etapa de la postguerra ha dejado como enseñanza histórica que el establecimiento en materia de cooperación brinda garantías para el desarrollo y la seguridad, no solo a nivel interno, sino regional e internacional. Cada país de América Latina ha desarrollado una serie de procesos sociales, culturales, económicos y políticos, entre muchos otros, que lo ubican con sus particularidades dentro de un complejo entramado de relaciones que nacieron desde aquel siglo XIX en el que buscaron su camino independiente de las potencias europeas, de donde emergieron en una lectura occidental de la vida. Pero ese núcleo de “origen común” desde Europa ha sido interpretado y asumido desde lo regional y subregional que ha ido afincando un número de intentos de integración en diferentes esferas.

Desprevenidamente podríamos hallar puntos de coincidencia con mucha facilidad en la dinámica integracionista de Latinoamérica; sin embargo, la incidencia de la misma ha estado marcada más por sendos procesos de reuniones entre gobiernos de turno y cantidad de documentos de acuerdos o tratados que por un núcleo central en el desarrollo de la región y de las subregiones que configuran esta parte del mundo. Las dificultades que señalan Hooghe y Marks (2001) en materia de jurisdicción de gobernanza multinivel se hacen palpables al momento de hacer explícitas la coordinación, gerencia y reglamentación para gestar lo común en y desde los ámbitos particulares de cada Estado, especialmente en temáticas sociales. El número de jurisdicciones individuales en un determinado territorio, la distribución de competencias políticas y las relaciones de poder dentro de las jurisdicciones (Hooghe y Marks, 2001) son solo algunos elementos que este tipo de dinámicas debe contener en materia de gobernanza más allá de las estructuras estatales ordinarias.

Hacia una construcción de lo multinivel en materia de derechos humanos

Repasar la historia de América Latina, especialmente la de los países que se encuentran en Centroamérica y Sudamérica, es hallar un cúmulo de elementos comunes en lo que concierne a su evolución hasta el día de hoy. Provenir de tradiciones indígenas y desligarse de un proceso de conquista y colonización ibérica marca una pauta que no se puede desconocer al momento de acercarnos a una reflexión en torno a la gestación de la gobernanza multinivel en materia de derechos humanos en la región. Desde 1821, la Doctrina Monroe, con su lema *América para los americanos*, marcó una pauta de búsqueda de integración que, en ese momento, radicaba en el interés de Estados Unidos de crear un círculo desde el cual lo regional estuviera supeditado a los intereses de la entonces unión de Estados del norte de América. Hoy, vemos que la integración ha marcado una serie de cambios en todo tipo de temáticas, especialmente en materia de intercambio comercial, tal como lo señalamos rápidamente al citar la reflexión de Marcelo Resico.

Pero, más allá de esos lustros históricos, América Latina une sus esferas comunes en torno a la proliferación de situaciones complejas en materia socioeconómica y política. Desde México hasta la Patagonia los gobiernos autoritarios o dictatoriales no han estado ausentes. Cada país, en diversos momentos de la historia, ha vivido experiencias en las que el “sueño democrático” se ha visto interrumpido por el ascenso al poder de un personaje, bien sea civil o militar, una familia o un grupo, en el que los intereses individuales o grupales han prevalecido por encima de los comunes, y las violaciones a los derechos fundamentales de seres humanos han quedado por fuera de la esfera social o definitivamente ni siquiera han sido planteada como un tema de agenda gubernamental.

Pero no solo son los gobiernos dictatoriales los que han dejado una estela de ausencia total de promoción, defensa y protección de los derechos humanos en América Latina. Las mismas situaciones de injusticia e inequidad, como lo mencionamos con anterioridad, han dejado y continúan dejando seres humanos al margen de la sociedad, con ausencia total de las condiciones mínimas de vida digna. Por ejemplo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (en adelante UNFPA) señala que aunque en América Latina el nivel de vida ha mejorado comparativamente desde hace 20 años, cuando se contaba con un alto nivel de guerras en el interior de muchos países, junto con los países del Caribe, “presenta los mayores índices de desigualdad socioeconómica

del mundo. El 10% más rico percibe el 48% de los ingresos totales, mientras que el 10% más pobre solo percibe el 1,6%” (UNFPA, 2009).

Este panorama puede contener datos alentadores, como el del último Informe sobre Desarrollo Humano 2013, titulado *El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*, en donde se afirma que muchos países, durante la última década, aceleraron sus logros en materia de educación, salud e ingresos, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Pero cabe señalar, con los mismos aportes de este último informe, que el crecimiento económico no garantiza en su totalidad el desarrollo humano.

A medida que los desafíos del desarrollo mundial se tornan más complejos y de naturaleza transfronteriza, resulta esencial una acción coordinada en los desafíos más apremiantes de nuestra era, ya sea tanto en la erradicación de la pobreza, como en el cambio climático o la paz y la seguridad. Debido a que los países cada vez están más interconectados a través del comercio, la migración y las tecnologías de la información y la comunicación, no sorprende que las decisiones políticas tomadas en un lugar tengan impactos sustanciales en otros lugares. Las crisis de los últimos años (de alimentos, financieras y climáticas) que han arruinado la vida de tanta gente señalan esta cuestión y la importancia de trabajar para reducir la vulnerabilidad de los ciudadanos ante crisis y desastres. (Clark, 2013)

Los estudios estadísticos sobre el crecimiento de vida en los países de América Latina muestran avances significativos, tal como lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2013, pero no podemos desconocer que las cifras no son la suma total de la realidad. El surgimiento de la violencia por narcotráfico en México⁴, el resurgimiento de la misma en El Salvador, con el fenómeno de Las Maras⁵, los informes del Grupo de Memoria Histórica

⁴El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C. presentó en el año 2012 los altos índices de violencia en los municipios mexicanos. Recuperado de http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_violencia_en_los_municipios_de_mexico.pdf

⁵Este resurgimiento de la violencia a través de la figura de Las Maras se puede conocer en el informe visual *La vida loca* (2008), de Christian Poveda, realizado con el apoyo del Ministerio de Cultura del Gobierno de España. Recuperado el 23 de abril de 2009 de <http://www.youtube.com/watch?v=8Tpp0n49PZI>. También se puede leer un reportaje al respecto en el diario online *DiarioCoLatino.com*. Recuperado de <http://www.diariocolatino.com/es/20090423/reportajes/66068>

sobre víctimas del conflicto armado en Colombia⁶, junto a las inconclusas investigaciones sobre los falsos positivos⁷, la cantidad de desaparecidos en Argentina y Chile⁸, junto a los inconclusos casos de personas presas en cárceles en Perú⁹, son solo algunas aproximaciones a la complejidad de una gobernanza multinivel en materia de derechos humanos en esta región.

En este orden de ideas, ¿qué implicaciones tiene que cada país de Latinoamérica haya vivido o viva una situación de conflicto social marcado por una ausencia de promoción y defensa de los derechos humanos? O, si ya se han logrado acuerdos de cese de hostilidades y en algunas situaciones han retornado los principios democráticos, ¿en qué situación se encuentran los derechos humanos como un espacio desde el cual se puede gestar una gobernanza multinivel? La respuesta a estos interrogantes no es tan sencilla como parece. Que América Latina contenga un largo proceso de búsqueda de integración en diversas temáticas no conlleva un estilo de gobierno en materia de derechos humanos. Que al nacer la ONU y estructurarse el sistema internacional en beneficio de lo humano y lo humanitario desde la misma propuesta de Naciones Unidas, los Estados de esta región de América hayan deseado fundirse en un ideal de integración desde la Organización de Estados

⁶ Este informe se encuentra en la página web del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>

⁷ El término *falsos positivos* ha sido utilizado en Colombia para hacer referencia al grupo de jóvenes que fueron aprehendidos, desaparecidos y asesinados por las fuerzas del Estado en un momento en el que el conflicto armado en Colombia estaba en un grado crítico. Estas operaciones consistían en la acción que ejecutaron algunos miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Militares de Colombia en zonas urbanas de estratos sociales bajos o zonas alejadas campesinas, que indiscriminadamente tomaron por la fuerza a jóvenes que se encontraban en las calles, los asesinaron, y los hicieron aparecer, posteriormente, como miembros de grupos al margen de la ley, sobre todo guerrilleros. El informe (2010) detallado de esta situación se puede leer en http://www.cpalsj.org/wp-content/uploads/2013/03/Falsos_Positivos_2010_CINEP-PPP.pdf. Recuperado de http://www.cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=159%3Aurgente-informe-especial-del-cinep-incremento-de-qlfalsos-positivosq-&catid=85%3Ael-cinepppp-en-los-medios&lang=es

⁸ Para el caso chileno, se puede consultar <http://www.desaparecidos.org/chile/>. Para el caso argentino, se puede consultar <http://www.desaparecidos.org/arg>

⁹ El caso en el Perú puede ser leído desde la perspectiva de la ONG FIDH (Federation Internationale des Ligues des Droits de l'Homme), en el informe de 2008. Recuperado de http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session2/PE/FIDH_PER_UPR_S2_2008_FederacionInternacionaldelosDerechosHumanos_uprsubmisson.pdf. O en el Informe de la ONG Human Rights. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/peru>

Americanos (OEA)¹⁰, no lleva implícito que gestionar un estilo de gobierno en estas materias sea tan obvio y fácilmente asequible.

El camino hacia la integración regional halló en la OEA un escaño en el que se colocaron todas las esperanzas y expectativas de cooperación. La misma Carta de la OEA estipula que su naturaleza y propósitos están en “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional” (Carta OEA, artículo 1.º). Claro está que a renglón seguido aclara que estos propósitos no implican injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Desde 1948 (año de suscripción de la Carta) y 1951 (año de su entrada en vigor) América Latina vivió los más altos índices de conflicto y violencia que su historia haya señalado. Desde los gobiernos dictatoriales de finales del siglo XIX hasta las décadas de los setenta y ochenta, junto con las manifestaciones en contra de la inequidad y la injusticia social, esta región no ha logrado encontrar un camino alternativo a la confrontación armada, la segregación y los reclamos sociales por vía de protestas e, inclusive, por la vía armada. En este contexto, ¿qué implica una gobernanza multinivel en materia de derechos humanos? Está dada la integración en el papel, pero, ¿qué conlleva lo explícito de la integración?

En su constitución, la OEA no se desligó del deseo de paz, bienestar y seguridad de sus pueblos. No en vano la misma novena Conferencia Interamericana (Bogotá, 1948) asume la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la misma Carta de la OEA se proclamaron los Derechos Fundamentales de la Persona como principio sobre el cual se fundamenta este organismo regional (OEA, Documentos básicos en materia de DD.HH. en el sistema interamericano, 1988). En este sentido, el marco de referencia de lo multinivel en materia de DD.HH. está dado en el mismo ideal de integración o búsqueda de cooperación regional. El avance documental en esta temática lo dio la OEA al adoptar la Convención Americana sobre

¹⁰ El sueño de integración, nacido en los ideales patrióticos del siglo de la Colonia e Independencia de los países de América Latina, es ubicado en la Primera Conferencia Internacional Americana (Washington, octubre de 1889-abril de 1890), en la que se acordó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Posteriormente, este proceso se denominó Sistema Interamericano. La creación definitiva de este organismo de integración regional se ubica en 1948, durante la Conferencia Interamericana, con la firma de la llamada Carta de la OEA, la cual entró en vigencia en 1951.

Derechos Humanos (San José, Costa Rica, 1969), con su entrada en vigor el 18 de julio de 1978. Es decir, diez años después entra en vigor un instrumento que es clave en circunstancias en las que la paz, la seguridad y lo humano son ejes sobre los cuales la integración desea funcionar.

Pero, tal como se configuran los elementos en una red o en un esquema multinivel, donde la doble vía de encuentro e interrelación facilita los procesos, los documentos que iban configurando la estructura de integración desde la OEA fueron más allá de la documentación, y en el año de 1960 se aprobó el estatuto de la Comisión Interamericana de DD.HH. (OEA, 1988). En ese sentido, la red establecida entre los documentos y la creación de organismos concretos fue constituyendo lo que podemos asumir como la estructura multinivel en materia de integración regional en diversas temáticas, especialmente en aspectos de DD.HH.

Desde la perspectiva teórica de la gobernanza multinivel, encontramos que Simona Piattoni (2009) señala que esta manera de establecer juegos de poder en la gestión de los intereses comunes contiene una complejidad de fenómenos:

[...] la esencia de la gobernanza multinivel es el llamado de atención sobre tres hechos nuevos de la vida política contemporánea: 1) la movilización política se produce tanto dentro de las fronteras institucionales y mediante procedimientos convencionales como a través de estas fronteras y fuera de estos procedimientos; 2) en la formulación de políticas ya no se separa claramente a los responsables políticos de los formuladores, de los receptores, ni se distingue entre los actores públicos y privados, sino que se tiene que contar con todos los tipos de actores, en todos los tipos de papel, en todo proceso de las políticas; 3) el sistema de gobierno dirigido por una movilización política y la producción de las decisiones políticas son cada vez menos comprensibles como fijos y establecidos, ya que las instituciones son constantemente ajustadas y los procedimientos están constantemente con los procesos de toma de decisiones propias. (Piattoni, p. 2)

En este orden, la dimensión social de América Latina, cohesionada en las diversas propuestas de integración y cooperación, ¿conlleva una gobernanza multinivel? El sentido de “coordinación, gerencia y reglamentación de lo colectivo”, que asumimos desde Flandes y Radseck, nos ubica ante la búsqueda de alternativas para que la fractura social no continúe ahondando

en las estructuras de los grupos humanos de América Latina. Los conflictos, las violencias y las guerras nos han convocado a pensar en lo humano y en lo humanitario como eje transversal de la mayoría de decisiones políticas, pero, ¿no estará en juego un elemento de regionalismo que debemos considerar al abordar lo multinivel en materia de DD.HH. en América Latina?

Una estructura más regional en perspectiva de lo multinivel

Aunque la gobernanza multinivel se ubique como el espacio y el tiempo en el que la cooperación halla sentido en el establecimiento de estructuras interdependientes y, desde allí, en la toma de decisiones como un ejercicio en el que lo unitario cede ante lo diverso, en materia de DD.HH. no es tan fácil hacer referencia a este tipo de estructuras, por las líneas “fronterizas” que se establecen al tocar temáticas en las que lo interno de cada Estado está en juego frente a una comunidad internacional que propende por la estabilidad y la seguridad. Obviamente, la paz y la seguridad van de la mano en la búsqueda de integración que ha pretendido la comunidad internacional desde 1945; sin embargo, en materia de violación de DD.HH., hay una esfera que ha sido difícil de abordar desde la gobernanza multinivel a secas.

De esta forma, cuando asumimos el ámbito de lo social como eje sobre el cual lo multinivel cobra sentido, sin desconocer las problemáticas que ello conlleva, se nos hace palpable el elemento del regionalismo como un eje articulador para que la toma de decisiones en medio de un acuerdo entre múltiples actores no quede simplemente plasmada en un documento, sino que tenga efectos colaterales en beneficio de lo humano y lo humanitario. Al abordar el llamado Sistema Interamericano de Derechos Humanos que, en últimas, sería el elemento de gobernanza multinivel en la materia, notamos más bien un fuerte impulso de regionalismo que, sin lugar a dudas, busca configurar la toma de decisiones en el nivel de multiplicidad de actores, aun más si accedemos a una temática tan problematizada como la de estos llamados derechos. En el año 1993, el filósofo Erns Tugendhat publicó un ensayo titulado *La controversia sobre los derechos humanos*, en la que hace explícito un telón de fondo confuso desde la misma concepción de los derechos humanos: “como derechos naturales [...] se ha dicho incluso que nacemos con ellos, pero esto es una metáfora, porque un derecho solo existe si es otorgado. En cierto sentido, en un país no existen los derechos humanos si no fueron otorgados por la Ley, si no forman parte de la Constitución” (Tugendhat, 2001, p. 32).

Por ende, la ruptura del límite entre la situación interna de cada país, las circunstancias que llevaron a los actos de agresión contra lo humano, el mismo reclamo de lo humanitario en medio de contextos conflictivos y violentos, la reivindicación de sistemas democráticos en los que el respeto por lo humano sea una tarea inconmensurable, junto con la soberanía y la libre autodeterminación de los pueblos, deben ser la razón de ser de lo regional en materia de DD.HH. No es lo mismo buscar redes de cooperación e integración comercial que establecer una red en la que lo humano prevalezca más allá de cualquier gobierno. Es allí donde la gobernanza multinivel en materia de DD.HH. tiene sentido, siempre y cuando esté entroncada en una estructura de regionalismo.

En el discurso que dio el Dalai Lama cuando recibió el premio Nobel de paz en 1987 expresó esta complejidad que estamos definiendo como “puerta de acceso” para pensar el regionalismo como fundamento de lo multinivel en materia de DD.HH. en América Latina. En esa ocasión, el Dalai Lama habló del *plan de paz de cinco puntos* para la restauración de la paz y de los derechos humanos en El Tíbet:

transformación de todo El Tíbet, incluyendo las provincias orientales de Kham y Amdo, en una zona de Ahimsa (no violencia); abandono de la política china de traslado de la población; respeto por los derechos fundamentales y las libertades democráticas del pueblo tibetano; restauración y protección del medio ambiente natural de El Tíbet; y comienzo de negociaciones serias sobre el futuro estatus de El Tíbet y de las relaciones entre los pueblos tibetano y chino. (Corporación Andina de Fomento, 2002, p. 98).

La problemática de El Tíbet puede parecer ajena a nuestra realidad latinoamericana, pero desde la perspectiva de lo humano y humanitario es común en cuanto forma parte de la razón de ser de una comunidad que establece redes en pos de un ambiente mucho más propicio para el desarrollo de la humanidad; es eso lo que han venido promoviendo todas estas iniciativas en materia de aunar esfuerzos. En palabras de Avisahi Margalit (2010), se trata de la búsqueda de una sociedad decente:

Una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas. Y distingo entre una sociedad decente y una sociedad civilizada. Un sociedad civilizada es aquella cuyos miembros no se humillan

unos a otros, mientras que una sociedad decente es aquella cuyas instituciones no humillan a las personas. (Margalit, 2010, p. 15)

Para ubicar la estructura de la promoción y defensa de los DD.HH. en el contexto de América Latina como un elemento del regionalismo, vale la pena tener en cuenta la propuesta que hace Bjorn Hettne (2002), quien asume los resultados de la investigación llevada a cabo por el World Institute for Development Economics Research (Wider) acerca del nuevo papel de lo regional en un contexto global. Para esta investigación, cita Hettne, el llamado “nuevo regionalismo” surge en un orden mundial multipolar enmarcado por la globalización; además, surge desde las mismas regiones donde los Estados y otras instituciones se sienten invitados a cooperar para hacer frente a los nuevos desafíos; este nuevo enfoque es poco o nada proteccionista, más abierto, y compatible con una economía mundial interdependiente; a lo anterior se suma que este nuevo estilo de lo regional es un proceso social y multidimensional exhaustivo; finalmente, los actores de este nuevo ser regional son diversos, ya no son solo los Estados-nación (Hettne, 2002).

Aun más, ya no se habla de un regionalismo, sino de múltiples regionalismos, que van de acuerdo con las circunstancias de cada región. Para nuestro caso, el sistema interamericano de DD.HH. surge en ese contexto del “viejo regionalismo”, en términos de Hettne, pero su gestión debe estar dada en el marco de un regionalismo en el que lo múltiple entra a jugar un papel importante para que sea efectiva la promoción y defensa de lo humano y lo humanitario. Ya no se trata solo la OEA, la Comisión Interamericana de los DD.HH., ni de la estructura de la ONU dentro de la dinámica de la misma OEA, sino que nos abrimos al papel de las Organizaciones No Gubernamentales en materia de DD.HH.; al de las mismas iglesias, que desde muchos puntos de vista trabajan por los DD.HH.; a las asociaciones de víctimas, que en diversas circunstancias mantienen en alto la bandera de lucha por la reivindicación de sus derechos. Inclusive, con el ascenso de los llamados derechos humanos de tercera generación, muchos grupos de personas o instituciones han entrado a jugar un papel preponderante en este ámbito dentro de la estructura de lo regional en América Latina.

Las regiones están en constante cambio y evolución. Una región se debe entender como un proceso. Al igual que una nación, es “una comunidad imaginada” y posee una base territorial. Este es el primer paso en el camino a la regionalidad. En términos muy generales se puede hablar de

cinco etapas de formación de la regionalidad como si fuera una “historia natural de la regionalización” [...] un espacio regional, un complejo regional, una sociedad regional, una comunidad regional, un sistema regional institucionalizado [...]. (Hettne, 2002)

Este tipo de proyectos conlleva un tiempo y una procesualidad que solo el análisis fundamenta en su misma esencia. Los DD.HH. no son algo estático, al igual que la construcción y consolidación de la región. Los DD.HH. en la perspectiva de lo multinivel van más allá del conjunto de principios o acuerdos a los que ha llegado la comunidad internacional, y se concentran en una dimensión de construcción común entre la sociedad, el sector público y privado, las ONG e iglesias, buscando “escribir la vida con mil manos”, tal como titula la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo un texto sobre el genocidio de la Unión Patriótica en Colombia y el magnicidio de Manuel Cepeda Vargas. Esta ONG, colectivo de abogados, es uno de esos elementos de lo multinivel que trabaja por el regionalismo en materia de DD.HH. en América Latina. Con este texto, la Corporación asume el único genocidio reconocido a nivel internacional en Colombia y, desde allí, presentan la guía del procedimiento para elevar una demanda ante la Comisión Interamericana de DD.HH. Es decir, se trata de una gobernanza multinivel que rompe los esquemas de la toma de decisiones y se gestiona a través de redes de trabajo en diversidad de niveles, con miras a la consolidación de lo regional.

Los DD.HH. son una esfera de la dimensión humana y contextual que puede ser protegida por leyes internas en cada Estado o por la normatividad internacional. A nivel internacional los DD.HH. son protegidos por la estructura de las Naciones Unidas, y a nivel regional se aplica de acuerdo con los contextos: África, América y Europa. En este orden, si hay una violación a los derechos fundamentales a nivel interno de un país, el sistema internacional o regional puede entrar a jugar un papel fundamental con miras a la reivindicación de los derechos que hayan sido vulnerados (Heyns, Padilla y Zwaak, 2006). Se dibuja de esta manera una de las líneas como la gobernanza multinivel en materia de DD.HH., que se hace efectiva. Sin embargo, nuestro interés está en la dinámica de regionalización que implica en América Latina.

La idea de regionalizar el sistema de promoción, protección y defensa de los DD.HH., teniendo como “elemento bisagra” la ONU, está en el propósito de reforzar su efectividad y crear un espacio de resonancia positiva frente al tema, de acuerdo con los contextos, tal como lo señalan Heyns, Padilla y Zwaak, en su texto *A schematic comparison of regional human rights systems:*

an update (2006). Siguiendo el trabajo de estos investigadores respecto a las similitudes y diferencias entre los tres sistemas regionales en materia de DD.HH., vamos a asumir los elementos característicos del sistema interamericano para, desde allí, esbozar la estructura de lo multinivel en esta materia. Con el propósito de visualizar gráficamente la estructura del sistema interamericano en DD.HH., nos basamos en la propuesta de estos autores para elaborar la Tabla 1.

TABLA 1. Estructura del Sistema Interamericano de DD.HH.

| | |
|---|---|
| Organización Regional de la cual forma parte el sistema | Organización de los Estados americanos (establecido en 1948) |
| Tratados que configuran el sistema legal base en materia de DD.HH. | Carta de la OEA (firmada en 1948, entra en vigor en 1951). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre (1948). Convención Americana de los Derechos Humanos (1969) (entrada en vigor en 1978). |
| Documentos adicionales que complementan el sistema interamericano de DD.HH. | Convención Interamericana para la Prevención y Sanción de la Tortura (1985-1987). Protocolo adicional a la Convención Americana de DD.HH. en el área de derechos económicos, sociales y culturales (1988-1989). Protocolo para la Convención Americana de DD.HH. para la Abolición de la Pena de Muerte (1990-1991). Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas (1994-1996). Convención Interamericana para la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1994-1995). Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas Discapacitadas (1999-2001). |
| Organismos de control y supervisión | Corte Interamericana de DD.HH. (1979), San José (Costa Rica). Comisión Interamericana de DD.HH. (1960). Los estatutos se revisaron en 1979. Washington, D.C. |
| Jurisdicción de los organismos de control y supervisión | Contencioso y recomendaciones generales. |

Continúa

Continuación

| | |
|--|--|
| Maneras de acceder a los organismos en casos individuales frente a los DD.HH. | A la Comisión puede acceder cualquier persona, grupo de personas o alguna ONG. A la Corte se accedía, hasta 2001, solo a través de los Estados o de la Comisión. Después de 2001 se puede acceder a través de la Comisión Interamericana. |
| Número de miembros de cada órgano | Corte: 7 miembros. Elegidos por seis años, con posibilidad de renovación de servicio por un período de 3 años más. Comisión: 7 miembros. Elegidos por cuatro años, con posibilidad de renovación de servicio por un período de 2 años más. |
| Elección de los miembros de cada órgano | En ambas instancias, los miembros son elegidos por la Asamblea General de la OEA. |
| Forma en la que los órganos concluyen casos contenciosos | Corte: hace juicio sobre la demanda de violación de DD.HH. y puede pedir indemnización por daños u otro tipo de reparación. Comisión: emite informes sobre si se han producido violaciones a los DD.HH. y hace recomendaciones. |
| Responsabilidad política en materia de monitoreo y aplicación de decisiones de estos órganos | La Asamblea General de la OEA y el Consejo Permanente de la OEA. |
| Temáticas en las comisiones | Relatores temáticos: libertad de expresión, condiciones de detención, mujeres, niños, personas desplazadas, pueblos indígenas, trabajadores migrantes, defensores de los DD.HH., afrodescendientes y discriminación racial. Relatores para los países: cada Estado-miembro de la OEA tiene un relator para el país entre los miembros de la Comisión. |
| Grupos de derechos protegidos en términos generales | Derechos civiles y políticos. Derechos socioeconómicos reconocidos por el Protocolo. |
| Websites | www.corteidh.or.cr www.cidh.org |

Esta pequeña síntesis de la estructura multinivel de América Latina en materia de DD.HH. conlleva la llamada “garantía supranacional subsidiaria” (Londoño, 2005) que la región ha buscado promover y gestionar para

garantizar los fundamentos del sentido de lo político y lo humano. Más allá de las críticas o avales que se puedan brindar respecto a este esquema¹¹, no podemos desconocer que ha sido un esfuerzo ingente pretender colocar la humanidad por encima de esquemas internos a cada Estado, visualizando una esfera donde lo doméstico no puede dar cabida a exagerados abusos en el uso del poder. El carácter de obligatoriedad de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana y la definición de los procesos, junto con la imposibilidad de solicitar una revisión de los resultados, marca un efecto en el que lo multinivel le da un giro al límite que señalábamos entre lo interno y lo externo de cada Estado.

Obviamente, no podemos afirmar que absolutamente todos los casos de violaciones de DD.HH. presentados en todos los países de Latinoamérica llegan a la esfera de la Corte Interamericana o de la Comisión, pero sí se hace palpable un esquema en el que los asuntos internos de los Estados no pueden pisotear su propio fundamento: lo humano. Según el texto de Daniel O'Donnell, de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), la estructura está conformada por cuatro tipos de órganos:

- a. Los comités de expertos independientes establecidos por ciertos tratados sobre derechos humanos y cuya competencia se limita a estos.
- b. Los órganos políticos de las Naciones Unidas, y en particular la Comisión de Derechos Humanos, único órgano político especializado en derechos humanos.
- c. La subcomisión de Derechos Humanos, órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos que tiene un mandato amplio y está compuesta por expertos independientes.
- d. Los mecanismos temáticos, cuya competencia, definida por la Comisión de Derechos Humanos, se limita a temas específicos pero se extiende a todos los Estados miembros de la Organización. (O'Donnell, 2007, pp. 28-29)

También considera O'Donnell que existen otros órganos que forman parte del esquema universal, pero no del esquema de las Naciones Unidas. Estos son tenidos en cuenta por la labor que desempeñan en la misma área,

¹¹ Para abordar el tema de la efectividad de las sentencias de la Corte Interamericana de DD.HH., véase Londoño (2005).

aunque sean de naturaleza distinta: la Corte Internacional de Justicia, los Tribunales Penales Internacionales, la Organización Internacional del Trabajo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En este orden, el sistema interamericano forma parte de este “gran esquema de gobernanza multinivel”, pero contiene su particularidad en la regionalización que hemos venido señalando.

Cabe recalcar, como lo citamos al traer a colación el esquema de Heyns, Padilla y Zwaak, que la estructura que contiene lo multinivel para América Latina en materia de DD.HH. es más sencilla. Los órganos principales son la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En la perspectiva que nos presenta el texto de Daniel O’Donnell,

[...] existen dos órganos políticos que, ocasionalmente, adoptan pronunciamientos sobre situaciones concretas o temas que tienen relevancia para la interpretación del derecho interamericano de los derechos humanos; estos órganos son la Asamblea General y la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. A diferencia de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) no tiene un órgano político dedicado a la cuestión de los Derechos Humanos. (O’Donnell, 2007, pp. 43-44)

Sin embargo, las mismas circunstancias de América Latina han suscitado una serie de estructuras de lo multinivel que permiten vislumbrar que lo subregional marca una pauta que no podemos desconocer. La unión de los países del Cono Sur dentro de la estructura del llamado Mercosur contiene una serie de elementos característicos, en los que se fusionan historias y tiempos similares, en medio de las diferencias culturales de cada país. Esa región del continente vivió una serie de gobiernos dictatoriales y militares a partir de la década de los sesenta y hasta bien entrada la década de los ochenta. Las violaciones de derechos humanos son una categoría común de análisis cuando se aborda la historia de estos pueblos y al tocar los elementos fundamentales del sistema internacional de defensa y promoción de lo humano y lo humanitario.

Desde el año 2004, Mercosur ha adelantado iniciativas fuertes a través de actividades, programas y acciones en materia de derechos humanos. Durante la Cumbre Presidencial en Brasil (Decisión No. 40/04) se creó la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos, en el ámbito del Foro de Consulta

y Concertación Política (FCCP), órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común (De Rosas, 2012). Al año siguiente, en 2005, elaboraron el Protocolo sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Mercosur; este documento es conocido como “Cláusula de Derechos Humanos”. Pablo de Rosas (2012) afirma que, en este marco, los países del Cono Sur, a través de este tipo de estructuras, han conformado “un foro de intercambio de buenas prácticas en materia de derechos humanos entre los Estados-parte de Mercosur y los Estados Asociados y un espacio de diálogo entre ellos y la sociedad civil”¹².

Tras la búsqueda de una consolidación de la democracia, en un marco de cooperación e integración subregional, Mercosur dinamiza la gobernanza multinivel a través de estructuras concretas en materia de derechos humanos, para una estabilidad regional que se había visto vulnerada con la suma de gobiernos dictatoriales y las consecuentes violaciones a la integridad de las personas. Inclusive, esta serie de elementos también ha suscitado niveles de gobernanza a nivel académico e investigativo; tal es el caso del Observatorio de la Democracia de Mercosur, creado en el año 2007. De la misma manera, más allá de la configuración de esta unión de países del Cono Sur y países aliados, hallamos el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos, en Mercosur, como una iniciativa de la sociedad civil para tener una dinámica permanente frente al tema¹³.

De todo este proceso de gobernanza multinivel, Mercosur ha venido consolidando el Instituto de Políticas Públicas en materia de derechos humanos, creado en el año 2009 como un espacio desde el cual se gesta la labor de búsqueda de la estabilidad regional y la promoción de lo humano en perspectiva de cooperación. Entre sus funciones principales están “la coopera-

¹² A este punto llegaron los países-miembro después de un proceso de consolidación de todas las estructuras de gestión a nivel del Mercado Común. Tal es el caso de los objetivos tras la estabilidad regional. En 1996, en la x Reunión del Consejo del Mercado Común, los Estados-parte firmaron la Declaración Política de Mercosur, Bolivia y Chile como zonas de paz y la Declaración Presidencial sobre compromiso democrático en Mercosur, que, en últimas, es el antecedente del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en Mercosur. Dentro de este marco de búsqueda de cooperación e integración, la Reunión de Ministros de Justicia permitió la suscripción de la Declaración sobre Compromiso con los Valores Democráticos, el Respeto por los Derechos Humanos y el Principio de Justicia (Acta 01/2000) y sobre Fortalecimiento Democrático (Acta 02/2000) (Barcina, 2009, p. 10).

¹³ Recuperado de http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/mercosur_sistemas_politicos_nacionales_politica_exterior_y_derechos_humanos_6.php

ción técnica, la investigación, la capacitación y el apoyo a la coordinación de políticas regionales en materia de derechos humanos”¹⁴.

Nuestra apuesta está por definir que lo social es un elemento sustancial de la gobernanza multinivel que, en términos de DD.HH., constituye un esquema que rompe la dinámica limítrofe entre lo interno y lo externo, para colocar la promoción, protección y defensa de los DD.HH. dentro de un marco en el que lo regional es lo que configura la certera dimensión de los distintos niveles. El engranaje sobre el cual esta dimensión se destaca para este tipo de temáticas “políticas” no está dado simplemente por el papel de las estructuras del esquema internacional, replicado en lo regional, sino que debemos considerar que hay otros actores que juegan un rol fundamental en esta materia.

Una región más desde la diversidad de redes

La dinámica de la gobernanza multinivel nos devela la presencia de corrientes teóricas desde las cuales es posible hacer diversos análisis teóricos que pueden ayudar a visualizar lo que implicaría una estructura en materia de promoción, protección y defensa de DD.HH. en la región de América Latina, entendiéndola como un proceso de regionalización más que de gobernanza en diversos niveles propiamente dicha, aunque la regionalización está implicada dentro de una gestión de lo multinivel. Al respecto, Andrés Serbin (2010) presenta una reflexión en la que pone a dialogar los conceptos de globalización, regionalismo y sociedad civil desde una perspectiva comparada diferenciadora. Frente al mismo concepto de globalización, señala Serbin, se ha dado lugar a un concepto que podemos traer a colación solo desde la dimensión de lo regional. Para Serbin, el debate se centra en las diversas concepciones que toman los llamados hiperglobalistas, escépticos y transformacionistas. Cada uno de estos grupos de teóricos asumen el proceso de globalización desde miradas diferentes, aunque la idea del mundo interdependiente e interconectado les es común a los tres. En medio de estas discusiones teóricas, los escépticos llegan a afirmar que

[...] más que [frente] a una globalización, nos encontramos frente a un significativo proceso de regionalización, en tanto que la economía mundial evoluciona en la dirección de diversos bloques comerciales y

¹⁴ Recuperado de <http://www.ippdh.mercosur.int/Acerca>

financieros en el marco de desigualdades y asimetrías y de crecientes tensiones entre los diferentes bloques emergentes. (Serbin, 2010, p. 11)

Los transformacionistas le dan a la regionalización un carácter de novedad en medio del creciente y complejo sistema internacional, que tiende no solo a homogeneizar, sino a fragmentar y complejizar la realidad (Serbin, 2010). Los hiperglobalistas asumen la regionalización como parte de la globalización, en donde lo social y lo geográfico forman parte de la manera como impacta el proceso, añade Serbin en su reflexión. Pero, más allá de estos elementos diferenciadores, la globalización también contiene elementos que ha desatado y que no se pueden desconocer en el momento de acercarnos a la diversidad de niveles en la gobernanza. Tal es el caso de “modalidades no territoriales de organización en lo global como corporaciones multinacionales, movimientos sociales transnacionales y las agencias reguladoras internacionales que señalan la creciente incidencia de actores no-estatales en el sistema internacional” (Serbin, 2010, p. 10).

Los movimientos sociales transnacionales son lo que el autor señala como *sociedad civil transnacional*, estructurada a través de redes y organizaciones de la sociedad civil transnacional o global. Para Serbin, es el establecimiento de lo multicéntrico, en donde la complejidad multidimensional enriquece la dinámica de gobernanza (p. 12). Por ello, en materia de DD.HH. el papel de las ONG, las iglesias, las asociaciones de víctimas y todo grupo humano que sostenga como estandarte la promoción, protección y defensa de los DD.HH. abre el espectro de la gobernanza multinivel en este tipo de temáticas y se enfoca más hacia la consolidación de un regionalismo social.

La globalización está asociada con “la emergencia de nuevas fuerzas y energías políticas [...], estimulando nuevas formas de organización política, de solidaridad política y de movilización de las fuerzas democráticas tanto en el seno de los Estados como a través de ellos, [como lo ilustra] el crecimiento masivo de organizaciones no gubernamentales y de movimientos sociales, tales como Green Peace, Amnistía Internacional, el movimiento de mujeres y el movimiento ambientalista. (McGrew, 1998, p. 320; citado por Serbin, 2010, p. 12)

Esta llamada *sociedad civil global*, desde la perspectiva que nos presenta Serbin, en su acepción más neoliberal, surge ante la ineficacia del Estado para resolver las principales problemáticas sociales; desde “la perspectiva

neomarxista, surge como fuerza contrahegemónica a nivel global, articulada en torno a la emergencia de ONG y movimientos sociales [...] que resisten a la globalización y a sus efectos negativos” (Serbin, 2010, p. 12).

Neoliberal o marxista, junto a cualquier otra perspectiva teórica, la construcción regional de lo social desde las redes que establecen la inquietud por los DD.HH. está dada no solo por un ámbito de lo multinivel en perspectiva de gobernanza formal, gestionada por un sistema interamericano de DD.HH. que es reconocido a nivel internacional y que está en dinámica interdependencia con la otra propuesta universalmente reconocida, la propuesta de la ONU. La presencia de los movimientos sociales que han surgido y continúan surgiendo alrededor de las urgentes necesidades insatisfechas en Latinoamérica forman un entramado que no podemos desconocer.

Tal es el caso de la nueva Alianza para el Desarrollo, ACT, una iniciativa de 55 organizaciones e iglesias que trabajan en 157 países, con el propósito de aunar esfuerzos ecuménicos sobre la pobreza, la injusticia y el abuso de derechos humanos¹⁵, en la cual el Consejo Mundial de Iglesias es un fuerte elemento integrador. Otro ejemplo es la Federación Luterana Mundial, creada en 1947, que se encuentra en 79 países desarrollando trabajos humanitarios y asuntos internacionales y de derechos humanos¹⁶. Otro movimiento social que vale la pena rescatar, desde nuestra perspectiva, reconociendo que son innumerables, son las asambleas comunitarias o ciudadanas municipales:

[...] instancias amplias e incluyentes de participación y representación social en las que se garantiza una relación entre los aliados, así como la vocería de los distintos sectores sociales locales, de las organizaciones de corte sectorial, gremial y comunitario, y de las instituciones del orden gubernamental de la localidad en la toma de decisiones públicas. Son espacios de reunión para la deliberación pública frente a los asuntos que afectan al colectivo municipal. (Marulanda, 2003)

Otro tipo de iniciativas está en los ejercicios de formación, tales como los del *Proyecto Esfera* de Iglesias Cristianas en América Latina. En el año 2013 se llevó a cabo el taller “Carta Humanitaria, Normas Esfera y la Atención

¹⁵ Recuperado de <http://www.oikoumene.org/es/press-centre/news/nueva-alianza-mundial-de-iglesias-que-trabajan-por-el-desarrollo-es-fundada-en-nairobi> y de <http://www.creas.org/recursos/archivosdoc/entramado/07-01/act-d.pdf>

¹⁶ Recuperado de <http://www.lutheranworld.org>

Psicosocial¹⁷, en la ciudad de Guatemala, con miras a formar participantes y replicar los conocimientos en sus localidades¹⁷.

De la diversidad de experiencias conflictivas y violentas en los países de Latinoamérica también han surgido movimientos sociales que han configurado dinámicas de redes en materia de promoción, protección y defensa de DD.HH. Por ejemplo, la dictadura de Videla en Argentina¹⁸ dejó como consecuencia millares de desaparecidos y asesinatos a manos del régimen dictatorial; de allí surgió el movimiento de las Madres de la Plaza de Mayo, quienes han mantenido una lucha que ha tenido repercusiones internacionales. En Colombia hay que mencionar el proceso suscitado desde las leyes 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y 1448 de 2012 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), con miras a la desmovilización de grupos al margen de la ley y al proceso de reparación y restitución de tierras a las víctimas, que ha suscitado la creación de una serie de asociaciones de víctimas, como sujetos activos dentro de la dinámica de reivindicación de los derechos de quienes han sido objeto de ataques por cualquier actor del conflicto¹⁹. Otro caso que podemos traer a colación, teniendo presente la dinámica de red desde lo multinivel, es cómo la realidad de gobiernos dictatoriales posibilitó el establecimiento de todo tipo de movimientos sociales dentro del marco de la narrativa de los derechos humanos, que no solo cumplen una labor de reclamo y exigencia ante los organismos estatales o internacionales en esta materia, sino que buscan diferentes mecanismos de expresión. Al respecto, Luis Roniger y Leandro Kierszenbaum (2005) presentan una reflexión alrededor del papel de los intelectuales y los discursos de derechos humanos en el Cono Sur.

Durante las décadas del sesenta y setenta, en Argentina, Uruguay y Chile, surgieron grupos de intelectuales que centraron su trabajo en el análisis de las realidades y problemáticas que sus pueblos vivían bajo las dictaduras, suscitando el compromiso público a través de la reflexión narrativa. Posteriormente, durante las décadas del setenta y ochenta sufrieron la represión de las dictaduras que ellos mismos cuestionaron con sus escritos. Esto trajo

¹⁷ Recuperado de www.sphereproject.org/download-resource.php?guid=526a7ba88fd01

¹⁸ En el período histórico llamado Reorganización Nacional, comprendido entre el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983, cuando inició el gobierno de Raúl Alfonsín.

¹⁹ Recuperado de <http://www.movimientodevictimas.org/>. <http://fundacionvictimasvisibles.org/index.php/component/content/article/12-noticias/96>. Y también de: <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/230-ong/1795-organizaciones-regionales-de-victimas>

como consecuencia dos tipos de discursos en materia de esfera política: el discurso del consumo masivo y el discurso de los derechos humanos.

Aun cuando el alcance universal de los derechos humanos es promisorio, las ciencias sociales han destacado que los derechos humanos no son categorías morales eternas, sino un lenguaje con historicidad y contextualidad. Su efectiva inserción es el resultado de luchas en torno de la definición de su alcance y esfuerzos por crear consensos sobre un discurso cada vez más abarcador. En Occidente, uno puede trazar una serie de hitos en tal sentido, que culminan en la segunda posguerra en convenciones y acuerdos que la comunidad internacional adoptó con firmeza en pos del reconocimiento universal de los derechos humanos. (Roniger y Kierszenbaum, 2005)

En síntesis, la gestión de lo multinivel en materia de DD.HH. ha marcado un cambio en la perspectiva de la gobernanza. Ya no son los intereses económicos, políticos, culturales y de cualquier otra índole los que dirigen este tipo de iniciativas u organizan los juegos de poder. La misma realidad sociopolítica de los países americanos, africanos o asiáticos ha dejado como consecuencia una serie de novedosas iniciativas que colocan la pauta de los distintos niveles en materia de construcción global. La regionalización es una perspectiva en la que lo global se amplía a los horizontes comunes de la economía y lo comercial. Hoy día lo social juega un papel fundamental en la interdependencia e interconexión de los Estados, las organizaciones y los diferentes sectores sociales que buscan un crecimiento en materia de desarrollo humano y humanitario.

La relación público-privada, los espacios privilegiados de lectura global del mundo, han dado paso a la interrelación de los sectores público y privado, y del llamado *tercer sector* como un eje de triangulación dialógica en el que lo humanitario permite consolidar la búsqueda del efectivo ejercicio de los DD.HH. Ya no son los Estados los únicos elementos de una gobernanza multinivel en materia de lo humano y lo humanitario; son también las ONG, las iglesias, las asociaciones de víctimas, los movimientos sociales, quienes gestionan directa e indirectamente una gobernanza multinivel que se amplía a medida que lo regional se consolida.

Cada uno de estos niveles (público, privado y tercer sector) cumple una función de gobernanza —aunque sea formal o informal frente a la ley— que no podemos desconocer. Hoy en día, cada organización que podemos ubicar

dentro del contexto del llamado *tercer sector* gestiona su presencia ante los organismos oficiales de gobernanza multinivel, pero también acompañan procesos comunitarios desde donde inician o se concretan solicitudes en materia de DD.HH. Incluso las mismas consultas que hacen los gobiernos a este tipo de organizaciones o asociaciones entran dentro de una dinámica conducente a la toma de decisiones que afectan de una u otra manera la promoción, protección y defensa de los DD.HH. en América Latina.

Desde las iniciativas grupales, pasando por la gestión de programas y proyectos en materia de DD.HH., junto a la gestión de recursos humanos y económicos, hasta la presentación de proyectos de ley, demandas y solicitudes legales ante organismos formales, los grupos humanos que han ido emergiendo y continúan emergiendo como nuevos actores sociales desde la globalidad reestructuran la gobernanza multinivel en materias sociales, tales como los DD.HH.

Pero no podemos considerar como concluido el proceso de los DD.HH. en América Latina desde una gobernanza multinivel inacabada. Cada proceso sociopolítico en un territorio implica la apropiación de nuevos niveles de gestión de lo social en esta temática de defensa, protección y promoción de lo humano y lo humanitario. Queda pendiente una articulación mucho más cohesionadora de las redes, en las que los movimientos sociales o los componentes de la nueva sociedad civil en temática de DD.HH. sean considerados como elementos integradores, no simplemente como expresión de insatisfacción o reclamos de grupos humanos que sienten que su voz no ha sido escuchada. La gobernanza multinivel en este tipo de áreas conlleva plantearnos seriamente que la política no es un asunto de acuerdos de integración y cooperación para incentivar lo económico y los intercambios económicos, sino para que la función primordial del Estado sea real y objetiva; esto es, la consolidación de espacios de convivencia pacífica en contextos de justicia y equidad basados en la cooperación.

Referencias bibliográficas

- Barcina, L. (2009). *Gestión de políticas de derechos humanos en el Mercosur y Estados asociados*. Quinto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Innovaciones en la gestión de políticas de promoción de derechos humanos. San Juan, Argentina: mayo 27-29 de 2009. Recuperado de http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Mercosur/Barcina,%20Luciana%20-%20GESTION%20DE%20POLITICAS%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20EN%20EL%20MERCOSUR%20Y%20ESTADOS%20ASOCIADOS.pdf
- Corporación Andina de Fomento (CAF) y Corporación Latinoamericana Misión Rural. (2002). *Palabras de Paz. Discursos premio Nobel*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.
- De Rosas, P. (2012). Derechos humanos en el Mercosur y Estados asociados: instituciones y políticas. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 5. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/issue/view/209>
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17 (1), 203-238.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2009). Recuperado de <http://lac.unfpa.org/public/pid/2023>
- Hasenclever, A., Mayer, P. y Rittberger, V. (1997). *Regimes as links between states. Three theoretical perspectives*. Tübingen: Institute for Political Science, Center for International Relations, Peace and Conflict Studies. Recuperado de <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/ab2menu.htm>
- Heyns, C., Padilla, D. y Zwaak, L. (2006). A schematic comparison of regional human rights systems: an update. *International Journal on Humans Rights*, 4 (3). Recuperado de <http://www.surjournal.org>
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European International Online Papers*, 5 (11). Recuperado de www.eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf
- Londoño, M. C. (2005). Las cortes interamericana y europea de derechos humanos en perspectiva comparada. *Revista Internacional Law. Revista colombiana de derecho internacional*, 5, 89-115. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3704169>
- Margalit, A. (2010). *La sociedad decente*. Madrid: Espasa.
- Marulanda, D. (2003). *Las asambleas ciudadanas. Una modalidad de alianza entre actores sociales para la superación de la pobreza y la convivencia pacífica*. Banco Mundial, Programa nacional de alianzas para la superación de la po-

- breza y la convivencia. Recuperado de <http://www.fundacioncorona.org.co/bajarDocDos.php?tl=1&per=195>
- O'Donnell, D. (2007). *Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Colombia: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2013). *El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1948). *Carta de la OEA*. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm
- Organización de los Estados Americanos, (OEA). (1988). *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Piattoni, S. (2009). *Multi-level governance in the E.U. Does it work?* Trento: Conference in honor of Suzanne Berger. Recuperado de <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>
- Resico, M. F. (2012). *Introducción a la economía social de mercado*. Bolivia: Fundación Konrad Adenauer, Programa Regional de Políticas Sociales para América Latina.
- Roniger, L. y Kierszenbaum, L. (2005). *Los intelectuales y los discursos de derechos humanos en el Cono Sur. Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Instituto de Historia y Cultura de América Latina. Escuela de Historia. Facultad de Humanidades Lester y Sally Entin. Recuperado de http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com_content&task=view&id=308&Itemid=180
- Serbin, A. (2010). *Globalización, regionalismo y sociedad civil*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries). Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/Documentos1.pdf>
- Tugendhat, E. (2001). *Problemas*. Barcelona: Gedisa.

*III. Mecanismos birregionales
de gobernanza interregional
entre Sudamérica y Europa*

.....
Europa-Alianza del Pacífico

¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión?

.....
Angélica Guerra Barón¹

Tras el surgimiento, en el año 2011, de la Alianza del Pacífico (AP) conformada por Colombia, Chile, Perú y México, podría pensarse en la posibilidad de configurar nuevos escenarios entre esta y la Unión Europea (UE). Dada la convergencia de intereses político-económicos reflejados en la red de acuerdos de asociación (AA) o acuerdos multi-parte (AMP) que los europeos tienen con cada uno de los países de la AP, es válido preguntarse por las implicaciones que tiene para la UE —en crisis— el estrechamiento de la AP (como bloque); así como la disposición de esta hacia su par europeo. De igual manera, identificar si existe alguna aproximación distinta de la UE con cada uno de los países de la AP que supere las reglas de comercio e inversión ya preestablecidas en la red de AA; o plantearse si hay algún interés europeo, expresado en la Comisión, en profundizar el acercamiento con el nuevo bloque, de modo que pueda esperarse algo más que el eventual acercamiento interregional.

Las nuevas dinámicas latinoamericanas expresadas en el surgimiento de la AP en Suramérica son de interés para la UE, pues los términos del acercamiento en asuntos de cooperación, diálogo político y comercio con Colombia, Chile, México y Perú se establecieron en la red de AA que regulan las relaciones bilaterales con los europeos; mientras que para los países de la AP la prioridad geo-económica compartida consiste en relacionarse como un cuerpo con China y superar el posicionamiento ya alcanzado por Brasil con ese país y con la UE.

¹ Agradezco la ayuda del ministro Schialer y del ministro Higuera Hare del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú por su tiempo; así como los esfuerzos de mis colegas y amigos, Juan José Ruda Satolaria y Jaime Casafranca, por su colaboración desinteresada.

Para el análisis que se propone se partirá de presentar las nociones básicas de la gobernanza (multinivel) en la UE y el rol de la Comisión Europea en la misma. En una segunda sección se abordarán los lineamientos de política exterior, así como los puntos de convergencia de las políticas exteriores (con énfasis en asuntos comerciales y de inversión) de los miembros de la AP, para luego identificar si es válido pensar en un acercamiento entre bloques que supere la relación bilateral ya trazada entre la UE con México a través del AA con Colombia y Perú mediante el AMP y lo que se espera consolidar con Chile. Del balance comparado de las PEE UE-países miembros de la AP (en torno a la variable: estrategias de negociación de acuerdos internacionales de inversión) se espera analizar el mecanismo de interacción entre los bloques. Finalmente, se presentarán las conclusiones y recomendaciones.

La Comisión Europea y la gobernanza multinivel

La Comisión Europea

Considerada como una de las instituciones europeas que, junto con el Parlamento, refuerza el esquema supranacional de la UE (Shaw, 1996, p. 108), la Comisión Europea ha adquirido gran visibilidad en el andamiaje comunitario. Los comisarios y sus equipos representan los intereses de la UE, mas no las preocupaciones propias de los países de los cuales son nacionales, lo que coloca a la Comisión en una posición particular en el andamiaje comunitario, por tener iniciativa exclusiva para formular propuestas (Bellamy y Castiglione, 2011, p. 103). Los eurotecnócratas de la Comisión Europea operan bajo las directrices de más de treinta direcciones generales (DG)², lo que asegura una “perspectiva europea” —aunque los intereses nacionales y de los grupos económicos domésticos siempre están presentes (Shaw, 1996, p. 113).

² Acción por el Clima; Agricultura y Desarrollo Rural; Ampliación; Asuntos Económicos y Financieros; Asuntos Marítimos y Pesca; Asuntos Sociales e Inclusión; Ayuda Humanitaria; Centro Común de Investigación; Competencia; Comunicación; Educación y Cultura; Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; Empresa e Industria; Energía; EuropeAid-Desarrollo y Cooperación; Eurostat; Fiscalidad y Unión Aduanera; Informática; Interior; Interpretación; Investigación e Innovación; Justicia; Medio Ambiente; Mercado Interior y Servicios; Movilidad y Transportes; Política Regional; Presupuestos; Recursos Humanos y Seguridad; Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías; Sanidad y Consumidores; Secretaría General; Servicio de Instrumentos de Política Exterior; Traducción.

La labor de la Comisión Europea relacionada con la representación de los intereses de la UE (artículo 155 EC) asegura el modelo supranacional mediante la vocería de los 28 países miembros en el direccionamiento de las negociaciones internacionales con países extracomunitarios (Shaw, 1996, p. 117), así como el principio de toma de decisiones colectivas en el marco del Colegio de Comisarios: principio de “responsabilidad colectiva” (EC, 2013).

Teniendo en cuenta la labor representativa de la Comisión, expresada, según Bellamy y Castiglione, en aspectos funcionales, sociales y delegatorios, los más evidentes vienen a ser los dos últimos: la representatividad social, expresada en la posibilidad de generar espacios de consulta a la sociedad civil organizada —privilegiando especialmente a organizaciones profesionales y grupos de negocios—; y la delegatoria, por el hecho de ser una agencia regulatoria supranacional que representa los intereses europeos mismos (2011, pp. 108-112). Pero no solo el rol de la Comisión es clave en términos de la representatividad, también es pieza esencial en la mecánica de retroalimentación que buscan los europeos entre las medidas adoptadas como ente comunitario *vis a vis* la influencia de entes subnacionales. Así, en medio de la “dispersión del poder y de la variedad de las modalidades de decisión” de la UE (Morata, 2004, p. 42), es válido preguntarse por los mecanismos de la gobernanza europea, para abordar el relacionamiento del bloque con la AP.

Gobernanza europea

Tomando el concepto de *nueva gobernanza* de Morata: “el reparto de las tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados en un proceso de interacción más o menos constante”, en donde surgen “redes complejas de relaciones horizontales y verticales [...] para satisfacer los distintos intereses en juego y fijar objetivos comunes”, la Comisión Europea ha intentado incluir a los actores privados (y a sus intereses) en las políticas que pueden afectar sus intereses, así como abrir espacio a los asuntos sociales sobre los económicos. Sin embargo, estos siguen prevaleciendo sobre aquellos (Morata, 2004, pp. 27 y 33).

El desarrollo del proceso de integración europea ha sido insumo para avanzar en la conceptualización del fenómeno de nueva gobernanza en una concepción más puntual: la *gobernanza multinivel* (GMN). Entendida como “[...] la existencia de competencias que se solapan entre los distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles” (Hooghe y Marks, citado por Morata, 2004, p. 37), ese tipo de gobernanza ha sido objeto de muchas críticas (Morata, 2004, p. 39). Así, Peters y Pierre

han tratado de matizar el concepto de GMN, para lo cual han identificado cuatro elementos intrínsecos: 1) la noción misma; 2) la GMN y su relación con la multiplicidad de niveles de gobierno; 3) las negociaciones y múltiples niveles; y 4) la asociación de la noción con una forma de juego político. Así, la GMN deja de lado la tradicional relación intergubernamental, y pasa a incorporar en los procesos de toma de decisiones a los actores privados (citado por Morata, 2004, p. 39).

En cuanto a la GMN y su relación con la multiplicidad de niveles de gobierno (elemento 2), Peters y Pierre puntualizan la ausencia de jerarquías (actores, instituciones), al tiempo que reconocen la importancia de las instituciones (formales y no formales) para dar forma a la multiplicidad de niveles de gobierno, resaltando la importancia estratégica de los actores públicos en la generación de sinergias público-privadas. El tercer elemento que traen Peters y Pierre tiene que ver con el “orden negociado” como característica de la GMN (citado por Morata, 2004, p. 41). Para este caso en particular, la Comisión Europea se ha preocupado por generar marcos “cognitivos y normativos [para atraer], mediante acuerdos negociados, a los actores nacionales y subnacionales [europeos]” (Morata, 2004, p. 42). Finalmente, el cuarto elemento es la asociación de la GMN con el juego a dos niveles (Peters y Pierre; citado por Morata, 2004, p. 42), pues los negociadores deben responder a sus pares a nivel bilateral o multilateral, en la medida que deben avanzar en la presentación de propuestas y contrapropuestas; pero, al mismo tiempo, los negociadores deben responder a lo que llama Morata, los “intereses y recursos de los actores internos” (2004, p. 42).

El papel de la Comisión se percibe entonces con claridad en la representatividad, así como en su influencia en la elaboración de decisiones europeas (por autonomía propia); en la capacidad de agregar intereses internos (nuevos); y en la elaboración de la agenda comunitaria, adoptando la forma de un *think tank* de peso³, que está dispuesto a crear fórmulas para profundizar la integración, al tiempo que es receptivo a las necesidades de los grupos de interés. Por ello la Comisión se nutre de la comunicación directa que tiene con estos, la cual se facilita en las DG existentes; siendo de control de la Comisión el trípede temático: lo agrícola, el comercio exterior y la competencia (Hooghe y Marks, 2004, pp. 55-61, 65).

³ Reforzado por el hecho de que sus miembros son “negociadores políticos excepcionalmente bien cualificados” (Hooghe y Marks, 2004, p. 72).

La política europea en asuntos comerciales y de inversión

Si bien la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) europea se centra en temas de seguridad (aumento de capacidades militares, integración en asuntos de defensa, diplomacia, política), los asuntos relacionados con el comercio también hacen parte de la agenda comunitaria. De hecho, desde la creación de la Unión Europea (Tratado de Maastricht, 1992), las políticas comunes se fijaron bajo dos pilares: 1) los temas PESC, trabajados bajo un esquema intergubernamental; y 2) las políticas externas en áreas clave (comercio, cooperación, crecimiento de la UE), las cuales son manejadas por la Comisión (rol predominante), el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros. Sin embargo, ante la falta de consistencia del segundo pilar, el Tratado de Lisboa (2009) procuró dotar de coherencia y efectividad el manejo comunitario (Mix, 2011, pp. 376, 377). Con ese instrumento también se buscó institucionalizar el mecanismo integrador de las políticas externas mediante la creación del cargo de alto representante de la Unión en Asuntos Internacionales y de Política de Seguridad (vicepresidente de la Comisión Europea), con la labor de coordinar las dos dimensiones (intergubernamentales y comunitarias) de la política exterior europea (Mix, 2011, p. 378). El esfuerzo por generar consistencia (interna y externa) se tradujo en la creación en 2010 de un cuerpo de apoyo para el alto representante: el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El manejo de las políticas externas en áreas clave está bajo la dirección de la Comisión Europea. Por lo tanto, este ente supranacional de naturaleza “técnica-comunitaria” aborda las negociaciones internacionales y administra el régimen común en asuntos comerciales con terceros países (Mix, 2011, p. 395). Con ese objetivo, el SEAE se ha propuesto avanzar en tales negociaciones “con una sola voz” (SEAE, 2013), esperando que la negociación de Acuerdos de Asociación (AA) con aliados estratégicos de la UE sea unidimensional, para así superar la tendencia de gran parte de los países miembros a “bilateralizar” la negociación de acuerdos —principalmente en materia de inversión— con socios extracomunitarios. De alguna manera, ese objetivo refleja el dilema europeo de adoptar la supranacionalidad (lo que refuerza la Comisión Europea a través de su SEAE) o, como señala Hoogue, de permitirle a los países miembros “retener la máxima soberanía posible” y, entonces, inclinarse por un esquema intergubernamental (2001, pp. 100, 108). Sin embargo, la adopción de una postura supranacionalista o intergubernamental dentro de la Comisión misma varía en las DG, pues los funcionarios de áreas relacionadas con competitividad, agricultura, comercio exterior o política regional

tienden a inclinarse por el primer elemento; mientras que los comisionados que trabajan asuntos de educación, cultura o turismo prefieren el esquema intergubernamental (Hoogue, 2001, p. 112).

En todo caso, cuando se trata de alcanzar acuerdos profundos y complejos, como son los AA —por construir primero un lenguaje común en asuntos políticos y de cooperación, para luego tocar asuntos comerciales—, el esquema supranacional ha imperado. Así, resulta coherente la labor de la Comisión Europea, consistente en liderar las negociaciones de tales acuerdos en los cuales los intereses del bloque son representados, sin que necesariamente su finalidad sea el aumento del comercio, sino la incorporación de asuntos de interés común reflejado en el trípede temático de los AA: lo político, la cooperación y el comercio (Guerra, 2010, p. 94). Sin embargo, el objetivo europeo de tener una política exterior común en asuntos económicos es fuertemente criticado por la falta de coherencia y por la insuficiente coordinación institucional, lo que refleja que en la práctica la supranacionalidad no funciona correctamente (Mix, 2011, p. 377).

¿Qué intereses europeos yacen detrás de la negociación de los AA?

Los asuntos de comercio (e inversión) como parte de la PESC europea son conocidos como los “aspectos técnicos de las relaciones internacionales” (Mix, 2011, p. 394), cuyo abordaje es supranacional. No obstante, esa perspectiva amplia e integradora choca con la ya reconocida tendencia de los países del bloque europeo que compiten desafortadamente unos con otros por alcanzar resultados positivos en sus relaciones de inversión, particularmente. Así que la “feroz” competencia (Youngs y Springford, 2013, p. 1) intracomunitaria, acentuada tras la crisis de la burbuja hipotecaria estadounidense (2008) y profundizada por la prelación que desde los noventa se les ha dado a los criterios geoeconómicos sobre otros elementos (Guerra-Barón, 2012a, p. 393) ha generado que algunos países de la UE prefieran demostrar un mejor desempeño en materia de inversión que, a futuro, pueda traducirse en acuerdos bilaterales (país a país) con sus pares del sistema económico internacional. Tal viene a ser el caso de Alemania y sus esfuerzos por alcanzar mayores desempeños en comercio e inversión; de Dinamarca y la creación de un nuevo puesto en la cartera de relaciones exteriores para asuntos de comercio e inversión; de Holanda y la apuesta por la “diplomacia económica”; de Francia y su llamado por un “patriotismo económico”; de España y la promoción de su marca país; del Reino Unido y el relanzamiento de su política exterior

comercial (Youngs y Springford, 2013, p. 3). De esa manera, la idea de adoptar una PESC en asuntos comerciales y de inversión es mucho más difícil de concretar que un pronunciamiento único en temas militares y de seguridad.

Ante la conducta generalizada de *free riders* europeos, la labor de la Comisión Europea queda en entredicho, así como la idea del Tratado de Lisboa de concentrar la red de acuerdos bilaterales de inversión en un único conducto: el comunitario (Youngs y Springford, 2013, p. 2). Por otro lado, es válido cuestionarse por la intención de las autoridades europeas de darle coherencia al objetivo de tener una política exterior única en asuntos de comercio (e inversión), a pesar de la realidad arriba descrita. Desde una perspectiva sistémica, la finalización de la Guerra Fría, y con ella la transición de la bipolaridad a la multipolaridad, abrieron el paso a la consolidación de la gobernanza comercial mundial en la década de los noventa a partir de la entrada en vigencia de la OMC (1995); lo que, sumado a la tendencia de adoptar medidas de corte neoliberal a partir de las recomendaciones hechas por instituciones financieras internacionales (IFI) a los países afectados por la crisis generalizada de la deuda externa de los ochenta, explica la prelación de asuntos geoeconómicos en las agendas nacionales, así como la conducta de la mayor parte de los miembros de la OMC, consistente en negociar acuerdos comerciales regionales en temas de comercio y tratados bilaterales de inversión. A las dinámicas sistémicas descritas no fueron ajenos los miembros de la UE, ni el bloque andino (Pacto Andino); tampoco los países del norte del continente americano (Nafta), ni los Estados del Cono Sur (Mercosur), siendo Chile un país reacio a comprometerse en escenarios multilaterales regionales.

Los 18 Estados europeos miembros de la entonces reconocida Unión Europea en el Tratado de Maastricht (1992) profundizaron en los años noventa sus dinámicas integradoras (mercado único, zona Schengen, unión monetaria —excepto por el Reino Unido—) y se ajustaron a los principios del comercio fijados en la Ronda Uruguay (1994), lo cual explica la disposición de los países europeos más fuertes del momento a negociar acuerdos de inversión, a pesar de tener una posición comunitaria en cuanto a la generación de reglas de juego en asuntos de comercio (bienes, servicios, propiedad intelectual, biodiversidad) con socios estratégicos⁴.

⁴ Como es el caso de Alemania, que negoció el 43% de los acuerdos de inversión en los noventa; Francia, con una tendencia similar, negoció el 50% de tales acuerdos en la misma década que Alemania; Italia, de igual forma, negoció el 54% de los acuerdos de inversión en los noventa;

Bajo la articulación pretendida en el Tratado de Lisboa, y con una Unión Europea resquebrajada por la crisis financiera actual, las relaciones del bloque con Latinoamérica cobran aún mayor importancia. Sin pretender desconocer los avances alcanzados en las cumbres ALC-UE para acercarse birregionalmente⁵, las nuevas dinámicas latinoamericanas son vistas con interés desde Bruselas, lo que explica el objetivo de “encontrar formas aún más ambiciosas de trabajar juntos” (Ashton, 2013)⁶, aprovechando el surgimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2010, lo que lo cualifica como un “interlocutor privilegiado de la UE” (EEAS, 2013).

Así, pues, el interés europeo en Latinoamérica ha adoptado dos vías paralelas de acercamiento birregional, que necesariamente deben nutrirse unas con otras: el diálogo ALC-UE iniciado en los noventa, y las cumbres Celac-UE del siglo XXI. Bajo estas rutas de facilitación de consensos, la agenda interregional Europa-Latinoamérica debe cimentarse sobre nuevos temas que no solo les permita a los países más afectados por la crisis en Europa (Chipre, España, Portugal, Grecia, Irlanda) encontrar una escapatoria, sino a los pares latinoamericanos aprovechar su potencial económico para suplir la ya abultada deuda social. Así, cobra coherencia la propuesta interregional de adelantar una iniciativa conjunta en innovación, investigación e inversión en asuntos prioritarios para ALC, con un enfoque social e inclusivo⁷.

Es evidente la nueva mirada europea a los esfuerzos de los países latinoamericanos por desarrollar nuevos escenarios de integración (como Celac) para superar problemáticas comunes (exclusión y discriminación). Sin embargo, no queda clara cuál sería la posición de Bruselas frente a la creación del nuevo grupo conformado por México, Colombia, Perú y Chile. Bajo una

tendencia que aplica también para el Reino Unido: el 53% de tales acuerdos fueron negociados en esa década. Unctad *Database* (2013).

⁵ Mayor información en Guerra (2009).

⁶ Como lo expresó la Alta Representante (Katherine Ashton) en 2013. Recuperado el 17 de septiembre de 2013 de http://eeas.europa.eu/lac/index_es.htm

⁷ Ello se puso en evidencia en la Cumbre de Madrid (2010), en la cual se planteó una nueva etapa de la asociación birregional, teniendo como propósitos la innovación y la tecnología con miras al desarrollo sostenible (aprovechamiento de la biodiversidad) y la inclusión social; así como en la Cumbre de Santiago (2013), que no solo desarrolló los temas tocados en Madrid, sino que fue más puntual en cuanto a los mecanismos para alcanzar un entendimiento común (diálogo, actividades puntuales, resultados esperados) en temas ambientales (desarrollo sostenible, cambio climático, biodiversidad, energía). Recuperado el 17 de septiembre de 2013 de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf

perspectiva pragmática, se podría pensar que con los países del AIP la UE podría poner en marcha de una manera más rápida y eficiente su intención de promover la inversión en asuntos prioritarios (compromiso ya asumido en el marco de las Cumbres ALC-UE y Celac-UE).

Adicionalmente, la red bilateral de AA ya creada entre la UE y los países de la AP podría facilitar la satisfacción de los intereses allí fijados. Para la UE representaría la posibilidad de intensificar aún más los espacios de diálogo político, cooperación e inversión con los países Arco; y, en desarrollo del eje comercial, algunos grupos económicos europeos se podrían establecer en sectores considerados como prioritarios para la AP (ciencia, tecnología, innovación, servicios). Sin embargo, esa consistencia temática pareciera no corresponder con la razón de ser misma de la Alianza: un espacio de concertación de políticas comunes hacia un estadio de convergencia de políticas (en asuntos económicos, comerciales y de inversión) diseñadas para proyectar el bloque a nivel mundial, y particularmente hacia el Asia-Pacífico, como un mercado común perfeccionado (Acuerdo Marco, 2012).

Implicaciones del surgimiento de la Alianza del Pacífico (AP) en su relación con la Unión Europea (UE)

Con el fin de explorar las posibles implicaciones que tendría para Suramérica el surgimiento de la AP en su relacionamiento con el bloque europeo, a modo de introducción a esta altura de la discusión, es pertinente poner en contexto las similitudes histórico-económicas y los lineamientos generales que comparten México, Colombia y Perú en sus PEE —dejando para un análisis posterior el caso chileno, por las particularidades que presenta.

México, Colombia y Perú

Los países latinoamericanos han adoptado históricamente distintos modelos de regionalismo. Tradicionalmente, el bilateralismo y la alineación con los Estados Unidos (EE.UU.) ha sido una característica compartida por México y Colombia (Bernal, 2010, p. 196), a lo cual Perú debería ser añadido (Guerra, 2012a, p. 389). En medio del contexto de seguidismo de las políticas exteriores de esos países con respecto a EE.UU., la década de los noventa significó para ellos la adopción de fórmulas de liberalización comercial, debido a la necesidad de superar la crisis de la deuda externa de los ochenta y los problemas de balanza de pagos. Así que México, Colombia y Perú adoptaron

las políticas neoliberales “recomendadas” por las IFI (FMI, BM), superaron el modelo de sustitución de importaciones (ISI) y, fruto de la adopción de las medidas derivadas del Consenso de Washington, las políticas domésticas privilegiaron la internacionalización de sus economías como un objetivo primordial (Guerra, 2012a, p. 387, Guerra, 2012b).

México

Relacionando la evolución doméstica de la economía mexicana con su política exterior, como señala Hibert (2008), se distinguen precisos periodos de transición⁸. El México de los setenta de los gobiernos de Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982) respondió al creciente conflicto político-económico mediante el “neopopulismo”⁹. En el plano internacional, aquel adoptó una posición nacionalista antimperialista y reactiva a los intereses de la comunidad de negocios internacional y, en especial, al gobierno estadounidense; lo que luego se reflejó en la participación mexicana —mediante su membresía en el G77— en la estructuración del Nuevo Orden Económico

⁸ El modelo del “desarrollo estructural” (1958-1976) mexicano, el proteccionismo excesivo y el activo rol regulador del Estado implicaron poco relacionamiento del país con las IFI. Luego, el modelo de “desarrollo compartido” (presidente Echeverría, 1970-1976), afectado en su diseño por dos crisis (sistema Bretton Woods y la crisis estadounidense derivada del embargo petrolero de 1973), procuró integrar al objetivo del crecimiento económico el elemento social y redistributivo a partir de la fuerte presión de la población. Sin embargo, la idea de internacionalizar la economía mexicana se implementó sin una reforma fiscal, lo que generó la necesidad de suscribir una carta de intención con el FMI (Hibert, 2008, pp. 194-213).

⁹ En 1976 se constató la macrodevaluación del peso mexicano y, con ello, el acercamiento al FMI; aun así, el populismo se exacerbó y desembocó en crisis cíclicas (1976-1994) de naturaleza político-económica. Sin embargo, la posición de Portillo fue cerrar la gran brecha abierta entre el gobierno y otros frentes —la élite económica, EE.UU., las IFI—, al tiempo que promovió una economía petrolizada (González, 2008, pp. 64-69). Pero el exacerbado apoyo en el petróleo, el aumento de la deuda externa (de 18,2% del PIB en 1980 a 31,6% en 1982), la disminución del ingreso tributario (de 15,8% en 1980 a 6,1% en 1982), más la caída de los precios del barril (1981), terminaron generando una nueva crisis en suelo azteca. Adicionalmente, debido a la explotación de nuevos yacimientos petrolíferos, López anunció el pago anticipado al Fondo y la falta de razones para ingresar al GATT/1947. Ese positivismo generalizado se reflejó en el crecimiento económico (8,6% entre 1978 y 1980) y en la consolidación de grandes grupos económicos; pero, debido a la aplicación de políticas contraccionistas en EE.UU. y Europa, el país azteca sufrió consecuencias fuertes. Para empeorar la situación, López decretó que el petróleo mexicano debía pagarse al precio estipulado por el gobierno, ordenó la expropiación de la banca y asumió el control sobre los cambios en 1982 (Hibert, 2008, pp. 194-213).

Internacional (NOEI) y en la promoción del tercermundismo. Mientras que en el plano doméstico, la élite de negocios calificó al *echeverrismo* como sinónimo del populismo incontrolable y razón de la estatización de la sociedad mexicana (González, 2008, pp. 52, 53, 60 y 63). A pesar del modelo desafiante de Portillo, el inicio de la crisis en 1976 instó al gobernante a adoptar una conducta de alineación con las IFI.

Superado el neopopulismo en el final de la administración de Portillo (1982), asumió la presidencia Miguel de La Madrid (1982-1988) con su intento por acercarse al FMI. Sin embargo, la deuda externa continuó su ascenso (casi US\$80 billones) y, junto con Brasil, México fue uno de los países mundialmente más endeudados, lo que llevó a que la más radical versión del neoliberalismo fuera implementada en el Distrito Federal bajo los *Chicago Boys* (González, 2008, p. 79). Mientras que en el plano del sistema económico internacional, el riesgo derivado de la dependencia del petróleo como fuente central de ingresos generó en De La Madrid la necesidad de insertar a su país en las dinámicas mundiales fijadas en el GATT: hecho alcanzado en 1986 (Hibert, 2008, p. 203).

En medio de la coyuntural situación de crisis económica en México, en términos generales, los principios de la política exterior mexicana han estado enmarcados en el respeto al derecho internacional (libre autodeterminación y no intervención), congruentes con la historia de ese país y las exposiciones a poderes foráneos (estadounidense y europeo) en el siglo XIX, lo que explica la consecuente sensación de Ciudad de México de una latente amenaza a su soberanía. Nutrida por varias doctrinas (Drago, 1902; Calvo, 1907; Carranza, 1918; Estrada, 1930), la política exterior mexicana pasó de ser aislacionista a ser altamente pragmática durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994)¹⁰, quien “trataba de evadir una oposición directa con Estados Unidos”, al tiempo que procuraba diversificar la política exterior de su país en el rubro económico —lo que explica la mirada hacia la UE y Asia (González, 2008, pp. 239, 240 y 248).

La profundización de las relaciones con la UE implicaba para Salinas sentar las bases para superar la crisis económica heredada y desligarse un poco de EE.UU. Con ese objetivo, los mexicanos pasaron de las meras relaciones diplomáticas institucionalizadas en 1960 con la entonces Comunidad Europea, a una relación bilateral más profunda expresada en la suscripción

¹⁰ Salinas de Gortari recibió una economía golpeada por la crisis de 1982 y el terremoto de 1985, la caída de los precios del petróleo en 1986, el desplome de la Bolsa de Valores en 1987, la inflación del 159,2%, una altísima deuda externa (47,6% del PIB), y déficit fiscal (Hibert, 1995, p. 204).

del Acuerdo Marco de Cooperación (México-UE) en 1990. Para ello, las autoridades de Ciudad de México tuvieron que atender el problema de las cláusulas condicionantes sobre democracia y derechos humanos y las sanciones político-económicas que podrían derivarse de su incumplimiento (Gil, 1995, pp. 266, 272 y 274). En cuanto a la iniciativa de Salinas de desalinearse de Washington y de diversificar las relaciones político-comerciales con otros interlocutores, la realidad geográfico-económica de la frontera superó el objetivo presidencial¹¹.

En los años noventa, la política exterior de Ciudad de México hacia Europa fue percibida como un “trato singularizado frente al regional”, ya que a inicios de esa década no había “socios preferidos o seleccionados del área latinoamericana para diseñar una política común, de carácter regional, frente a la UE [...]” (Gil, 1995, p. 279). En ese contexto, es claro el interés que tuvo México desde esa época por balancear sus relaciones internacionales, siendo la UE el socio natural “extra-americano” con el cual podía llegar a acuerdos más profundos en asuntos comerciales, lo que fue aprovechado por Salinas debido a su interés en postularse al cargo de director general de la OMC (Schulz, 1995, p. 193). Las relaciones IFI-México mejoraron ostensiblemente debido al acercamiento promovido durante el mandato de Zedillo (1993-2000), y a causa del objetivo del presidente de posicionarse en la arena económica internacional al hacer parte del bloque liderado por el norte (1994), sumado a una fuerte estrategia de negociación de acuerdos de inversión fuera de Nafta¹².

Entrado el siglo XXI bajo el régimen de Fox (2000-2006), se propuso una “nueva política exterior” desligada de EE.UU.¹³ para erradicar “la impresión [de los pares de la región] de una claudicación de los principios tradicionales” y la clara subordinación de las políticas mexicanas con respecto a los intereses de EE.UU. (González, 2008, pp. 259-260), lo que, sumado al optimismo

¹¹ Por ello, aunque el ingreso de México a Nafta no fue parte del programa económico ideado por Salinas, la membrecía generó grandes expectativas por parte de la población (sociedad civil, empresarios, académicos) que experimentaba una positiva percepción sobre el manejo económico del entonces presidente (Hibert, 1995: 205, 206). Por parte de Washington, el ingreso de México a Nafta implicó la estructuración de un discurso en el que se reconocía a México como un socio económico igual en la relación preexistente (TLC EE.UU.-Canadá), que se tradujo en la luz verde por parte del Congreso estadounidense en 1993 (Skonieczny, 2001, p. 433).

¹² Ejemplo de ello es la negociación de once Apri y de seis TLC (Chile, Colombia, Costa Rica, Unión Europea, Nicaragua y el mismo Nafta) durante la vigencia de Zedillo (Unctad y *WTO Database*).

¹³ Aunque, según Romero y Rivera, Fox rompió con los principios de la política exterior mexicana por la interrupción de las relaciones con Venezuela y Cuba (2013, p. 1).

de los votantes en cuanto a la situación económica del país (2000), explica el triunfo de Fox (Singer, 2009, p. 6).

Fruto de la política gestada por Salinas y continuada por Fox, es posible argumentar para el caso mexicano que la década de los noventa y el nuevo milenio marcaron la ruta para la internacionalización de la economía de ese país, primero ligada (excesivamente) a EE.UU., vía Nafta, y luego con la diversificación de sus relaciones comerciales a partir de la celebración de siete TLC con cinco interlocutores (países EFTA, El Salvador, Japón, Perú, Triángulo Norte y UE) y con una fuerte y variada agenda negociadora de BIT a partir del año 2000 (el 89% de tales acuerdos fueron negociados a partir de ese año. Ver tabla anexa).

La madurez de la relación México-UE se reflejó en el Acuerdo Global (gestado en 1997, vigente en 2000)¹⁴, el cual no solo sirvió para mejorar el *performance* económico de México sino el de los países más golpeados por la crisis en Europa; o, como señala Dür, no fue solo una forma de asegurarles a los exportadores e inversionistas europeos el acceso al mercado mexicano (2007, p. 834), sino un mecanismo de interacción y profundización de la relación Ciudad de México-Bruselas, en tanto México y Brasil son los únicos “socios estratégicos” latinoamericanos del bloque¹⁵.

Ahora bien, desde la perspectiva europea, México tiene presencia en la arena internacional (G8, G5, Proceso Heiligendamm)¹⁶ y, por ello, el Acuerdo Global sirve de marco jurídico para regular las relaciones bilaterales. Por lo anterior, dentro de una perspectiva comparada, es evidente la prelación que tendría México en el marco de la Alianza Pacífico en relación con los otros tres miembros del bloque. En cuanto al eje de comercio, el Acuerdo México-UE evidentemente ha facilitado la creación de una “zona de comercio global”

¹⁴ Comercio de bienes en 10/2000, y servicios en 2001.

¹⁵ El hecho de ser considerado como tal implica que el socio tiene capacidad de coordinar posiciones comunes en foros multilaterales con respecto a temas de interés mundial, mediante el reconocimiento de una metodología de consulta y coordinación multitemática (incluyendo asuntos políticos, de seguridad, medioambientales y temas socioeconómicos) no excluyente.

¹⁶ Brasil, China, India, México y Sudáfrica, en el marco del *Outreach 5* (O5), iniciaron un diálogo multitemático conocido como el Proceso de Heiligendamm, cuya finalidad es tener un entendimiento común sobre asuntos de la gobernanza económica global, y propuestas de mejora del fenómeno. Conjuntamente, el G8 y el O5 abrieron un diálogo sobre innovación, fomento y protección a la propiedad intelectual, inversión y responsabilidad social, desarrollo, eficiencia energética y cooperación tecnológica. Recuperado el 17 de octubre de 2013 de http://eeas.europa.eu/mexico/docs/com08_447_es.pdf

que se ha traducido en el aumento del comercio bilateral en más de un 100%; así como en un aumento evidente en los flujos de inversión extranjera (120%). Con respecto a la cooperación, la prioridad está en asuntos como la cohesión social, la economía sostenible, la competitividad y la educación y cultura (COM, 2008, p. 8).

Teniendo en cuenta el reciente ingreso de Enrique Peña Nieto¹⁷ a la presidencia mexicana (12/2012), es posible señalar que ha habido un continuismo en la PEE de sus antecesores —principalmente de Fox—, por lo que el apoyo de Peña hacia la Alianza del Pacífico se ajusta al objetivo presidencial de “transformar a México en una potencia económica emergente” —con base en cinco ejes temáticos—¹⁸ y reconociendo expresamente a Chile como “socio clave” dentro del bloque (Agencia EFE, 2012). Ese continuismo se extiende a las relaciones México-UE.

Colombia

Colombia adoptó la economía de libre mercado como “[...] instrumento principal para la regulación del intercambio comercial internacional [...]” en los años noventa, así como la eliminación gradual de regulaciones proteccionistas (Pastrana, 2000, p. 23). Las medidas de apertura y liberalización económica acogidas por César Gaviria (1990-1994) son consecuentes con la sólida formación económica del líder¹⁹ y su visión sobre el Estado como promotor de los mercados, de las condiciones de competencia y promotor de la IE (PND, caps. I y VII), todo bajo un reconocimiento constitucional (Constitución Política, 1991).

El sucesor, Ernesto Samper (1994-1998), propuso un enfoque público-privado²⁰ en el diseño de la PEE. Bajo su mandato, la estrategia negociadora colombiana fue acotada en torno a pilares económicos y a la aproximación

¹⁷ Abogado (Universidad Panamericana), magíster en Administración (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM). Recuperado el 29 de octubre de 2013 de <http://www.presidencia.gob.mx/presidencia/presidente/>

¹⁸ México en Paz, México Incluyente, Educación de Calidad para Todos, México Próspero y México Actor con Responsabilidad Global. Véase Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

¹⁹ César Augusto Gaviria es economista de la Universidad de los Andes. Fue viceministro de Desarrollo (1978), ministro de Hacienda y de Gobierno en la administración Barco (1986-1990), y jefe de debate y director de la campaña presidencial de Luis Carlos Galán, para las elecciones de 1990.

²⁰ Lo que también refleja la formación del tomador de decisiones (economista y abogado de formación), y, posteriormente, doctor en Ciencias Jurídicas y Económicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

social de su política exterior a través de mecanismos cooperativos (ver tabla anexa), así como en la celebración de acuerdos internacionales de inversión (AI) en los que se privilegiaron ciertas relaciones bilaterales (Chile, EE.UU. y Venezuela) y la integración (regional²¹ y multilateral)²². Con el cambio de gobierno, el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), abogado de formación²³ e hijo del ex presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974), reactivó la producción a partir de las exportaciones y la competitividad²⁴.

La iniciativa pastranista (*Diplomacia por la paz*) se concentró en diversificar las relaciones con otros países —inclinándose por EE.UU.— y en coordinar posiciones negociadoras en asuntos comerciales con el sector privado para beneficiarse de las preferencias arancelarias de EE.UU. y la UE. Multilateralmente le apostó al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), mientras que en Latinoamérica la integración sur-sur con bloques (CAN, Caricom, G3, Mercosur) y algunos países (Chile, Panamá y México) marcó la dinámica regional con acento económico —sin descuidar la necesidad de mejorar las relaciones políticas con Venezuela y los europeos. La diplomacia económica de Pastrana consideró la IE como motor fundamental para ubicar al país como una economía de mercado abierta al exterior²⁵, lo que se impulsó mediante la negociación de BIT y la intensificación de las relaciones con EE.UU. y la UE (Guerra, 2012a, p. 391).

Con la llegada del presidente Uribe (2002-2010)²⁶, la agenda pastranista se siguió, pero de forma más puntual. El interés se centró en mejorar el perfil de negocios del país, intentando desligar el tradicional estigma de la narcotización. Como buen ejemplo de la PE colombiana de tipo presidencialista (Velosa, 2012, p. 43; Tickner, 2007, p. 97), y bajo el convencimiento de consolidar la confianza del inversionista nacional en Colombia, para luego

²¹ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Aladi), Comunidad Andina de Naciones (CAN), G3, Caricom, Centroamérica y Mercosur.

²² Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización de Estados Americanos (OEA), Movimiento de Países no Alineados (Guerra, 2012a, pp. 390, 391).

²³ Doctor en Leyes de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Bogotá), con especialización en el Centro para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard.

²⁴ Los compromisos alcanzados multilateralmente en la OMC generaron una enmienda constitucional (1999) para eliminar la facultad que tenía el Gobierno de llevar a cabo expropiaciones sin indemnización “por razones de equidad” (Mukherjee y Singer, 2010, citados por Guerra, 2012a, p. 391).

²⁵ Se propuso una política comunitaria en el marco de la CAN para la promoción y protección de la IE.

²⁶ Abogado de la Universidad de Antioquia, especializado en Administración y Gerencia de la Universidad de Harvard.

atraer IE, Uribe lideró cambios sustanciales para mejorar el perfil comercial a nivel internacional, así como la integración de bloques (CAN-Mercosur) con una orientación económica a través de mecanismos suaves²⁷.

El presidente Santos (2010-periodo actual) tomó la *relevancia internacional* como soporte transversal de la PEE colombiana para insertarse en los mercados internacionales. Apoyado inicialmente en el acrónimo Civets (2009)²⁸, al final del régimen Uribe, Santos recibió un país bien percibido en el contexto económico global. Consciente de esas potencialidades, del rol activo que debería jugar Colombia en el sistema internacional, e inspirado en elementos económicos y gerenciales, Santos incluyó en su plan de gobierno la necesidad de “profundizar relaciones con los países Civets” (PND, 2010-2014, p. 115) y planteó la urgencia de diseñar una estrategia diplomática que hiciera eficaz la presencia del país en distintos foros, para lo cual los intereses de tipo económico de corte neoliberal (facilitación del comercio mediante reducciones arancelarias, promoción a la inversión y negociación de tratados internacionales de naturaleza comercial) han sido privilegiados. Lo anterior en el contexto de una política exterior moderna para Colombia, dotada de principios y lineamientos fijados por la Cancillería para la proyección del país²⁹ —como es el caso de Civets o BRIC³⁰.

La idea de Santos de proyectar una PEE enfocada en criterios geoeconómicos y expresada en lineamientos estratégicos que privilegian la comercialización³¹ se lee con la necesidad de alinearse con el contexto comercial global,

²⁷ Acuerdo de Complementación Económica 59 (18/10/2004) que incluye preferencias arancelarias, mecanismo transitorio de solución de controversias, reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias. Recuperado de <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DInformativos/SGdi671.pdf>

²⁸ Civets: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Acrónimo usado para referirse a la segunda ola de países que constituirían el milagro económico del futuro, tomando en cuenta indicadores demográficos (población joven y creciente), económicos (economía diversa y dinámica) y políticos (relativa estabilidad política), tales países han sido catalogados como interesantes destinos de IED (Guerra, 2012b, p. 375).

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Principios y lineamientos de la política exterior colombiana. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy>.

³⁰ En el 2000, Jim O’Neill (Goldman Sachs) acuñó el grupo de economías emergentes del futuro: BRIC (Brasil, Rusia, India y China), reportando un comportamiento muy positivo desde el momento de su creación (Calvani y Alderman, citados por Guerra, 2012b, p. 374).

³¹ El acceso al mercado y la inversión para afianzar las relaciones geoestratégicas que impulsen el desarrollo y la integración (primera línea) y para desarrollar temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales (segunda línea).

con la competencia que constantemente mantienen los PED y las economías emergentes por atraer IE (Nel y Stephen, 2010, p. 72), marcando buena parte de su PEE. Por otro lado, el *background* eminentemente económico del presidente Santos³² y de la élite que lo acompaña bien explica que su estrategia de inserción tenga un alto contenido económico y comercial (Guerra, 2012a, p. 393).

Ahora, desde el plano de la PEE y las estrategias de negociación planteadas por Uribe y seguidas —y diversificadas— por Santos, es claro el paso del autoenclavamiento comercial, del limitado aprovechamiento en el régimen comunitario andino, de la solicitud de renovación de preferencias arancelarias a EE.UU. y la UE, y de un tratado con México en 1995 (G3, ahora G2), a un relacionamiento comercial fuerte con socios económicos importantes a partir de la negociación de AII³³. El presidente Santos hereda la agenda negociadora de su antecesor³⁴, y continúa con estrategias de relacionamiento internacional con acento económico; bajo su gobierno, el *lobby* se tradujo en la luz verde del Tratado de Libre Comercio (TLC) de EE.UU. con Colombia, así como en la vigencia provisional del acuerdo con EFTA³⁵ y en la necesidad de que el Acuerdo de Asociación con la UE siga ese rumbo. Sin embargo, el régimen santista está colocando ahora nuevos destinos: algunos Civets (Indonesia, Vietnam, Turquía), Costa Rica, la República Popular China (RPC), el Área de Integración Profunda (AIP, con Chile, Perú y México) e Israel (Guerra, 2012a, p. 395).

Bajo las ideas santistas, la PEE colombiana se ha encauzado hacia la superación del tradicional alineamiento con EE.UU., lo que ha llevado a que la estrategia negociadora en materia comercial se incline hacia la tendencia global de suscribir una buena cantidad de acuerdos bilaterales en materia

³² Economista y administrador de empresas, posgrado en la Escuela de Economía de Londres, la Universidad de Harvard y la Escuela Fletcher de Leyes y Diplomacia. Primer Ministro del Comercio Exterior y Jefe de Delegación de Colombia ante la Organización Internacional del Café (OIC).

³³ Aunque ese cambio fue fuertemente criticado por algunos sectores de la industria colombiana (lácteo, agrícola, autopartes, farmacéutico), que alegaron inconformidades y ejercieron presión para acotar las negociaciones, principalmente con EE.UU. y la UE (Guerra, 2012b, p. 377).

³⁴ Esto es, Canadá (TLC), Corea del Sur (TLC), Chile (TLC), China (Appri), India (Appri), Japón (Appri), Panamá (TLC), Perú (Appri profundizado), Triángulo Norte: Salvador, Guatemala y Honduras (TLC); y Reino Unido (Appri).

³⁵ Asociación Europea de Libre Comercio conformada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Recientemente, el TLC negociado entre los países EFTA y Colombia entrará en vigencia para Colombia, Liechtenstein y Suiza el 1/07/2011. Organization of American States (OAS). Recuperado de http://www.sice.oas.org/TPD/COL_EFTA/COL_EFTA_e.ASP

de inversión³⁶, constatándose así que los tomadores de decisión colombianos hayan optado por consensuar reglas de juego claras, que se han traducido en la construcción de una compleja red de tratados bilaterales³⁷. No obstante, en ese esfuerzo por conformar una PEE, los nuevos *partícipes sin invitación* (empresarios) y las entidades públicas facilitadoras de la inversión (Proexport) han adoptado posiciones encontradas. Los actores públicos han desarrollado el mandato presidencial, lo que se ha traducido en reafirmar el alcance de los derechos y obligaciones de los potenciales inversionistas en Colombia como país receptor (*host countries*) a través de la negociación de AII. Así, siguiendo la tendencia global de otras economías emergentes, Colombia ha implementado reformas constitucionales y legales, reafirmando su deseo de ofrecer un sistema jurídico previsible y transparente³⁸.

Con el claro objetivo presidencialista de consolidar al país como un confiable destino de IE, bajo los dos regímenes uribistas, y de alcanzar visibilidad internacional, bajo la actual dirección santista, Colombia sigue la tendencia de muchas economías emergentes, convirtiéndose en un *Estado imitador* más. El país andino se ha valido de *mecanismos suaves* para sobrevivir en el sistema económico internacional, expresados en la implementación de políticas unilaterales —para la mejora de su clima de inversión— y bilaterales —como la suscripción de AII³⁹.

A modo de balance, resulta evidente que la PEE colombiana está eminentemente centralizada en el gobierno y sus ministerios⁴⁰. A partir de la década

³⁶ Como es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia a través de la Dirección de Inversión Extranjera y Servicios, en desarrollo de los lineamientos del Consejo Superior de Comercio Exterior.

³⁷ Lo que a su vez ha generado que mundialmente se contribuya a la conformación y madurez del derecho internacional de las inversiones a partir del aumento evidente de las inversiones transfronterizas (Cheng, 2005, pp. 466-470).

³⁸ Tal como los tomadores de decisión de las economías emergentes se han preocupado por reconocer a los inversionistas extranjeros los estándares de protección aceptados multilateral y consuetudinariamente (trato nacional, seguridad y protección plenas, expropiación —previa compensación—, entre otros) en AII, pero con ciertos beneficios acordados bilateralmente (Guerra, 2012a, p. 396).

³⁹ Guerra (2012a, p. 413). El aumento de AII es irrefutable: para el año 2009 se reportaron más de 5900 tratados en materia de inversión, lo que equivaldría a cuatro tratados por semana. Recuperado de <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2983&lang=1>

⁴⁰ Dependiendo de la naturaleza de la negociación que se adelanta, la participación de los ministerios y departamentos administrativos varía. Sin embargo, tratándose de asuntos comerciales, el liderazgo lo lleva la cartera de comercio, industria y turismo (Decreto 210 de 2003).

de los noventa, ha mostrado históricamente la preocupación de los tomadores de decisiones por diversificar las relaciones comerciales, siguiendo pendiente la iniciativa de profesionalizar —y no politizar— el servicio diplomático. Sin embargo, las estrategias de cada gobernante no alcanzan a basarse en una propuesta teórica o ideológica que fundamente o alindere su desarrollo.

Perú

En cuanto a las consideraciones económicas de la política exterior peruana, la historia es compartida con la realidad de Bogotá. Básicamente, el fenómeno ISI⁴¹, tal como puede predicarse para todos los países latinoamericanos (salvo para Chile), fue implementado hasta la década de los noventa, cuando se ajustaron las políticas comerciales domésticas a las exigencias de la OMC. Aunque, para el caso peruano, el modelo de apertura económica (1950-1961) imperó por la necesidad de insertarse en las lógicas GATT/1947, lo cual concretó con su ingreso a esa organización internacional *de facto* en 1951. Hacia los años sesenta la tierra estaba fuertemente concentrada en pocas manos, así como las empresas privadas (García, 2012, p. 424), principalmente las familiares.

Luego de diez años de gobiernos militares (1965-1980), Belaúnde (1980-1985) llega al poder por segunda vez y con él la idea de alentar únicamente la actuación eficiente del Estado peruano y promover las ventajas comparativas de la economía de ese país (materias primas); lo que devino en la excesiva dependencia de la asistencia financiera del FMI, profundizando el caos económico y llevando al retiro prematuro de Belaúnde del poder en 1984 (Wise, 1986, p. 3).

Más adelante, la crisis generalizada en Latinoamérica se sintió fuertemente en el Perú, en gran medida por las decisiones tomadas por el entonces gobernante (Alan García, 1985-1990), y que devinieron en hiperinflación (7649% en 1990), déficit fiscal (-6,2% PIB), reservas internacionales negativas (US\$317 millones en 1988), y colapso en la producción manufacturera. Como resultado, por razones obvias, el malestar social se basó en la caída

⁴¹ Tal cual sucedió para Colombia, hasta 1990. Durante la aplicación de las ideas *prebishianas*, el rol de la IE en Latinoamérica fue limitado en el seno del Grupo Andino, toda vez que los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (exceptuando Chile, por su salida del bloque en 1976) consensuaron limitar la participación de inversionistas foráneos en la subregión. Como resultado de la implementación del modelo ISI en el bloque andino, puntuales políticas comerciales fueron desarrolladas (como la protección arancelaria: el 70% en 1988; la prohibición a las importaciones de productos como calzado, confecciones, alimentos, equipos de la mano de la subvaluación del tipo de cambio, facilidades crediticias, alto gasto e inversión públicos) (García, 2012, p. 426).

de los sueldos, la disminución del gasto social y el aumento de la pobreza (43,1% en 1985 a 53,6% en 1991); en el plano internacional, primó una política exterior de aislamiento hacia las IFI. Por lo anterior, Perú entró en situación de *default* de cerca de US\$20,000 millones en 1990 (García, 2012, p. 427). Así, los traumatismos reseñados llevaron a que el modelo de apertura económica fuera visto como una manera de superar los efectos negativos de alcance político, económico, financiero y social por parte de la élite limeña.

Guardando rasgos comunes con México y Colombia, la política exterior peruana históricamente ha estado ligada a EE.UU. A pesar de ese *satelismo*, como lo denominan Puertas y Maldonado, el Perú de los años sesenta y setenta bajo el gobierno militar de Juan Velasco (1968-1975) se inclinó a tener relaciones más cercanas con el bloque socialista y con el movimiento de los Países no Alineados. Así, principios como el rechazo total a la intervención extranjera, la apuesta por el Tercer Mundo y la promoción de la integración suramericana irradiaron el plan del entonces mandatario (Puertas y Maldonado, 2007, p. 456) y fueron impulsados como contrapeso a lo que, según Millor, representaba un discurso que buscaba eliminar la subordinación de la tradicional política exterior peruana ligada a la satisfacción de los intereses de la oligarquía limeña⁴² previa al golpe militar⁴³.

Bajo la presidencia del líder del APRA, Alan García (1985-1990) lideró la declaratoria de una moratoria unilateral en el pago de la deuda externa, lo que no solo profundizó la crisis de la deuda, sino el aislamiento del país del sistema financiero internacional⁴⁴ y subregional andino. Tras la crisis de confianza política, la corrupción profundizada y el caos económico legado por García, asume Fujimori (1992-2000) la presidencia, cerrando el Congreso, el poder judicial y el Tribunal de Garantías Constitucionales. La presión internacional liderada por la OEA exigió el retorno “a la normalidad institucional”, lo que hizo Fujimori convocando un nuevo esquema constitucional que respondiera

⁴² Como lo fue la crisis económico-política peruana derivada de las grandes concesiones a grupos económicos transnacionales (International Petroleum Company) otorgadas por Belaúnde (1963-1968), que, finalmente, generaron su caída en 1968 (Millor, s.f., p. 41).

⁴³ La autoproclamada labor transformadora de Velasco se tradujo en fenómenos expropiatorios y de nacionalización de inversiones estadounidenses y en la renegociación de la elevada deuda externa (Millor, s.f. pp. 409-417); lo que, sin duda, generó incertidumbre para los inversionistas foráneos.

⁴⁴ Ocasionado en gran parte por la inflación galopante experimentada en Perú; la devaluación de la moneda en nueve dígitos; el desabastecimiento de productos básicos; el congelamiento y la apropiación gubernamental de los depósitos en dólares; la precariedad económica profunda (García y Eguiguren, 2008, p. 384).

a sus intereses (políticos), y que abrazara el modelo neoliberal. Así, bajo la Constitución de 1993 se mantuvo una gestión gubernamental caracterizada por tener “orientación neoliberal en la economía y [ser] conservadora en lo político” (García y Eguiguren, 2008, pp. 387, 388).

Con Fujimori (1990-2000) se intentó avanzar paralelamente en el plano doméstico y en el internacional, siendo el primero prioritario. El control de la inflación, el manejo sano de la política fiscal y el desarrollo de una reforma tributaria, como indica García, fueron las prioridades del gobernante de ascendencia japonesa. En el marco del *interplay* doméstico *vis a vis* escenario económico internacional, la puesta en marcha de la OMC en 1995 implicaba que los esfuerzos fueran puestos en el acondicionamiento de los asuntos internos a las exigencias ya maduras en la Ronda Uruguay. De ahí que los nuevos temas de la agenda multilateral de comercio (comercio de bienes, servicios y propiedad intelectual) y los nuevos requerimientos del sistema financiero internacional (tendencia a la adopción de un tipo de cambio flotante) se reflejaron en las políticas domésticas peruanas.

La PEE fujimorista se centró en la inserción del país en el escenario económico y financiero internacional (elemento compartido en el mismo momento cronológico con Colombia bajo el mandato de Gaviria), con la particularidad, como lo resalta García (2012, p. 428) de acercar a Lima hacia la comunidad de inversionistas. Así, resultaba obvio que la política arancelaria se simplificara, que se eliminaran las tendencias para-arancelarias, los permisos sectoriales y las gestiones para la disponibilidad de divisas. Esas medidas estructurales de “primera generación” fueron planeadas desde lo público, apoyadas por los grupos económicos, y aceptadas por el tejido social, que veía la posibilidad de sobrevivir en el escenario doméstico e internacional de los años noventa (García, 2012, p. 428).

El hecho de alentar el acercamiento de lo público a los intereses de los inversionistas extranjeros y de ajustar las políticas públicas —de corte económico y financiero— a los principios multilaterales de los años noventa reportó, para el caso peruano, un evidente crecimiento de su economía. Como lo señala García, diversos estudios (Banco Mundial, 2002; Edwards, 1998; Frankel y Romer, 1999) han constatado que hay una relación directa entre la apertura económica del país inca y el crecimiento (citados por García, 2012, p. 431).

Como parte de las transformaciones económicas, y teniendo en cuenta el deseo de la población peruana de superar el caos dejado por García, la opinión pública jugó un papel importante en el sentido de legitimar, si se quiere, el fenómeno de transición. El sentimiento de positivismo se profundizó fren-

te a los retos de seguridad nacional relacionados con el accionar de grupos terroristas (Sendero Luminoso y MRTA), así que para estructurar el nuevo orden económico, para los intereses del país inca fue esencial relacionarse con entes como el BM y el FMI (García, 2012, pp. 432 y 455), lo que implicaba redirigir la PEE hacia la arena internacional, enfatizando la necesidad de generar sinergias positivas con IFI y ajustar la agenda nacional para sacar provecho positivo cuando se alcanzara la entrada en vigencia de la OMC.

Como parte de la estrategia de internacionalización de la economía peruana, una fuerte transición también se percibió en el sostenimiento de negociaciones internacionales de asuntos relacionados con el comercio y la inversión. En cuanto al primer eje, las nuevas lógicas del sistema económico internacional estaban marcadas por los principios de no discriminación, transparencia y predictibilidad; de modo que las nuevas políticas económicas debían responder a los compromisos gestados desde 1947. Así, la negociación y suscripción de tratados internacionales más profundos con socios estratégicos se inició bajo el mandato de Fujimori (ver tabla anexa).

En el plano de los procesos de integración a nivel de las Américas, la posición peruana fue proclive a la creación del ALCA, a finales de 1994; de igual forma, la representación del país en la Comunidad Andina de Naciones (1997) constató el interés de seguir en el bloque, promovió y alcanzó la suscripción de un Acuerdo Comercial con Chile (1998), logró el ingreso al Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC, 1998), e incentivó la creación de una agencia para promover la IE en Perú (García, 2012, pp. 433 y 434). Es evidente que la administración peruana inició la carrera por la atracción de flujos de IED antes que Colombia, al transformar el clima de inversión del país, respondiendo a las exigencias del sistema económico internacional.

Con la entrada de Toledo al poder (2001-2006)⁴⁵ se abrió el debate sobre la pertinencia de un ente ministerial encargado de liderar la fuerte agenda comercial trazada con Fujimori; así que en 2002 se crea el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), con la tarea de avanzar en la agenda multilateral, regional y bilateral del Estado peruano. Como resultado, el *performance* peruano ante la OMC puede catalogarse como activo —principalmente en la Ronda Doha (2001-actualidad)— y pujante ante la CAN, Aladi, APEC e IIRSA. Mientras que en el plano bilateral, Perú alcanzó un Acuerdo

⁴⁵ Primer presidente peruano de origen indígena, economista (Universidad de San Francisco), doctor en Economía de los Recursos Humanos de Stanford University. Recuperado el 30 de octubre de 2013 de http://fsi.stanford.edu/people/alejandro_toledo

de Complementación Económica con ese bloque (zona de libre comercio en desarrollo del Acuerdo Marco CAN-Mercosur, 1998).

Bajo Toledo, el direccionamiento de la PEE peruana le apuntó a la profundización del entendimiento económico-comercial con socios considerados claves para el país, utilizando, en ese entonces, un *approach* conservador; pues tras una agresiva tendencia a la negociación de BIT durante la era fujimorista (más del 80% del total de BIT fueron negociados bajo Fujimori), con Toledo se gestó la idea de negociar acuerdos comerciales más profundos (TLC) y de desacelerar la estrategia fujimorista de negociar BIT. En ese contexto puede explicarse el inicio de múltiples negociaciones en asuntos de inversión: TLC y BIT Chile-Perú; y BIT con Cuba y Singapur (ver tabla anexa), lo que pone en evidencia la clara intención de la élite peruana de pasar de ser mero receptor de cooperación internacional y país beneficiario de preferencias arancelarias (SGP, SGP plus, ATPA y luego ATPDEA). En ese contexto, se entiende la decisión de acercarse a Asia⁴⁶ (ahora Tailandia⁴⁷) y África (mediante el Global System of Trade Preferences among Developing Countries). Con una mirada más local, Perú les apostó a los compromisos asumidos en el bloque andino, cumpliendo con el plazo de desgravación para perfeccionar la zona de libre comercio de bienes (García, 2012, p. 438). Al igual que Bogotá, la posibilidad de suscribir un TLC con EE.UU. significó para Lima un paso trascendental en su PEE; reflejo del fuerte alineamiento de los dos centros de decisión con Washington, y de lo riesgoso que era depender de la entrada de los bienes al mercado estadounidense a partir de las preferencias arancelarias —etapa más temprana de los procesos de integración regional desde una perspectiva económica— (Guerra, 2013). Como resultado de la aprobación del acuerdo por el Congreso de ese país (2006), Perú —al igual que Colombia—

⁴⁶ Según González, el acercamiento de Perú a Asia ha tenido dos momentos: 1) la pérdida de importancia relativa de Perú en los flujos de comercio e inversión hacia el Asia-Pacífico y hacia Latinoamérica desde mediados de los años setenta hasta finales de los ochenta; 2) el fortalecimiento del diálogo y la cooperación transpacíficos entre actores estatales y privados (empresarios y académicos) peruanos a mediados de los ochenta, facilitando el ingreso de Perú al PECC y PBEC en 1991 (2012, p. 209).

⁴⁷ Mediante el Protocolo para Acelerar la Liberalización del Comercio de Mercancías y la Facilitación del Comercio y sus Protocolos Adicionales, siendo los temas centrales: acceso a mercados, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos aduaneros, asuntos institucionales y solución de controversias. Recuperado el 31 de octubre de 2013 de http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=69

desarrollaron esquemas institucionales eficientes para responder a las nuevas exigencias derivadas de los compromisos asumidos.

A inicios del siglo XXI se plantea la necesidad de incorporar el tema del desarrollo en la agenda doméstica peruana, fruto del enfoque de Toledo. Apoyándose en el crecimiento económico alcanzado —resultado del aumento de las exportaciones (US\$23.000.000)— se concibió como motor del desarrollo; se avanzó en las “negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales” para avanzar en la integración con los pares suramericanos (con Mercosur, especialmente) y andinos (ampliación del plazo para la desgravación arancelaria, 2006); hizo *lobby* para obtener mayor acceso al mercado de EE.UU. (vía ATDPEA), la UE y Japón (García, 2012, pp. 437 y 438).

A mitad del siglo XXI, un estadio de indecisión e incertidumbre caracterizó el ambiente político peruano por la posibilidad que significaba la entrada de un candidato con el perfil de Ollanta Humala en la contienda presidencial⁴⁸. Sin embargo, las predicciones no se cumplieron y Humala no se convirtió en uno más en la lista de la nueva izquierda latinoamericana (liderada por Chávez, secundada por Castro, y seguida por Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia y Cristina F. de Kirchner en Argentina), sino que optó por ser una extensión de la PEE heredada de Toledo, pero con la idea de consolidarse en la economía global (García, 2012, p. 440). Las relaciones comerciales bilaterales se han diversificado aún más con Ollanta⁴⁹, al tiempo que se ha comprometido a “destrabar” los proyectos mineros para no restarle competitividad al país (Humala, 2013).

⁴⁸ Hijo de un abogado nacionalista e izquierdista, graduado como militar en una escuela castrense dirigida por EE.UU., formado en tácticas de combate contraguerrilla, con grado de capitán (1991), excombatiente contra la guerrilla maoísta (Sendero Luminoso). Recuperado el 31 de octubre de 2013 de <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/h/humala.htm>

⁴⁹ Ejemplo de ello vendrían a ser los acuerdos suscritos con Venezuela (Acuerdo de Alcance Parcial, 2007), Chile (Acuerdo de Libre Comercio, sustitutivo del Acuerdo de Complementación Económica, vigente desde 2009), México (Acuerdo de Integración Comercial, vigente desde 2011), Canadá (TLC, vigencia 2009), Singapur (TLC, vigencia 2009), China (TLC, vigencia 2010), EFTA (vigente desde 2011, pendiente Noruega), Corea del Sur (Acuerdo de Libre Comercio, vigente desde 2011), Tailandia (Protocolo para Acelerar la Liberalización del Comercio de Bienes y la Facilitación del Comercio, vigente desde 2011), Japón (Acuerdo de Asociación Económica, pendiente su entrada en vigencia). Véase García (2012, pp. 440-441).

Chile

Hacia los años setenta, Chile era considerado como un país moderno y democrático, urbano y con una sociedad culta; donde el motor estatal había desarrollado la noción de un Estado de bienestar para el contexto del continente. Con el respaldo de la Unidad Popular, Salvador Allende alcanzó la presidencia chilena (1970) y propuso la Vía Chilena al Socialismo⁵⁰, generando una abierta polarización —entre opositores (la clase media y la élite de negocios) y adeptos (trabajadores y centrales obreras)—, con efectos claros en el campo económico (atisbos de hiperinflación) y social. Sin embargo, el rumbo de las medidas tomadas por Allende profundizó el malestar político, social y económico, incrementando el temor de la expansión de las ideas comunistas en el Cono Sur y facilitando el *coup d'état* el 11 de septiembre de 1973. Con la entrada de la dictadura (1973-1982) se destruyó la nutrida y variada democracia chilena; y mediante el reconocimiento constitucional (1980), se institucionalizó un nuevo régimen político (la Junta Militar), acogiendo los lineamientos del libre mercado (González, 2008, pp. 19-24).

Tomando como enseñanza los efectos negativos experimentados en México por la implementación de la versión más radical del neoliberalismo (*Chicago Boys*), se propuso la Recuperación Económica de Chile basada en una “estrategia pragmática neoliberal” facilitada por la propuesta del gobierno de implementar medidas de estabilización, renegociar la deuda externa y buscar nuevas líneas crediticias. Así, el paquete institucional estructurado se acompañó de una bonanza económica derivada de la caída del petróleo y el aumento del precio del cobre de 1985 a 1988 (González, 2008, p. 95). Mientras tanto, en el plano comercial internacional se eliminaron casi todos los obstáculos arancelarios; los aranceles disminuyeron abruptamente (del 94% a un arancel uniforme del 10% para todos los bienes en 1979) y se suprimieron las bandas de precios (Ffrench-Davis, 2003, p. 86). Debido a la apertura comercial adoptada, la salida de Chile del Grupo Andino (1976) resultaba casi natural.

El pragmatismo en el manejo de la política económica de Santiago, así como de su PEE, fueron aceptados por el ministro tecnócrata encargado de las finanzas del país (Hernán Büchi)⁵¹ y, en el corto plazo, se reflejó en el aumento del PIB per cápita (aumentó 3,3% entre 1985-1990) y en la disminución

⁵⁰ Como indica González, Allende ordenó la nacionalización de empresas (principalmente de origen estadounidense) de explotación de cobre (2008, p. 23).

⁵¹ Medidas como tipo de cambio bajo, garantías para deudas privadas, procesos de privatización

del desempleo (de 21,4% a 5,7%). Por otro lado, el pago de la deuda fue una prioridad gubernamental, pues no solo mostraba el compromiso de Santiago con sus obligaciones financieras internacionales, sino la transmisión de un mensaje altamente positivo a los inversionistas extranjeros. El positivo desempeño económico fue utilizado por Pinochet como contrapeso a las críticas hechas a su régimen ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (González, 2008, p. 100).

Si bien la PEE chilena fue catalogada como un caso exitoso por la inclusión del pragmatismo en su implementación⁵², el respeto a los derechos humanos (DD.HH.) seguía pendiente. El rol jugado por EE.UU. como mediador entre el régimen de Pinochet y la oposición para alcanzar la transición hacia la democracia mediante un plebiscito, estuvo rodeado de varios cambios en Latinoamérica en países en donde se adoptaron regímenes democráticos⁵³.

Tras la crisis experimentada por Chile (y México) en 1982, se implementó el “proceso de amarre” y se reavivó el ánimo antimilitar en Santiago, expresado en protestas masivas, luego lideradas por los partidos (González, 2008, pp. 87 y 88). En el plano económico se continuó con el dinamismo del sector exportador (también llamado ortodoxo o monetarista global⁵⁴) iniciado desde 1973, y con la aplicación de fórmulas neoliberales hasta 1982. Sin embargo, la crisis de ese año acarrió la necesidad de generar un superávit comercial para atender el servicio de la deuda externa, acompañado de una “segunda reforma comercial”, con una mezcla de restricciones, liberalizaciones e intervenciones en 1983 (Ffrench-Davis, 2003, p. 273).

Una vez terminado el régimen dictatorial de Pinochet (1990), fue aún más evidente el interés chileno por privilegiar un *approach* bilateral —más que multilateral— en escenarios regionales suramericanos (Wehner, 2011, p. 208), principalmente en asuntos de comercio e inversión. Ello se refleja en la clara inclinación de la PEE de Santiago a suscribir TLC y Acuerdos Bilatera-

escalonados, regulación bancaria estricta, inflación baja, estímulos fiscales, política industrial y subsidios a sectores estratégicos, entre otros (González, 2008, p. 99).

⁵² Como lo señalan Simmons y Zachary (2004, p. 175), es evidente la influencia que pueden ejercer los pares exitosos en la toma de decisión de los líderes y las élites de un país. O la influencia por los resultados alcanzados por grupos de países, como lo sería la de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

⁵³ Perú, 1980; Bolivia, 1982; Argentina, 1983; Uruguay, 1985; Brasil, 1985 (González, 2008, p. 103).

⁵⁴ Así denominado por la amplitud del papel asignado al mercado, la privatización de los medios de producción y el cambio en la organización social de Chile (Ffrench-Davis, 2003, p. 83).

les de Inversión (BIT, por sus siglas en inglés) en el siglo XXI (ver tabla anexa) en situación de normalidad política⁵⁵; lo que le ha permitido sobrevivir en el sistema comercial internacional a pesar de, según François, McQueen y Wignaraja, las debilidades en su estructura productiva, si se compara con México o Mercosur (2005, p. 1546).

En todo caso, Chile representa la excepción en su relacionamiento con la UE (si se compara con los otros miembros de la AP), pues mantiene unos bajos aranceles para la mayor parte de los productos importados de ese bloque (10%-11%); mientras que (junto con México) el nivel de apertura en varios servicios de su economía es evidente. Así, como indican François, McQueen y Wignaraja, se ha llegado a liberalizar más en el esquema del Acuerdo Marco México-UE y el AA Chile-UE, que bajo el paraguas OMC (François, McQueen y Wignaraja, 2005, pp. 1548 y 1556). En cuanto a la negociación de BIT, bajo la situación de normalidad democrática de Santiago, ha sido altamente proclive su tendencia a promover la salida de sus inversionistas, así como la entrada de inversión foránea a su territorio, mediante el establecimiento de reglas de juego en materia de inversión extranjera (sea directa o de portafolio); lo que explica la tendencia de negociar el 54% de sus BIT a lo largo del siglo XXI (ver tabla anexa).

Por lo anterior, es posible argumentar que la tendencia del Chile democrático de generar reglas de juego mediante aproximaciones bilaterales (TLC/BIT) corrobora, no solo la preferencia de la PEE de ese país por lo bilateral sobre los esquemas de integración, constatando su calidad de *free rider*, sino la apuesta por el pragmatismo neoliberal gestado en el régimen dictatorial. Sin embargo, la calidad de *free rider*, que solo se entiende en su contexto histórico-económico, se ha traducido en lo que llama Wehner la autopercepción de divergencia chilena en asuntos económicos y culturales en relación con el resto de países latinoamericanos (Wehner, 2009, p. 24), al tiempo que se ha reflejado en la conformación e implementación de una PEE que responde a los intereses domésticos, los cuales se acoplan fácilmente a la gobernanza económica global (GATT/WTO)⁵⁶.

⁵⁵ De hecho, tal como se indica en la tabla anexa, el 66% de los TLC fueron negociados entre el año 2000 y la actualidad.

⁵⁶ Aunque Lederman proyecta que la PEE chilena dejará de lado el unilateralismo para profundizar el regionalismo (2005, p. 136).

¿Es posible estructurar un diálogo birregional Alianza del Pacífico-Unión Europea (AP-UE) a partir del esquema de la gobernanza multinivel?

Desde la puesta en marcha de la Comisión Europea, ha habido doce administraciones distintas⁵⁷. Con Prodi (1999-2004) entraron en vigencia los AA negociados con México (1997) y Chile (2002); mientras que el AA negociado paralelamente por Colombia y Perú con la UE (en el marco del AMP) vio la luz bajo la segunda administración del Comisario Barroso (2004-2014). Bajo el liderazgo de Prodi se consolidó el acercamiento UE-México, en el entendimiento del trípede temático europeo y la consecuente creación de reglas de juego en temas económicos (creación de una zona de libre comercio), políticos y de cooperación, denominado Acuerdo Global, suscrito en 1997 (vigente en 2000). La mayor madurez en la relación bilateral UE-México se percibe en el reconocimiento del país latinoamericano como par estratégico de los europeos (junto con Brasil), así como en la decisión del bloque y del D.F. por sellar la madurez del diálogo político alcanzado en un AA (COM, 2008, p. 4). Reconocida la importancia de México en Latinoamérica, así como en escenarios multilaterales (G8, G5, Proceso de Heiligendamm), la UE procuró el AA básicamente para promover posiciones conjuntas en foros multilaterales (COM, 2008, p. 5).

En el marco de la AP, es evidente que la UE ya tiene una agenda puntual y madura con México; mientras que el resto de los miembros del bloque mantienen un entendimiento menos avanzado. En cuanto a los países andinos, la CAN es considerada como el mecanismo de entendimiento natural para los europeos⁵⁸, cuya piedra angular fue el Acuerdo Marco de Cooperación de

⁵⁷ Walter Hallstein, un abogado y político alemán (1958-1967); Jean Rey (1967-1970), abogado y político belga; Franco Malfatti (1970-1972), periodista y político italiano; Sicco Mansholt (1972-1973), político holandés preparado en agricultura tropical; François-Xavier Ortoli (1974-1977), abogado y político francés; Roy Jenkins (1977-1981), político británico; Gaston Thorn (1981-1985), abogado y político luxemburgués; Jacques Delors (1985-1995), economista y político parisino; Jacques Santer (1995-99), abogado y político luxemburgués; Romano Prodi (1999-2004), profesor y político italiano; finalmente están las dos últimas administraciones de José Manuel Barroso (2004-2014), abogado portugués. Recuperado el 22 de agosto de 2013 de http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/history/index_en.htm

⁵⁸ Al punto que Bruselas reconoció a la CAN como el medio natural de relacionamiento con Perú, aspecto que resaltó cuando el país inca se planteó la posibilidad de salir del bloque andino en 1997 (Valdez, 2012, p. 168).

1993, reemplazado por el nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2003 (Guerra, 2010, p. 89). Bajo ese esquema se gestó el AMP UE-Colombia-Perú, asegurándose de esa forma la posibilidad de que los otros miembros plenos de la CAN (Bolivia y Ecuador) pudieran ingresar. En cuanto a Chile, el hecho de contar con el AA con los europeos implica un avance importante en la diversificación de sus relaciones políticas y comerciales, al tiempo que es coherente con la PEE ideada desde Pinochet.

A pesar de los dos ritmos expuestos en la relación UE-países AP, la creación del bloque en el marco de una nueva crisis económica y de gobiernos predominantemente de izquierda (Mold, 2007, p. 157) en la región, envían a la UE (y a otros interlocutores del sistema económico internacional⁵⁹) un mensaje de compromiso con los principios OMC y los mínimos de la IE.

Ahora, tras este somero análisis comparado de las PEE de los países de la AP, es válido preguntarse si los argumentos expuestos por Bellamy y Castiglione (2011) sobre el rol de la Comisión Europea, y por Shaw (1996) sobre el esquema supranacional de ese ente serían aplicables a un eventual relacionamiento birregional AP-UE. De igual forma, partiendo del argumento de Morata (2004), que tiene en cuenta la “dispersión del poder y de la variedad de las modalidades de decisión” de la UE, es pertinente retomar la pregunta hecha atrás: ¿se pueden estructurar mecanismos de la gobernanza europea para abordar el relacionamiento del bloque con la AP? Por otro lado, trayendo nuevamente a Morata cuando cita a Hooghe y Marks en cuanto a su concepción de GMN, ¿es esa noción aplicable a la relación AP-UE?

Morata expone que la GMN implica dejar de lado la tradicional relación intergubernamental para incorporar a los actores privados en los procesos de toma de decisiones (Morata, 2004); así, ¿las dinámicas de la GMN podrían servir de insumo para un eventual relacionamiento AP-UE?

Si bien la AP refleja los intereses comunes de los miembros (reconocimiento del Estado de derecho, separación de poderes, respeto a DD.HH.), el objetivo — eminentemente comercial (creación de un mercado común)—⁶⁰ muestra en todo caso la necesidad, bastante utópica, de superar aspectos estructurales de inequidad y discriminación. Teniendo en cuenta la evidente convergencia

⁵⁹ Como los países observadores de la AP: China, Corea del Sur, Japón, Australia, Nueva Zelanda, EE.UU., Canadá, Guatemala, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Alemania, Francia, España, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suiza, Turquía.

⁶⁰ Libre circulación de bienes, servicios, capital y personas.

de PEE de los países de la AP, estos han adoptado el mecanismo de la concertación⁶¹ como el ideal para alcanzar consensos hasta lograr el grado más alto de integración, desde la perspectiva económica. Para ello, el órgano máximo es el Consejo de Ministros, al cual asisten los representantes de las carteras de relaciones exteriores y comercio, cuya labor se centra en desarrollar asuntos puntuales de la agenda AP (artículo 4.º del Acuerdo Constitutivo). Si bien las Cumbres⁶² reúnen a las unidades últimas de decisión (Hermann, 2001, citado por Velosa, 2012, p. 41), la operatividad de la AP está concebida como un mecanismo de interacción intergubernamental que, a nivel más técnico, es desarrollado por el Grupo de Alto Nivel (viceministros) y los Grupos Técnicos.

Bajo la estructura institucional de la AP, es claro que se ha optado por una relación intergubernamental en la que los privados no son incorporados en el proceso de toma de decisiones; aunque, con una mirada más amplia, se podría señalar que los intereses de la comunidad de negocios mexicana, colombiana, peruana y chilena sí son tenidos en cuenta. Incorporando al análisis los fenómenos de convergencia de las PEE de esos países en el estudio comparado —en períodos cronológicos similares para México, Colombia y Perú—, es claro que esa convergencia facilita que la concertación⁶³ sea más fácil de alcanzar. Sin embargo, tratándose del relacionamiento AP-UE, el esquema de la GMN europeo supera ampliamente el objetivo gobierno-gobierno que ha inspirado la creación del bloque cuyo interés es el Asia-Pacífico (Declaración de Lima, artículo 3.º 1C). Por lo anterior, en un eventual relacionamiento AP-UE, el mecanismo de entendimiento birregional sería de tipo gubernamental, por ser el mecanismo planteado por el bloque americano desde su gestación.

Conclusiones

Dada la convergencia de intereses político-económicos reflejados en la red de AA que los europeos tienen con cada uno de los países de la AP, el acercamiento

⁶¹ Entendido como “un proceso mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general a nivel diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos” (Tokatlian, citado por Franco y Robles, 1995).

⁶² De ahí que desde la Cumbre de Lima (4/11) se hayan realizado seis cumbres más (Mérida, 12/11; Paranal, 6/12; Cádiz, 11/12; Santiago, en el marco de la cumbre Celac-UE- 01/13; Cali, 5/13).

⁶³ Considerada como la cooperación en sentido estricto, en la que los actores y organizaciones tienen como objetivo alcanzar niveles de conformidad recíproca mediante un proceso de negociación (Keohane, citado por Franco y Robles, 1995).

que podría gestarse entre UE-AP partiría de los entendimientos ya alcanzados bilateralmente, siendo México el país que tiene la relación más madura con Europa. El SEAE ha mostrado su interés por avanzar paralelamente con los países Celac, pero nada ha manifestado sobre una relación nueva AP-UE.

La AP se presenta como “una línea pragmática de cooperación comercial”⁶⁴, lo que no solo la ubica como lo que llamo un *host-blok* atractivo para la IE a nivel global, sino que muestra el interés del bloque por valerse de mecanismos cooperativos en asuntos de comercio e inversión. Por otro lado, la convergencia de la PEE de los países de la AP se refleja en los AII negociados, principalmente en el siglo XXI, con socios clave como la UE y EE.UU., siendo China el socio común en materia de inversión únicamente (BIT).

Con ello, pensar en un entendimiento interregional (UE-AP) a partir del enfoque analítico de la GMN —en los términos de Hooghe y Marks— sería muy forzado. Mientras la Comisión adopta un esquema supranacional de naturaleza “técnica-comunitaria”, la AP ha optado por un entendimiento intergubernamental altamente técnico, en el que la concertación es el mecanismo de interacción estadual seleccionado. Desde una perspectiva más general, es muy probable que los países europeos busquen desarrollar acercamientos bilaterales con el bloque (AP), lo que se corrobora con la calidad de Países Observadores, de Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido.

⁶⁴ Ministro de Economía de México, 2013. Recuperado el 5 de noviembre de 2013 de <http://www.portafolio.co/economia/alianza-del-pacifico-industria-alemana>

Recomendaciones

- El interés de la AP es eminentemente de negocios y pragmático, por lo que los Países Observadores europeos podrían identificar los sectores que los gobiernos de la AP han priorizado en sus planes de gobierno (ciencia, tecnología, infraestructura), reconociendo las grandes diferencias que existen en la AP.
- La red de AA ya gestados entre la UE y cada país de la AP debe ser hábilmente aprovechada en términos de cooperación (en asuntos clave) e inversión, principalmente.
- Partiendo de la convergencia de PEE de los países de la AP, debería crearse una hoja de ruta común a partir de los aspectos comunes de la red de AA ya construida con la UE. Así, podrían decantarse un mínimo de asuntos prioritarios para abordar como bloque y que resulten en provecho del desarrollo (principal problema para México, Colombia y Perú).
- Los compromisos internacionales asumidos en materia de comercio e inversión ya se han planteado en la red de AA, AMP y BIT entre la UE/países europeos y los miembros de la AP; es recomendable entonces generar alianzas público-privadas interregionales que faciliten los acercamientos entre las comunidades de negocios y estas, y carteras clave de las regiones.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. (2012). Recuperado de http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_22.pdf
- Agencia EFE. (2012). *Peña Nieto compromete la apuesta de México por la Alianza del Pacífico*. Recuperado de <http://www.efe.com/efe/noticias/america/portada/peña-nieto-compromete-apuesta-mexico-por-alianza-del-pacifico/2/64/1873392>
- Bellamy, R. y Castiglione, D. (2011). Democracy by delegation? Who represents whom and how in european governance. *Government and Opposition*, 46 (1), 101-125.
- Bernal-Meza, R. (2010). International thought in the Lula Era. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 53, 193-213.
- Cheng, T-H. (2005). Power, authority and international investment law. *American University International Law Review*, 20 (3), 466-518.
- Comisión de las Comunidades Europeas (COM). (2008). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia una asociación estratégica UE-México. Bruselas, 15 de julio de 2008*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/mexico/docs/com08_447_es.pdf
- Constitución Política de Colombia de 1991. (1991). Recuperado de <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>
- Dür, A. (2007). EU Trade Policy as protection for exporters: the Agreements with Mexico and Chile. *Journal of Common Market Studies*, 45 (4), 833-855.
- European Comision (EC). (2013). Recuperado de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/how-we-work/index_en.htm
- European External Action Service (EEAS). (2013). Recuperado de http://eeas.europa.eu/lac/index_es.htm
- François, J., McQueen, M. y Wignaraja, M. (2005). European Union-Developing Country FTAs: Overview and analysis. *World Development*, 33 (1), 1545-1565.
- Franco, A. y Robles, F. (1995). Integración: un marco teórico. *Revista Colombia Internacional*, 30, 16-22.
- Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: J. C. Sáez Editor.
- García, D. y Eguiguren, F. (2008). La evolución político-constitucional del Perú 1976-2005. *Estudios Constitucionales*, 6 (2), 371-398.
- García, J. (2012). La política de comercio exterior y de desarrollo del Perú. En *Veinte años de política exterior peruana (1992-2011)*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Gil, J. (1995). Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Imred-SRE, 46.
- González, F. (2008). *Dual transitions from authoritarian rule: institutionalized regimes in Chile and Mexico, 1970-2000*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- González, F. (2012). Relaciones de Comercio e Inversión del Perú con el Asia-Pacífico. En *Veinte años de política exterior peruana (1992-2011)*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guerra, A. (2010). La naturaleza de las relaciones entre ALC-UE, con miras a la suscripción de un Acuerdo de Asociación CAN-UE. *Contexto. Revista de Derecho y Economía*, 27, 85-108.
- Guerra, A. (2012a). Colombia y Brasil: un análisis desde la perspectiva económica. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 387-422). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Guerra, A. (2012b). Los Civets en el horizonte de la política exterior colombiana. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 371-390). Bogotá: KAS.
- Guerra, A. (2013). ¿Aproximaciones institucionales a problemas subregionales? Una mirada a la pobreza desde la CAN, el Mercosur y la Unasur. *Revista Papel Político*, 18 (1), 207-226.
- Hibert, A. (2008). La economía mexicana: a la búsqueda del modelo económico. En N. Consani, A. Sepúlveda y Z. Zeraoui (Eds.), *Las Relaciones Internacionales de América Latina. Transitando los inicios del siglo XXI* (pp. 191-213). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Hooghe, L. (2001). *European Commission and the integration of Europe*. Port Chester: Cambridge University Press.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 51-85). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Humala, O. (2013). *Discurso del presidente Ollanta Humala en la 31 Convención Minera Perumin 2013*. Recuperado de <http://gestion.pe/economia/ollanta-humala-nuestra-cartera-proyectos-mineros-crece-35-cada-ano-2076739>
- Lederman, D. (2005). *Political economy of protection: theory and the chilean experience*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Millor, M. (s.f.). *Algunos aspectos de la política exterior del nuevo régimen peruano*. Recuperado de http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/9V4NI3CRIIASJ2TR48U7TTXEK4QU5S.pdf

- Mix, D. (2011). The European Union: foreign and security policy. *Current Politics and Economics of Europe*, 22, 3.
- Mold, A. (2007). *EU development policy in a changing world: challenges for the 21st century*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 19-50). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nel, P. y Stephen, M. (2010). The foreign economic policies of regional powers in the developing world. En D. Flemes (Ed.), *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers* (pp. 71-90). Farnham/ Burlington: Ashgate.
- Pastrana, E. (2000). *Institucionalización de las relaciones económicas internacionales: globalización versus regionalización de la economía*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND). (1990). *La revolución pacífica (1990-1994)*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- Plan Nacional de Desarrollo (PND). (2010). *Prosperidad para todos (2010-2014)*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>
- Puertas, E. y Maldonado, F. (2007). Perú y España, política exterior peruana: 1968-1975. *Investigaciones Sociales*, 18, 455-471.
- Romero, M. y Rivera, O. (2013). Los retos actuales de la política exterior mexicana: una revisión desde la geopolítica crítica. *Asian Journal of Latin American Studies*, 26 (3), 1-28.
- Schulz, D. (1995). Through a glass darkly: on the challenges and enigmas of Mexico's future. En E. Williams y D. Schulz (Eds.), *Mexico faces the 21st century* (pp. 187-205). Westport: Greenwood Press.
- Shaw, J. (1996). *Law of the European Union*. London: MacMillan.
- Simmons, B. y Zachary, E. (2004). The globalization of liberalization: policy diffusion in the international political economy. *The American Political Science Review*, 98 (1), 171-189.
- Singer, M. (2009). "Defendamos lo que hemos logrado": economic voting in the 2006 mexican presidential election. En *Special issue on 2006 mexican elections* (pp. 199-236). Recuperado de <http://polisci.uconn.edu/people/faculty/singer/Mexico%20paper%20english.pdf>
- Skonieczny, A. (2001). Constructing Nafta: myth, representation, and the discursive construction of us foreign policy. *International Studies Quarterly*, 45 (3), 433-454.

- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Valdez, J. (2012). Las relaciones del Perú con la Europa comunitaria. En *Veinte años de política exterior peruana (1992-2011)*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Velosa, E. (2012). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 39-53). Bogotá: KAS.
- Wehner, L. (2009). Power, governance, and ideas in Chile's free trade agreement policy. *Econstor-Working Paper*, 102. Recuperado de <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/47730/1/609105167.pdf>
- Wehner, L. (2011). Chile's rush to free trade agreements. *Revista de Ciencia Política*, 31 (2), 207-226.
- Wise, C. (1986). Economía política del Perú: rechazo a la receta ortodoxa. Documento de Trabajo No. 15. *Economía Política*, 1 (15), 1-58. Recuperado de <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/ddt15.pdf>
- Youngs, R. y Springford, J. (2013). Europe's trade strategy: promise or peril? *Policy Brief*, 15.

Anexo

CUADRO COMPARATIVO DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN-ALIANZA PACÍFICO

| País* | TLC | | | | APPRI | | | |
|--------|----------|-----------------|--------|-------|---------------|-----------|-----------------|----------|
| | BIENES | B + S | AÑO S | AÑO V | País | AÑO S/V | País | AÑO S/V |
| México | | Chile | 1998 | 1999 | Alemania | 2001 (V) | Grecia | 2002 (V) |
| | | Colombia (G2) | 1994 | 1995 | Argentina | 1998 (V) | Holanda | 1999 (V) |
| | | Costa Rica | 1994 | 1995 | Australia | 2007 (V) | Islandia | 2006 (V) |
| | | EFTA | 2000 | 2001 | Austria | 2001 (V) | India | 2008 (V) |
| | | El Salvador | 2000 | 2001 | Belarus | 2009 (V) | Italia | 2002 (V) |
| | | Japón | 2004 | 2005 | Bélgica y | 2003 (V) | Panamá | 2006 (V) |
| | | NAFTA | 1992 | 1994 | Luxemburgo | | Portugal | 2000 (V) |
| | | Nicaragua | 1997 | 1998 | China | 2009 (V) | Reino Unido | 2007 (V) |
| | | Perú | 2011 | 2012 | Corea del Sur | 2002 (V) | República Checa | 2004 (V) |
| | | Triángulo Norte | 2000 | 2001 | Cuba | 2002 (V) | Singapur | 2011 (V) |
| | | Uruguay | 2003 | 2004 | Dinamarca | 2000 (V) | Suecia | 2001 (V) |
| | | UE | 1997 | 2000 | Eslovaquia | 2009 (V) | Suiza | 1996 (V) |
| | | | | | España | 2008 (V) | Trinidad y | 2007 (V) |
| | | | | | Finlandia | 2000 (V) | Tobago | 2002 (V) |
| | | | | | Francia | 2000 (V) | Uruguay | |
| | | | | | Francia | 2000 | | |
| | Colombia | | Canadá | 2008 | 2011 | China | 2012 (V) | |
| | | Chile | 2006 | 2009 | España | 2007 (V) | | |
| | | EE.UU. | 2006 | 2012 | India | 2012 (V) | | |
| | | EFTA** | 2008 | 2011 | Japón | 2011 (NV) | | |
| | | México (G2) | 1994 | 1995 | Perú | 2010 (V) | | |
| | | Triángulo Norte | 2007 | 2009 | Suiza | 2009 (V) | | |
| | | UE*** | 2012 | 2013 | Reino Unido | 2010 (NV) | | |

Continúa

Continuación

| País* | TLC | | | APPRI | | | |
|-------|---------------|-------|-------|-------------------------|----------|-----------------|--------------|
| | B + S | Año S | Año V | País | Año S/V | País | Año S/V |
| Perú | Canadá | 2008 | 2009 | Alemania | 1997 (V) | Italia | 1995 (V) |
| | Corea del Sur | 2011 | 2011 | Argentina | 1996 (V) | Japón | 1999 (V) |
| | Costa Rica | 2011 | 2013 | Australia | 1997 (V) | Malasia | 1995 (V) |
| | Chile | 2006 | 2009 | Bélgica y Luxemburgo | 2008 (V) | Noruega | 1995 (V) |
| | China | 2009 | 2010 | | | Paraguay | 1994 (V) |
| | EE.UU. | 2006 | 2009 | Bolivia | 1995 (V) | Portugal | 1995 (V) |
| | Japón | 2011 | 2012 | Canadá | 2007 (V) | República Checa | 1995 (V) |
| | Panamá | 2011 | 2012 | Chile | 2001 (V) | Rumania | 1995 (V) |
| | Singapur | 2011 | 2012 | China | 1995 (V) | Singapur | 2003 (S, NV) |
| | UE | 2008 | 2009 | Colombia | 2010 (V) | Suecia | 1994 (V) |
| | | 2012 | 2013 | Corea del Sur | 1994 (V) | Suiza | 1993 (V) |
| | | | | Cuba | 2001 (V) | Tailandia | 1991 (V) |
| | | | | Dinamarca | 1995 (V) | Reino Unido | 1994 (V) |
| | | | | Ecuador | 1999 (V) | Venezuela | 1997 (V) |
| Chile | | | | El Salvador | 1996 (V) | | |
| | | | | España | 1996 (V) | | |
| | | | | Finlandia | 1996 (V) | | |
| | | | | Francia | 1996 (V) | | |
| | | | | Holanda | 1996 (V) | | |
| | | | | Argentina | 1995 (V) | Indonesia | 1999 (S, NV) |
| | | | | Alemania | 1999 (V) | Italia | 1995 (V) |
| | | | | Australia | 1999 (V) | Líbano | 1999 (S, NV) |
| | | | | Austria | 2000 (V) | Malasia | 1995 (V) |
| | | | | Bélgica y Luxemburgo | 1999 (V) | Nueva Zelanda | 1999 (V) |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Continúa

Continuación

| País* | TLC | | | APPRI | | | |
|---------|--------------------------------|-------|-------|----------------------|--------------|-------------|--------------|
| | B + S | Año S | Año V | País | Año S/V | País | Año S/V |
| Chile | Colombia | 2006 | 2009 | Bolivia | 1999 (V) | Nicaragua | 2001 (V) |
| | Corea del Sur | 2003 | 2004 | Brasil | 1994 (S, NV) | Noruega | 1994 (V) |
| | Costa Rica | 1999 | 2002 | China | 1995 (V) | Panamá | 1999 (V) |
| | EE.UU. | 2003 | 2004 | Corea del Sur | 1999 (V) | Paraguay | 1997 (V) |
| | El Salvador | 1999 | 2002 | Costa Rica | 2000 (V) | Perú | 2001 (V) |
| | Guatemala | 1999 | 2010 | Croacia | 1996 (V) | Polonia | 2000 (V) |
| | Honduras | 1999 | 2008 | Cuba | 2000 (V) | Portugal | 1998 (V) |
| | Japón | 2007 | 2007 | Dinamarca | 1995 (V) | Reino Unido | 1997 (V) |
| | México | 1998 | 1999 | República Dominicana | 2002 (V) | Rumania | 1997 (V) |
| | Nicaragua | 1999 | 2012 | Ecuador | 1996 (V) | Sudáfrica | 1998 (S, NV) |
| | EFTA | 2003 | 2004 | Egipto | 1999 (S, NV) | Suecia | 1995 (V) |
| | Panamá | 2006 | 2008 | El Salvador | 1999 (V) | Suiza | 2002 (V) |
| | Perú | 2006 | 2009 | España | 1994 (V) | Túnez | 1998 (S, NV) |
| | Transpacific Partnership (TPP) | 2005 | 2006 | Filipinas | 1997 (V) | Turquía | 1998 (S, NV) |
| | | | | Finlandia | 1996 (V) | Ucrania | 1997 (V) |
| | | | | Francia | 1994 (V) | Uruguay | 2010 (S, NV) |
| | | | | Grecia | 2002 (V) | Venezuela | 1995 (V) |
| | | | | Guatemala | 2001 (V) | Vietnam | 1999 (S, NV) |
| | | | | Holanda | 1998 (S, NV) | | |
| | India | | 2006 | 2007 | Honduras | 2002 (V) | |
| Malasia | | 2010 | 2012 | Islandia | 2006 (V) | | |
| Turquía | | 2009 | 2011 | | | | |

B+S: bienes y servicios. S: año de entrada en vigencia. NV: no vigente.

* En la tabla se excluyen los Acuerdos de Alcance Parcial y los Acuerdos de Complementación Económica.

** TLC Colombia-EFTA: Vigente en 2011 para Colombia, Liechtenstein y Suiza. Pendiente para Noruega e Islandia.

***Acuerdo UE-Colombia: Aplicación provisional esperada II semestre/2013.

Fuente: elaboración propia, con datos de WTO-RTA (2013) y Unctad Database (2013).

Perspectivas de las relaciones entre Unasur y la Unión Europea: ¿una nueva forma de birregionalismo?

.....
Maik Zarandi

Introducción

Con Unasur se ha abierto una nueva posibilidad para construir las relaciones entre los Estados suramericanos y la Unión Europea, en forma de un birregionalismo. A los Estados de América del Sur y los Estados de Europa no solo los unen raíces históricas comunes, valores comunes y fuertes relaciones comerciales: las dos regiones también tienen intereses conjuntos ante los desafíos globales.

En este capítulo se examinan las posibilidades que se abren para una relación de forma birregional entre Unasur y la UE para los próximos años, y se examinan los obstáculos que existen para tal birregionalismo. Después de elaborar las bases teóricas para tratar el tema, se analizarán las diferentes áreas, que parecen ser de mayor importancia para la pregunta central. Las suposiciones teóricas se pondrán en relación con evoluciones empíricas seleccionadas para, al final, formular recomendaciones concretas para la futura gestión de las relaciones entre América del Sur y la Unión Europea.

Acercamiento teórico al tema del birregionalismo

El acercamiento teórico en esta contribución partirá, en primera línea, del realismo neoclásico para el análisis de las estrategias regionales de las potencias secundarias suramericanas, que son Colombia, Venezuela, Argentina y Chile,

hacia la potencia regional, Brasil, y las estrategias a nivel global. Las ventajas que ofrece el realismo neoclásico para el acceso al tema, en comparación con el neorrealismo, se explican al principio del cuarto apartado de este texto.

Para el acercamiento al tema del interregionalismo se utilizan planteamientos teóricos del neoinstitucionalismo y del constructivismo. Con el fin de examinar el tema de la formación de identidad y *actorness*, el acercamiento se hará desde el constructivismo, y se trabajará con conceptos como normas, valores, roles, autopercepción y el discurso colectivo.

En las relaciones internacionales (RI), en los últimos años, existe el consenso de que las regiones ocuparán un lugar cada vez más importante en el orden internacional (Nolte, 2012, p. 20). El regionalismo se puede entender como respuesta de los Estados para enfrentar los desafíos de la globalización, que cada vez menos pueden resolver ellos solos (Shaw, Grant y Cornelissen, 2011, p. 10). El interregionalismo, en primer lugar, se puede definir como un proceso de interacción entre dos regiones (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 9). El tipo más desarrollado de interregionalismo es la relación institucionalizada entre dos grupos de Estados, en la que cada grupo coordina sus acciones hacia el interior de sí mismo (Doidge, 2011, p. 2).

El tipo clásico de interregionalismo es el birregionalismo, que describe las relaciones a nivel estatal. Cuando se trata de una cooperación birregional de actores no estatales, como por ejemplo las sociedades civiles, se habla de “transregionalismo” (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 10). El enfoque de esta contribución será el del birregionalismo.

En el mundo posbipolar se supone, en las RI, que el interregionalismo tiene una alta relevancia para la gestión de *global governance* (Doidge, 2011, p. 2). Las principales teorías de las RI tienen diferentes explicaciones al por qué se forman las regiones. Desde la perspectiva de las teorías realistas, la regionalización se da por la actuación de representantes del Estado, que actúan movidos por intereses nacionales que esperan poder obtener por medio de interacciones regionales (Doidge, 2011, p. 19). Desde la perspectiva constructivista, la regionalización se explica como un proceso de socialización, en el que los factores centrales son la evolución de una identidad común y las percepciones de roles. Desde la perspectiva realista, el interregionalismo se explica en el contexto de la política de poder y los intereses geoestratégicos; mientras desde la perspectiva constructivista, se da importancia a los valores comunes y a la proyección del propio modelo de integración a otras regiones (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 4).

La integración de la perspectiva neoinstitucionalista parece ser importante, cuando se trata de examinar las relaciones de una región hacia la Unión Europea. En las RI, la UE se contempla como el tipo de integración regional más avanzado, en comparación con el nivel internacional (Gaens, 2011, p. 69). Desde la fundación de la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea (PESC), con el Tratado de Maastricht en 1992, la UE ha escogido el interregionalismo como la forma preferida de la gestión de sus relaciones con otras partes del mundo (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 2). Esto se basa en la idea de que la integración regional abre la posibilidad —como lo argumenta la Comisión Europea en 1994— de racionalizar las relaciones exteriores y la cooperación internacional (Doidge, 2011, p. 1).

En el caso de la UE se ha podido observar una postura que prefiere los tipos de interregionalismo institucionalizados y formalizados (Doidge, 2011, p. 2). Desde el Tratado de Maastricht, la PESC ha sido desarrollada, y con el Tratado de Lisboa, en el 2009, ha obtenido su actual arquitectura institucional. Con el propósito de fortalecer la PESC, y para una mejor representación exterior, se ha creado el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el cargo del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Araeps) y el cargo del Presidente del Consejo Europeo. El acento de la UE en el interregionalismo, como tipo preferido para gestionar sus relaciones exteriores con otras regiones, también se puede explicar por la suposición de que un interregionalismo basado en instituciones desde una perspectiva neoinstitucionalista puede llevar a una “legalización” de las relaciones internacionales y puede figurar como un catalizador para un tipo más transparente de gobernanza global (Doidge, 2011, p. 18). Ambos aspectos son metas que la UE sigue.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista, las instituciones pueden mejorar las posibilidades para una cooperación permanente o duradera, no solo porque reducen los costos de transacción y producen una mayor transparencia, sino también porque producen confianza y la expectativa más segura de comportamiento (Keohane, 1984, pp. 245 y ss.). Las instituciones también pueden tener efectos en las acciones políticas de los Estados porque mediante las reglas existentes pueden restringir las acciones de estos. Los efectos que las instituciones pueden tener dependen del grado de la institucionalización (Keohane, 1989, p. 3). El interés que tiene la UE en la integración regional y en la construcción de fuertes instituciones en Suramérica también se puede entender en este contexto.

Desde la perspectiva constructivista, las organizaciones regionales son construidas por procesos sociales y pueden desarrollar *actorness*. En la cooperación con otras organizaciones regionales, la UE se presenta como *actor*. El interregionalismo desde esta perspectiva teórica se establece con el fin de transferir el propio modelo de rol a la otra región, pero la cooperación interregional también fortalece el propio modelo de rol hacia adentro de la UE (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 4). Por otro lado, la cooperación de la UE con otra organización regional puede tener el efecto de fortalecer el *actorness* de esta (Söderbaum y Langenhove, 2007, pp. 3 y 11). Como características de los *actorness* de las regiones están: presencia, posibilidad de ser identificado, agregación de intereses, formulación de metas y política, y capacidad de tomar decisiones y de implementarlas (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 4). La definición de lo que es el sistema internacional también difiere fundamentalmente entre las teorías realistas y constructivistas. Mientras el neorrealismo define el sistema internacional como la distribución de las capacidades materiales de los Estados, el constructivismo, que comparte algunas suposiciones con el neorrealismo, define el sistema internacional “as a distribution of ideas” (Wendt, 1999, p. 5).

Diseño y prioridades del análisis

En este análisis, que investiga las posibilidades de un birregionalismo entre Unasur y la UE no se puede suponer que en el lado europeo y en el lado suramericano existen intereses homogéneos entre los diferentes Estados. De todas formas, el enfoque central en este análisis acerca de las condiciones que existen para un birregionalismo se dirigirá al caso de Unasur. Este acercamiento se basa en las siguientes suposiciones:

1. Como la UE, ya mantiene formas birregionales institucionalizadas de cooperación en América Latina, se supone, analíticamente, que desde el lado europeo las condiciones para un birregionalismo Unasur-EU están dadas.
2. Ni Unasur ni la UE constan de Estados de igual fuerza, pero el proyecto de integración de la UE depende de menor forma de un solo Estado, como es el caso de Brasil y Unasur. La potencia primaria Brasil no solo busca una posición central dentro de la arquitectura política y económica en Suramérica (Pastrana y Vera, 2012a, p. 617), sino que también es el punto de referencia clave para las estrategias de las cuatro potencias secundarias de América del Sur. Estas reac-

cionan a la pretensión de liderazgo de Brasil con diferentes estrategias de *soft balancing* para equilibrar la distribución asimétrica de poder (Flemes, 2012, p. 20). Dado esto, Brasil analíticamente es el Estado, en la constelación Unasur-UE, del que más dependen las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE. Por lo tanto, en este análisis se pone un enfoque especial en el papel que juega Brasil y en las reacciones de las potencias secundarias a la pretensión del liderazgo brasileño dentro de Unasur.

3. Mientras la UE viene de una larga historia de integración regional y dispone de la PESC y de instituciones supranacionales, las condiciones de Unasur presentan una imagen diferente. Desde su fundación, en el año 2004, Unasur ha visto avances grandes con respecto a la integración regional. Pero hasta el momento Unasur tiene instituciones débiles e intergubernamentales. Las competencias de la Secretaría General y de la Presidencia *Pro Tempore* para la representación exterior de Unasur aún son fuertemente restringidas (Bernal-Meza, 2013, p. 12). A diferencia de Europa, en Suramérica existen varias organizaciones regionales o formatos de integración, con paralelas y superpuestas formas de la integración regional (Gratius y Nolte, 2013, p. 3), y existen diferentes opciones de integración regional, que se encuentran en una relación entre la “competencia y la complementariedad” (Pastrana y Vera, 2012a, p. 614).

A partir de tal constelación analítica, y después de un vistazo general a la evolución de las relaciones entre la UE y América del Sur (en el tercer apartado de este texto), en el cuarto apartado se examinan las condiciones para las perspectivas y las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE, basando el análisis en el realismo neoclásico, preguntando por las estrategias de las potencias secundarias de Unasur hacia la potencia primaria. Con el concepto de *balance of power* se presentará la manera como las potencias secundarias se posicionan dentro de Unasur, pero también se analizará qué papel ocupan las organizaciones regionales con respecto a estas estrategias. Con base en lo anterior se espera crear una mejor posición de reposo para estimar las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE. Con este fin también se integrará el concepto de potencia regional líder al análisis porque, por un lado, el papel internacional de Unasur depende en alto grado de la hegemonía brasileña (la aceptación del liderazgo de Brasil por parte de las potencias secundarias). Por otro lado, se supone una correlación entre la

posición de poder regional de la potencia primaria y la posición de esta en el sistema internacional. En este contexto se intentará establecer un puente entre las suposiciones del realismo neoclásico y las suposiciones del neoinstitucionalismo acerca del papel que pueden tener instituciones dentro de las estrategias de *balancing*. En el quinto apartado se examinarán los posibles temas que existen para una agenda común, y en el sexto se analizará cómo los cambios de las capacidades relativas de cada bloque han transformado las condiciones para un birregionalismo Unasur-UE. Con un acercamiento constructivista, en el mismo apartado se intentará —por medio de unos ejemplos seleccionados del discurso colectivo— poner de relieve los elementos centrales que se utilizan para la construcción de una identidad dentro de Unasur. En el séptimo apartado se examinará el papel de los EE.UU. en el birregionalismo Unasur-UE, y en el octavo se hará una breve panorámica de las tendencias, bien hacia un birregionalismo o bien hacia un bilateralismo, de los Estados que se consideran más importantes en la constelación Unasur-UE: Brasil, Colombia, Alemania y España, para al final, en el último apartado, formular unas conclusiones y recomendaciones.

Avances y retrocesos en las relaciones entre la Unión Europea y América del Sur

En el siguiente panorama general no se persigue el fin de elaborar una historia de las relaciones entre la UE y América del Sur. Más bien se trata de una selección de acontecimientos que parecen ser de alta relevancia para las actuales perspectivas de un birregionalismo Unasur-UE.

Desde el lanzamiento de la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina en el año 1999 se han celebrado en total seis cumbres presidenciales en el formato UE-LAC. La última cumbre en tal formato tuvo lugar en mayo del 2010 en Madrid. Desde la fundación de la Celac, en diciembre 2011, que incluye a todos los 33 Estados de Latinoamérica y el Caribe, sin invitar a EE.UU. y Canadá, las cumbres birregionales se celebran en el formato UE-Celac. La primera cumbre en este formato tuvo lugar en Santiago de Chile del 26 hasta el 27 de enero del 2013 (Consejo de la Unión Europea, 2013a). Respecto a los Estados de Suramérica, se han institucionalizado los formatos birregionales UE-Mercosur y UE-CAN. Fuera de estas relaciones birregionales se lanzó una cooperación estratégica entre la UE y Brasil en el 2007, y en julio del mismo año se celebró la primera cumbre UE-Brasil en Lisboa (Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, 2013).

La historia de las relaciones birregionales entre América del Sur y la UE está marcada por altos y bajos.

Dentro del contexto de la estrategia de relaciones exteriores de la UE, y dentro del contexto de su preferencia por formatos de cooperación interregionales, en 1999 se abrieron las negociaciones sobre un acuerdo de asociación con Mercosur, que iba a incluir un TLC. En los primeros años, las relaciones evolucionaron de manera dinámica y en los dos lados hubo interés para concluir las negociaciones de una manera rápida (Jara, 2011, pp. 140 y 143).

Por diferencias entre los dos bloques, sobre todo acerca del acceso libre de productos agrarios de los Estados de Mercosur al mercado europeo, las negociaciones se habían suspendido, y recién en el año 2010, en la cumbre de Madrid, bajo la presidencia española en la UE, se retomaron (Diedrichs, 2010, p. 269). Después de la destitución del presidente paraguayo, Fernando Lugo, en junio del 2012, la UE había suspendido las negociaciones temporalmente hasta que se ejecutaran las elecciones presidenciales en Paraguay en abril del 2013. Después de la destitución de Lugo, Paraguay había sido suspendido de Mercosur, pero también de Unasur, y Venezuela ingresó a Mercosur como miembro pleno. El congreso paraguayo, dominado por los partidos de derecha, había bloqueado la membresía plena de Venezuela durante años. Las condiciones para un TLC entre la UE y Mercosur se han dificultado con el ingreso pleno de Venezuela, que se opone a los TLC con la UE, como Bolivia, que ya ratificó el acta de ingreso a Mercosur y está en espera de la ratificación de los parlamentos de los Estados-miembro. En el lado de Mercosur, se sigue criticando la postura de la UE de no hacer suficientes concesiones en el área de los productos agrarios. Sobre todo, se critican en este contexto a los gobiernos de Francia, Polonia y España. En el lado europeo las medidas proteccionistas que habían tomado Brasil y Argentina han causado decepciones. Brasil era uno de los Estados que, después de la crisis financiera, más había tomado medidas proteccionistas a nivel mundial.

Entre Argentina y la UE se empeoraron las relaciones después de que Argentina, en 2011 y en 2012, introdujo fuertes restricciones a las exportaciones de los otros Estados y nacionalizó el YPF, una filial de la petrolera española Repsol. En 2012, la UE denunció a Argentina ante la OMC¹. Después de las elecciones presidenciales en Paraguay y la toma de poder de Cartes, en agosto del 2013, la UE decidió retomar las negociaciones. Especialmente Ale-

¹ La UE denuncia a Argentina ante la Organización Mundial del Comercio (2012). Recuperado de http://economia.elpais.com/economia/2012/05/25/actualidad/1337940405_123416.html

mania declaró un fuerte interés en una pronta conclusión del TLC (Gobierno Alemán, 2013). Pero también Brasil muestra un elevado interés en que haya pronto resultados. Una razón para eso podría ser las negociaciones entre la UE y los EE.UU. acerca del TTIP, por las que parece crecer la preocupación del lado brasileño de quedar marginado en el área del comercio internacional. Otra razón puede ser las crecientes dificultades que tiene Brasil para alcanzar un balance positivo de su comercio exterior. Si tanto la UE como Mercosur en el pasado habían insistido en llevar las negociaciones a su final en forma birregional, en agosto de 2013 aparecieron, tanto del lado europeo como del lado del Mercosur, señales nuevas. El Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Antonio Patriota, mencionó la posibilidad de que Mercosur negocie con la UE en diferentes velocidades. La Comisión Europea declaró que en el caso de que vinieran señales claras de países de Mercosur para abrir las negociaciones a una forma bilateral, se tendría que examinar esta posibilidad (2013). Paraguay y Uruguay han reclamado esta posibilidad desde hace tiempo.

En suma, se puede constatar, que en los últimos años se ha perdido una gran parte de la dinámica en las relaciones birregionales entre la UE y Mercosur, y que se muestra una mayor tendencia hacia un bilateralismo UE-Estados particulares de Mercosur. Por otro lado, una negociación entre Estados particulares de la UE con Estados de Mercosur no es posible porque el comercio es competencia de la UE.

En el caso de las negociaciones entre la UE y la CAN sobre un acuerdo de asociación, que se han comenzado en el 2007, la UE durante algún tiempo había mantenido su postura de solo negociar en forma birregional. Con las negociaciones en forma birregional, la UE sigue el fin de fomentar la integración regional en América del Sur. Con respecto a las grandes diferencias políticas y económicas dentro de la CAN entre Colombia y Perú, de un lado, y Bolivia y Ecuador, de otro lado, los Estados de la CAN habían exigido soluciones flexibles para sus miembros, lo que sobre todo significaba concesiones para Bolivia y Ecuador (Diedrichs, 2008, p. 273). En julio del 2008 se acordó un nuevo formato para las negociaciones: las partes políticas del acuerdo de asociación se debían seguir en forma birregional, mientras las negociaciones del TLC se debían seguir en la forma del marco de la UE con Colombia y Perú, dejando abierta la opción de que Bolivia y Ecuador pudieran ser incluidos en este marco más tarde (Diedrichs, 2009, p. 263). Las negociaciones con Colombia y Perú se concluyeron en el 2010. La estrategia de la UE de diseñar el contenido de los acuerdos con Colombia y Perú de la forma más idéntica posible, para dejar abierta la posibilidad de integrar ulteriormente a los otros

dos Estados de la CAN al marco general de UE-CAN, muestra que del lado de la UE no se ha perdido completamente la esperanza de lograr un acuerdo de asociación birregional con la CAN. Ecuador decidió en el 2013 retomar las negociaciones con la UE².

Los dos ejemplos muestran que, en relación con las fuertes divisiones políticas y económicas de América del Sur, en los dos formatos institucionalizados entre la UE y Suramérica se ha vuelto más difícil llegar a resultados comunes. Los dos ejemplos también muestran que por parte de la UE existe una preferencia por el birregionalismo, pero que la disposición de la UE a una apertura de las relaciones hacia formas más bilaterales ha crecido en los últimos años.

Condiciones internas dentro de Unasur para un birregionalismo con la Unión Europea

Con la reducida presencia de los EE.UU. en América del Sur ha surgido un “vacío de poder” (Pastrana y Vera, 2012a, p. 612), que Brasil ha ido llenando. La fundación de Unasur ha sido una estrategia de Brasil de reunir los procesos de integración de Mercosur y la CAN (Bernal-Meza, 2013, p. 11); pero sobre todo se puede ver como una estrategia de Brasil para ampliar su liderazgo dentro de Mercosur a toda América del Sur (Bernal-Meza, 2013, p. 6). Una de las condiciones principales para el éxito de Unasur como proyecto de integración y, con esto, de un birregionalismo Unasur-UE, es el reconocimiento del liderazgo brasileño dentro de Unasur.

Para Brasil, la producción de seguridad regional es un requisito importante para ganar reconocimiento a nivel internacional como representante de América del Sur (Flemes y Wehner, 2012, p. 2). Para una potencia regional líder, los problemas en su entorno regional pueden limitar las posibilidades de una proyección global de poder (Nolte, 2012, p. 21). Como atributos más importantes de las potencias regionales líderes se consideran: la conexión económica, política y cultural con la región; una influencia crucial para la demarcación geopolítica de la región y para la construcción político-ideal de región; la articulación de una identidad regional; la provisión de bienes colectivos para la región; y la representación de los intereses regionales en

²Negociación de Ecuador con la UE se podría retomar en septiembre (2013). Recuperado de <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/negociacion-de-ecuador-con-la-ue-se-podria-retomar-en-septiembre>

foros o instituciones globales (Nolte, 2012, p. 35). Brasil, en el contexto de la pregunta central por las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE, también ocupa un lugar central porque sigue una estrategia de diversificar la política exterior de los Estados suramericanos frente a los tradicionales centros de poder, que son EE.UU. y la UE, e intenta acercar los Estados suramericanos a poderes como China, Rusia e India (Pastrana y Vera, 2012a, p. 618).

Las potencias secundarias suramericanas intentan mejorar su relativa posición de poder mediante estrategias de *balancing* (Flemes, 2012, p. 20). Mientras el *hard balancing* tiene la finalidad de buscar un cambio fundamental del orden regional, el *soft balancing* busca equilibrar la distribución asimétrica de poder y aumentar los costos de las acciones políticas de la potencia primaria. Como las potencias secundarias no se sienten amenazadas por Brasil, son las estrategias de *soft balancing* las que son relevantes.

El acercamiento teórico desde el realismo neoclásico parece ser idóneo aquí porque, a diferencia del neorrealismo —que postula que el *balancing* está inducido en el sistema internacional (Waltz, 1979, p. 126) y analiza los Estados como *units* no diferenciados por sus factores internos—, el realismo neoclásico integra el nivel doméstico y los factores internos al análisis, sin sacrificar los conceptos centrales del neorrealismo, como la teoría del *balance of power* (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2006, pp. 12 y 13). Una de las preguntas centrales del realismo neoclásico es por qué Estados con *similar external constraints* (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2006, p. 21) adoptan estrategias diferentes de política exterior, como en el caso de las potencias secundarias suramericanas, cuya relativa distribución de sus capacidades es similar (Flemes, 2012, p. 19), y cuyas acciones de política exterior son restringidas por la potencia primaria, Brasil. De esta manera se pueden integrar factores como los diferentes modelos políticos, económicos, ideológicos y de desarrollo que existen en las potencias secundarias, y que van desde gobiernos conservadores con una orientación en comercio libre y una integración al mercado internacional, como Colombia, hasta gobiernos de tipo socialista, con políticas de proteccionismo y fundamentos fuertemente ideológicos, como Venezuela.

Un factor que tiene relevancia en la manera como gestionan las fuerzas secundarias su política exterior, y que por lo tanto influye en las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE, es la *impugnación*. Como se ha constatado anteriormente, para Brasil Unasur puede servir para aumentar su peso a nivel internacional. Acerca de la impugnación, se asume que es más probable que la dirijan las potencias secundarias hacia la potencia líder regional, cuando esta actúa de manera unilateral a nivel global; o cuando la potencia

líder regional no cumple los deberes que están vinculados a la aceptación de su papel como líder; o acerca del uso de la región por parte de la potencia líder, como base para el cumplimiento de sus metas globales (Flemes, 2012, p. 24). Si se asume que la impugnación reduce la cohesión dentro de Unasur y que la UE tiene interés en una integración fuerte de Unasur, entonces sería un argumento, en el sentido de alcanzar una mayor integración dentro de Unasur para preferir un birregionalismo Unasur-UE ante un bilateralismo UE-Brasil. Por parte de Brasil, por otro lado, básicamente existe el interés de mantener relaciones de tipo privilegiado con la UE, porque para Brasil esto puede llevar a un mejor posicionamiento dentro del sistema internacional y a una mayor *visibilidad* internacional, lo que puede beneficiar el cumplimiento de los intereses nacionales de Brasil (Duarte, 2012, p. 350).

El grado de cohesión dentro de Unasur, el tipo de estrategias de *balancing* que adoptan las fuerzas secundarias y el grado de impugnación dependen fuertemente de la manera como Brasil gestione su liderazgo. A partir de Flemes (2012), existen cuatro tipos de liderazgo: *liderazgo distributivo*: para evitar la impugnación, la fuerza primaria tiene que estar dispuesta a proveer bienes públicos o “colectivos” (Pastrana y Vera, 2012a, p. 635) para la región, y estar dispuesta a pagar una gran parte de los costos de cooperación. También es importante, para evitar la impugnación, el *liderazgo multilateral*: compartir el poder con las potencias secundarias dentro de instituciones regionales. El *liderazgo normativo* describe la integración de los ideales de los otros Estados dentro del proyecto regional. Y el *liderazgo consensual* implica encabezar la producción de un consenso regional de una forma inclusiva, superando las escisiones ideológicas entre las fuerzas secundarias, y producir un discurso regional común (Flemes, 2012, p. 24).

En cuanto al liderazgo distributivo y al liderazgo multilateral, Brasil muestra solo una disposición selectiva a cumplir con los deberes de una potencia líder (Pastrana y Vera, 2012a, p. 635). Hasta el momento Brasil sobre todo ha provisto bienes que hacen parte de su propio interés nacional, como infraestructura física y seguridad nacional. En cambio, Brasil no se mostró dispuesto a asumir los costos de la integración económica, por ejemplo, creando fondos estructurales en Mercosur o en Unasur, que beneficien a los Estados económicamente más débiles (Flemes y Wehner, 2012, p. 3). Con respecto a la arquitectura institucional de Unasur, Brasil muestra poco interés en ceder competencias nacionales a Unasur, y en la construcción de instituciones supranacionales, que integrarían las potencias secundarias de mayor forma en la toma de decisiones de importancia para la región. La política exterior

brasileña está más dirigida a mantener la soberanía nacional que a integrarse dentro de estructuras institucionales regionales (Flemes, 2012, pp. 30 y 31). Esta postura reservada hacia una integración regional más institucionalizada también se pudo observar en el caso de la política brasileña en Mercosur (Bernal-Meza, 2013, p. 6). En cuanto a liderazgo normativo y liderazgo consensual, Brasil muestra una mayor disposición a asumir sus cargos. Brasil ha articulado una agenda regional pluralista en Unasur. Ha guiado el discurso, ha contribuido a la creación de un consenso en América del Sur (Flemes, 2012, p. 29) y actuó con éxito como moderador para la solución de conflictos en la región. La composición pluralista del gobierno brasileño es un factor que le ha facilitado asumir su liderazgo consensual (Pastrana y Vera, 2012a, p. 617). El liderazgo normativo y el liderazgo consensual serán tratados también en el sexto apartado de este texto, en el contexto del discurso colectivo de Unasur.

Si se relaciona el déficit de Brasil en el cumplimiento de sus deberes de liderazgo multilateral, al no mostrar interés en instituciones fuertes, con las suposiciones del neoinstitucionalismo de que las instituciones pueden tener efectos en la actuación de los Estados porque mediante las reglas existentes restringen a las acciones de los Estados, y que este efecto puede depender del grado de la institucionalización, queda más claro por qué las posibilidades para las potencias secundarias de adoptar *estrategias de enlace (binding)* son muy limitadas dentro de Unasur. El *binding* tiene el fin de atar el Estado más fuerte por medio de instituciones (Nolte, 2012, p. 47).

Por tal razón, parece importante examinar las estrategias de *balancing* institucionales que asumen las potencias secundarias por medio de las organizaciones o de los formatos de integración regionales (con diferentes grados de institucionalización), que existen paralelos a Unasur. Estas organizaciones abren la posibilidad de que las fuerzas secundarias restrinjan la posición de poder de Brasil, y pueden servir para mejorar su posición relativa dentro de Unasur. Por esto, del análisis siguiente de las estrategias institucionales que adoptan fuera de Unasur se espera mejorar las condiciones que existen para un birregionalismo Unasur-UE.

Con Mercosur, ALBA y la Alianza del Pacífico-Acuerdo de Integración Profunda (AIP)³, que está ganando cada vez más atractivo —aunque el futuro de la arquitectura institucional de la AIP todavía parece un proceso abierto—, son tres las formas relevantes de integración regional en Suramérica al lado

³ Colombia, Perú, Chile y México han fundado la AIP en junio del 2012. Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay han señalado su interés en integrarse a la AIP.

de Unasur. Para las estrategias institucionales de *balancing* también tiene una cierta relevancia Celac.

Para Argentina, el tradicional rival de Brasil en América del Sur, el marco institucional preferido es Mercosur, porque allí tiene un peso político relativo más grande frente a Brasil, que dentro de Unasur. Junto con Venezuela, Argentina intenta aumentar su influencia en Mercosur frente a Brasil. Se puede asumir que esta ha sido una de las razones por las cuales Argentina ha abogado fuertemente por que Venezuela entre como miembro pleno (Bernal-Meza, 2013, p. 7). En lo que concierne a la Celac, Argentina tiene un interés en integrar a México a la cooperación regional, para equilibrar la posición dominante de Brasil en Suramérica. Por medio de la integración de potencias extrarregionales, los Estados pueden ejercer un *balancing* frente a la potencia primaria regional (Nolte, 2012, p. 48).

Chile, para fortalecer su posición relativa frente a Brasil, ejerce su estrategia institucional de *balancing* en primera línea por medio de la AIP, que es considerada como un contrapeso a las tendencias proteccionistas de Mercosur (Meyer y Jung, 2012, p. 1). En la AIP, a diferencia de Unasur, no existe una meta de autonomía frente a los EE.UU. (Bernal-Meza, 2013, p. 17), y la AIP le sirve a Chile para integrar, con México, una potencia extrarregional en asuntos suramericanos. La Celac puede servirle a Chile para tomar una posición más moderada que en Unasur hacia EE.UU., junto con México y los países centroamericanos políticamente más cercanos a los EE.UU.

En Colombia, con la presidencia de Juan Manuel Santos, se ha dado una reorientación de la política exterior colombiana, con un acercamiento a Unasur y con un cierto distanciamiento de EE.UU. (Pastrana y Vera, 2012a, p. 630; Duarte, 2012, p. 340). En el 2011 Colombia presidió, con Emma Mejía, la secretaría general de Unasur. Las estrategias de *balancing* institucional se gestionan, como en el caso de Chile, por medio de la AIP, con metas similares a las de Chile. Aunque Colombia se ha mostrado más reservada frente a la Celac que Chile, que había ocupado la presidencia *pro tempore* de la Celac, para Colombia la participación en la Celac también puede ofrecer una estrategia de *balancing* institucional frente a Brasil. Para mejorar su posición frente a Brasil, para Colombia también es importante la CAN. En el contexto de la reorientación de la política exterior, Colombia intenta asumir un papel más importante dentro de la CAN, y aboga por una “reingeniería institucional” (Pastrana y Vera, 2012a, p. 634) de la CAN, donde tiene un mayor peso político frente a Perú, Bolivia y Ecuador, que dentro de Unasur. Frente al cambio de la línea ecuatoriana con respecto a la negociación del TLC con la

UE, la CAN podría reganar importancia como formato de cooperación con la UE. No obstante el acercamiento colombiano a Unasur, Colombia sigue manteniendo relaciones firmes con los EE.UU., que también le sirven como una forma de *balancing* frente a Brasil. Particularmente en el área de seguridad, la presencia de la superpotencia extrarregional tiene efectos para la posición de Brasil en Suramérica. En el 2010, cuando Colombia firmó el acuerdo con EE.UU. sobre el uso de las bases militares, se dieron tensiones en las relaciones entre Brasil y Colombia; y el acuerdo de cooperación entre Colombia y la OTAN⁴, en el 2013, también causó protestas de Brasil. Para Venezuela, las dos organizaciones en las cuales puede ejercer estrategias de *soft balancing* institucionales son la ALBA y Mercosur. Venezuela tiene una relación competitiva con Brasil por el liderazgo en Suramérica (Flemes y Wehner, 2012, p. 6). En la ALBA, Venezuela está en una posición de potencia líder, y puede ejercer influencia política e ideológica sobre Bolivia y Ecuador. La política de exportar petróleo a precios rebajados a los Estados de la ALBA se considera como un instrumento para fortalecer la influencia en esta.

Estableciendo una relación con los tipos de liderazgo de una potencia líder, Venezuela a través de la exportación de petróleo a precios rebajados, y guiando el discurso común de la ALBA, ejerce deberes importantes para ser aceptado dentro de ella como líder, y así oponerle un contrapeso institucional a Brasil en América del Sur. En Mercosur, Venezuela, junto con Argentina, intenta penetrar la organización ideológicamente, con un modelo económico Estado-céntrico proteccionista, para ejercer un *balancing* institucional frente a Brasil. Este intento de penetración ideológica también lo adelanta Venezuela dentro de Unasur (Pastrana y Vera, 2012a, p. 634).

Aunque la Celac como forma de integración todavía es muy joven, y se puede esperar que, a la larga, fungirá más como un marco de los diferentes procesos de integración en Latinoamérica, prueba claramente las escisiones existentes dentro de Unasur, que pueden tener relevancia para las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE. En la Cumbre de Santiago, los Estados de América del Sur han sido concebidos como tres grupos: los Estados de la ALBA impidieron una declaración más fuerte del proteccionismo, y han sido percibidos por los europeos como un factor de freno en la cumbre (Jung, 2013, p. 4); los Estados de la AIP hicieron publicidad para su organización y se presentaron como un grupo particular; mientras que Mercosur presentó

⁴La OTAN firma un acuerdo de cooperación con Colombia; primero de ese tipo con un país de AL (2013). Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2013/06/26/mundo/033n1mun>

una imagen de división interna por las diferencias entre Brasil y Argentina (Gratius y Nolte, 2013, p. 4).

En suma, se muestra que todas las cuatro potencias secundarias utilizan estrategias de *balancing* institucionales frente a la potencia primaria, y que Brasil solo cumple de manera selectiva con sus deberes como potencia líder regional, lo que tiene alta relevancia para la futura integración de Unasur, y para un birregionalismo Unasur-UE. También se observa que Unasur solo es uno de los varios posibles formatos de integración de las potencias secundarias para gestionar su política exterior. Unasur se ve ante el reto de unir la AIP, Mercosur y la ALBA, tres diferentes agrupaciones dentro de un proyecto de integración. Los factores que se presentan como obstáculos o por lo menos como restricciones o limitaciones para un birregionalismo profundo Unasur-UE son las escisiones políticas y económicas, la posible debilidad institucional de Unasur, y en consecuencia, las limitadas posibilidades de un *binding* de Brasil dentro de las estructuras de Unasur, y la existencia de dos tipos de birregionalismo institucionalizados (organizaciones subregionales-UE, cuyo futuro queda abierto), así como el tipo de relaciones que posiblemente se establecerán entre la AIP y la UE.

Posibles temas para una agenda Unasur-Unión Europea

Acerca de la pregunta sobre una posible agenda para un birregionalismo Unasur-UE, también parece ser útil contemplar los enfoques centrales del Plan de Acción 2013-2015 (Consejo de la Unión Europea, 2013a), y la Declaración de Santiago (Consejo de la Unión Europea, 2013b) que se publicaron en la cumbre UE-Celac en enero de 2013, en Santiago de Chile, mirando hacia los contenidos de una perspectiva suramericana.

Entre Unasur y la UE existe una gran multitud de temas para una agenda común: aparte del fortalecimiento de las relaciones económicas y comerciales, la cooperación en las áreas de ciencia y tecnología puede ser uno de estos temas. Con respecto a la gran importancia que tiene América del Sur para el cambio climático con sus grandes reservas de selvas tropicales, la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias podría ser otro tema. Lo mismo vale para los temas de biodiversidad y energías renovables, en los que la cooperación entre Unasur y la UE ofrece un gran potencial (Kreft, 2011, p. 151). Los Estados europeos han desarrollado una alta competencia tecnológica en el área de *green energy*; por otro lado, los europeos carecen de recursos naturales que existen en América del Sur. Otros temas para la agenda común

son la lucha contra el cultivo de drogas y el tráfico de drogas, en los cuales los Estados recipientes en Europa tendrán que aumentar sus esfuerzos. La lucha contra el crimen organizado, que no para en las fronteras nacionales, es otra área importante de cooperación. También parece importante el tema de la migración. El acceso de mano de obra de Suramérica a la UE y el trato a los migrantes suramericanos por parte de la UE son asuntos en los que se requiere una mayor cooperación entre Unasur y la UE, ya que el tema de la migración ha causado desavenencias fuertes entre la UE y Suramérica, como en el año 2009, cuando por este tema hubo graves tensiones entre la UE y los países suramericanos (Diedrichs, 2009, p. 273), y hasta ahora muchas preguntas no se han podido resolver. Algunos Estados de la UE tienen una necesidad de migración de mano de obra por el proceso demográfico que sufren, pero desde la crisis de la deuda pública también ha aumentado la migración de europeos a países de Suramérica.

Con respecto a la cercanía cultural y las intensas relaciones de las sociedades civiles entre la UE y Unasur, existen grandes potenciales de cooperación en el tema de migración. En el tema de educación, empleo e inclusión social, Europa puede transmitir experiencias a Unasur; por ejemplo, existe un gran interés en el modelo dual de educación de parte de los países suramericanos. Unasur y la UE tienen un interés común en el fortalecimiento del multilateralismo, y pueden abogar en favor de la reforma de las Naciones Unidas. Tanto Unasur como la UE apoyan una legalización de las relaciones internacionales en cuanto a instituciones como la Corte Internacional de Justicia. En el campo de la política de desarrollo existe un gran potencial para una agenda común.

Los Estados de Unasur han podido mostrar grandes éxitos en la reducción de la pobreza en el marco de los MDG, y pueden transmitir estas experiencias a la UE, por ejemplo, en la cooperación triangular de desarrollo. Además de la cooperación triangular de desarrollo entre la UE y Brasil (destinada a Estados como Perú y Bolivia), con respecto a la orientación política tanto de Suramérica como de la UE hacia África en su política de desarrollo (Duarte, 2012, p. 354), aquí también existe un gran potencial para una agenda común. Otro tema para una cooperación intensificada puede ser la política de no proliferación nuclear, que tiene buenas condiciones políticas tanto en Unasur como en la UE. Un tema para la agenda común de gran importancia es la reforma de la arquitectura de las instituciones internacionales de finanzas, los avances en la ronda de Doha y la reforma de la OMC, con Brasil y Argentina, dos Estados suramericanos pertenecen al G20, que aquí juega

un papel importante. Un gran potencial para una cooperación intensificada existe en el área de la política de seguridad y en la resolución de conflictos.

Para la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, la cooperación entre Unasur y la UE puede ser benéfica. La UE ha fundado en 1999 la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), ha desarrollado capacidades militares y civiles, y ha ejercido varias misiones internacionales. Sobre todo en el área de instrumentos para la prevención de conflictos y en el área de cooperación civil-militar, la PESD ha desarrollado vastas experiencias. Unasur, desde la creación del CSD, ha sido muy exitosa en la mediación de conflictos en América del Sur, como en los casos de las tensiones entre Colombia-Ecuador y Colombia-Venezuela. Con la ampliación de las tareas del CSD a áreas como la integración militar suramericana y la coordinación del desarrollo de una industria de defensa suramericana común, se presentan amplias posibilidades de cooperación entre Unasur y la UE. En 2010 se emprendieron los primeros pasos de cooperación con el intercambio de experiencias (Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, 2010, p. 17). En esta área existen grandes posibilidades para una cooperación futura. La protección de los derechos humanos también representa un área importante de cooperación entre Unasur y la UE. La pregunta abierta sobre la OEA y las diferentes posturas que existen dentro de Unasur respecto al futuro papel de la OEA y respecto al establecimiento de un propio sistema suramericano (o latinoamericano) de derechos humanos y de protección a la democracia también puede ser un tema de alta relevancia entre Unasur y la UE, ya que aquí una cooperación de forma bilateral también llega a sus límites de alcance.

Condiciones cambiantes en las relaciones entre América del Sur y la Unión Europea

Desde los años noventa, cuando se iniciaron las negociaciones Mercosur-UE y se lanzó la asociación estratégica UE-LAC, las condiciones en ambos lados del Atlántico han cambiado.

No solo existen diferencias políticas en América del Sur. La crisis de la deuda en la UE ha llevado a coaliciones de los Estados de Europa del sur, que tienen problemas económicos graves y que asumen una postura común en cuanto a preguntas financieras frente a los países de Europa central y Europa del norte. Aunque esta formación de grupos concierne sobre todo a cuestiones intraeuropeas, también tiene repercusiones en la capacidad total de la UE. Acerca de las subvenciones agrarias, siguen existiendo diferentes posturas

dentro de la UE. También existen diferencias con respecto a la política exterior, como en los casos de Libia y la cuestión de si la UE debía proveer armas para la oposición en Siria. Aunque la UE se ve enfrentada a varias diferencias internas, sus capacidades para actuar como un bloque en relaciones birregionales parecen ser más grandes que las de Unasur. Con todas las diferencias existentes dentro de la UE, las diferencias no son tan fundamentales como dentro de Unasur, también porque una parte de las áreas políticas están fuertemente institucionalizadas de manera supranacional.

Pero la ampliación de la UE a 28 países ha traído consigo también una ampliación referente a las distintas prioridades geográficas de política exterior de los Estados de la UE. Muchos de los miembros más recientes están orientados más hacia el Este y muestran un limitado interés en América del Sur, como es, por ejemplo, el caso de Polonia (Kaczynski, 2013, p. 182). El interés europeo en América del Sur había disminuido (Sanahuja, 2013, p. 51), pero en los últimos años ha surgido un elevado interés en Suramérica. No solamente por el fuerte crecimiento económico de América del Sur y la relevancia destacada de la región en la lucha contra el cambio climático, sino también por la elevada importancia de algunos países suramericanos a nivel internacional, aumentó el interés europeo en la región suramericana. Los países de América del Sur no solo han superado mejor la crisis financiera, que empezó en el 2008 (Gratius y Nolte, 2013, p. 4), sino que las economías de los países de Unasur han mostrado en un promedio anual del 5,3%⁵ un crecimiento más fuerte que los países europeos, y siguen teniendo mejores pronósticos para los próximos años que los países europeos. Desde la perspectiva europea, América del Sur ha ganado un atractivo considerable.

Para América del Sur, en cambio, la UE ha perdido atractivo (Jung, 2013, p. 3). Con la subida de algunos países suramericanos a la categoría de *Middle Income Countries* se ha reducido la ayuda financiera de parte de la UE. A la vez, China ha entrado como un nuevo actor donador con respecto a la ayuda para el desarrollo, y la ayuda financiera de China no está políticamente condicionada, como lo está la de la UE⁶. Además, China ha ganado importancia relativa para los Estados suramericanos como socio comercial. Aunque la UE sigue siendo el actor de política de desarrollo más importante con respecto al volumen de ayuda financiera en América del Sur (Ministerio

⁵ Recuperado de http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/44100/2011-368_Unasur.pdf

⁶ China no alinea su política de desarrollo con los criterios DAC de la OECB.

de Relaciones Exteriores de Alemania, 2013), en este aspecto la UE también ha perdido relevancia relativa.

Por otro lado, los Estados de Unasur han empezado a establecer relaciones con otras partes del mundo. Sobre todo por la iniciativa de Brasil, desde el 2005 se han establecido cumbres, como el Foro de América del Sur-Asia, las cumbres América del Sur-África (ASA) y las cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA)⁷. Estos formatos incluyen sobre todo la cooperación en campos como la economía, la tecnología, el desarrollo y la educación, pero las áreas temáticas son ampliadas cada vez más e incluyen temas como la cooperación sur-sur (Pastrana y Vera, 2012a, p. 620). Aunque el nivel de profundidad de la cooperación no es tan alto y tan político como los acuerdos de asociación, que son negociados por parte de la UE y los formatos de cooperación de Unasur, con estas regiones existen paralelos en formatos, como, por ejemplo, el Foro de Cooperación de América Latina y el Caribe-Asia del Este (Focalae). El establecimiento de estas cooperaciones muestra claramente que Unasur sigue diversificando sus relaciones internacionales y cada vez desarrolla más *actorness*. La UE, para los Estados de Suramérica no solo ha perdido relevancia relativa como socio comercial, sino que su modelo económico y de integración con la crisis europea ha perdido en cierto grado el carácter de “modelo ejemplar” para Unasur. A eso se suma que la UE es vista por los estados del ALBA como un “bloque neoliberal”, hacia el que miran con un fuerte escepticismo (Sanahuja, 2013, p. 50).

Especialmente ha cambiado en los últimos años la percepción de los Estados de Unasur acerca de su propia posición a nivel internacional. Según las suposiciones del constructivismo, la articulación de valores y normas comunes y procesos de reflexión/delimitación en cuanto a otras entidades, tienen alta relevancia para la formación de una identidad común, y por eso también para el desarrollo de *actorness* (Söderbaum y Langenhove, 2007, p. 11). En cuanto al proceso de formación de identidad, el discurso colectivo tiene una relevancia central. Por esta razón, a continuación se examinará, en ejemplos concretos del discurso de Unasur, cuáles son las líneas centrales de identidad, que se ven en el discurso colectivo de Unasur.

Después del episodio acerca del presidente boliviano Evo Morales en Viena, en julio del 2013, cuando España, Portugal, Italia y Francia le habían

⁷ Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/asas>; <http://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/saac>

negado el sobrevuelo sobre sus territorios temporalmente, Unasur publicó una declaración común. El episodio no debe ser valorado políticamente, porque habían intervenido varios factores de estimaciones falsas, pero es un buen ejemplo discursivo acerca de la autopercepción de América del Sur. La declaración de Cochabamba⁸ del 4 de julio del 2013 contiene elementos centrales, que ejemplifican líneas de identidad de Unasur:

[...] denunciamos ante la comunidad internacional y diversos órganos multilaterales: El atropello y las prácticas neocoloniales que aún subsisten en nuestro planeta en pleno siglo XXI. [...] El agravio sufrido por el presidente Evo Morales, que ofende no solamente al pueblo boliviano sino a todas nuestras naciones.[...] Frente a estas denuncias, estamos convencidos, que el proceso de la construcción de la Patria Grande, en el que estamos comprometidos, debe consolidarse en pleno respeto a la soberanía e independencia de nuestros pueblos, sin la injerencia de los centros hegemónicos mundiales, superando las viejas prácticas en las que se pretende imponer países de primera y segunda clase. (Declaración de Cochabamba, 2013)

El reproche a Europa de sentirse tratados como “países de segunda clase” muestra la creciente autoestimación de los países de América del Sur, que ya no se ven frente a Europa en una posición de inferioridad, y sirve sobre todo para la formación de identidad. Con la reflexión/delimitación frente a los EE.UU. y la UE, que aparece repetidamente en los discursos de Unasur, se sigue el fin de subrayar la propia identidad suramericana. La referencia a la “Patria Grande” alude a la idea de Simón Bolívar de una nación suramericana a principios del siglo XIX, y constituye uno de los elementos de identificación en Unasur. Los términos “neocolonial” y “hegemónico” expresan la pretensión de una cierta emancipación política de estructuras internacionales, que hasta ahora han sido dominadas por EE.UU. y la UE. América del Sur aspira a un nuevo rol en la política internacional.

⁸Declaración de Cochabamba del 4 de julio (2013). Recuperado de <http://www.unasur.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/declaracion-de-la-unasur-frente-al-agravio-sufrido-por-el-presidente-evo-morales>

Que la región se ve cada vez más a una misma altura que la UE, queda claro en el comunicado⁹ de la presidente brasilera Dilma Rousseff, del 5 de julio del 2013:

El episodio ocurrido a Evo Morales afecta no solo a Bolivia sino también a toda América Latina, compromete el diálogo entre los dos continentes y posibles negociaciones entre los mismos, por eso se demanda una pronta explicación y correspondientes excusas por parte de los países involucrados en esta provocación. (Rousseff, 2013)

Para una ampliación de las relaciones entre Unasur y la UE, Unasur exige ser tratada a la misma altura. Unasur ha logrado, frente a cuestiones importantes internacionales, hablar con una sola voz. Otro ejemplo es la denuncia a la destitución del presidente paraguayo, Lugo, como una “ruptura del orden democrático” en América del Sur, y la suspensión de Paraguay de Mercosur y de Unasur, no obstante el reconocimiento de la destitución del presidente como conforme con la Constitución paraguaya, de parte de la OEA, y el reconocimiento del presidente interino, Frederico Franco, por parte de EE.UU. y varios países europeos. Unasur en este caso ha mostrado un discurso fuerte, otra vez liderado por Brasil, y ha exigido a la OAS respetar las decisiones de Unasur y de Mercosur¹⁰. Frente al conflicto en Siria, Unasur acordó una declaración¹¹, en la cual se denuncia cada tipo de intervención militar que no sea consistente con la carta de la ONU, lo que significa, sin una resolución concreta del Consejo de Seguridad.

Los Estados de Unasur son conscientes del peso internacional que pueden asumir cuando hablan con una sola voz y lo pronuncian explícitamente. La secretaria general de Unasur, en este tiempo Emma Mejía, en el marco de una reunión del Eurolat el 22 de noviembre del 2011 en Bruselas, lo expresó de la manera siguiente:

⁹ Condicionan relación con Europa; exigen que se disculpen con Evo (2013). Recuperado de http://www.la-razon.com/nacional/Condicionan-relacion-Europa-disculpen-Evo_0_1864013612.html

¹⁰ Brazil calls OAS to consider Mercosur and Unasur statements on Paraguay (2012). Recuperado de <http://en.mercopress.com/2012/07/13/brazil-calls-oas-to-consider-mercosur-and-unasur-statements-on-paraguay>

¹¹ Declaration of the Council of Heads of State and Government on the situation in the Arab Republic of Syria (2013). Recuperado de <http://www.unasursg.org/uploads/e6/10/e610de51d5a6e6e-539c8f025f3d71128/DECLARACION-SIRIA-Eng-Rev.pdf>

Unasur ha logrado que se pongan de lado las diferencias ideológicas y los modelos de desarrollo tan diversos en aras del bienestar de una región. No podemos pensar en países, tenemos que pensar en defendernos, en protegernos, en presentarnos al mundo como una región. [...] cada uno de nuestros países es fuerte individualmente, pero unidos, Suramérica es una potencia. (Mejía, 2011)¹²

El argumento de tener que “defenderse”, que aparece repetidamente en el discurso de Unasur, puede ser visto dentro del discurso sur-sur. No obstante una cierta delimitación en cuestión de identidad, Mejía también afirmó, acerca de la relación entre Unasur y la UE, que “tenemos valores compartidos con Europa y queremos fortalecerlos”.

Con esto se ve que hacia afuera Unasur se presenta cada vez más como un actor unido y que el discurso colectivo es un instrumento importante para construir una identidad común para Unasur. Pero una mirada más detallada a los acontecimientos políticos que sucedieron en el trasfondo, hace evidente que tras el discurso común siguen existiendo las escisiones políticas anteriormente descritas: en el caso Morales, no obstante la declaración de Unasur, los Estados de la ALBA y Argentina, por un lado, han exigido denunciar con mayor agudeza el comportamiento de los cuatro países europeos. Por otro lado, sobre todo Colombia y Chile han dejado claro que no estaban de acuerdo con lo que había pasado, pero que el caso no debía convertirse en una crisis diplomática con la UE y EE.UU.¹³. Brasil asumió una postura intermedia. Las mismas escisiones se podían observar en el caso de Lugo. Al contrario de los Estados de la ALBA, Colombia y Chile intentaron, sin éxito, que Unasur y la OEA acordaran una línea política común. Colombia, en contra de la línea oficial de Unasur de no aceptar el gobierno de Franco, mandó su embajador de regreso a Asunción, incluso antes de las elecciones presidenciales. En este caso, Brasil estaba más cerca de los países de la ALBA, que habían exigido la suspensión rápida de Paraguay, independientemente de la sentencia de

¹² María Emma Mejía, en entrevista con Deutsche Welle, en el marco de la reunión del Eurolat del 22 de noviembre del 2011 en Bruselas. UE y América Latina: fortalecer y redefinir relación (2011). Recuperado de <http://www.dw.de/ue-y-am%C3%A9rica-latina-fortalecer-y-redefinir-relaci%C3%B3n/a-15548967>

¹³ Crisis en Unasur por caso de Morales (2013). Recuperado de <http://www.defesanet.com.br/al/noticia/11381/Crisis-en-Unasur-por-caso-de-Morales/>

la OEA. Pero la postura brasileña se tiene que ver en contexto, pues Brasil utilizó el caso de Lugo como una demostración de poder frente a la OEA, y con esto frente a los EE.UU., para subrayar su pretensión de liderazgo en los asuntos políticos de América del Sur. En el caso de Siria, los Estados de la ALBA y Argentina habían exigido que la declaración de Unasur excluyera una intervención militar de manera categórica, independientemente de que hubiera una resolución del Consejo de Seguridad, pero Brasil logró racionalizar el debate y establecer un consenso dentro de Unasur, al subrayar la importancia de una posible resolución¹⁴.

Los ejemplos empíricos llevan a dos resultados: primero, se puede ver, que los Estados de Unasur han desarrollado una autoestima más fuerte en los últimos años frente a la UE, están conscientes del peso que pueden asumir como bloque unido en la política internacional, y exigen de la UE un trato a la misma altura. Aunque el discurso colectivo no se debe sobreestimar, por ser utilizado como instrumento para la formación de una identidad común, muestra que el proyecto de Unasur también se tiene que entender como una forma de emancipación de las estructuras tradicionales de poder.

Segundo, los ejemplos muestran que Brasil, acerca del liderazgo normativo y el liderazgo consensual, cumple en mayor medida con sus deberes de potencia líder, esforzándose por integrar los ideales diferentes de los Estados de Unasur, y tomando una posición intermedia entre las diferentes agrupaciones de Unasur, produce así un consenso regional a nivel discursivo. Pero, no obstante sus esfuerzos de presentar a Unasur al mundo, Brasil hasta el momento no logra superar todas las escisiones que existen detrás del nivel discursivo, lo que le impone limitaciones al *actorness* de Unasur.

Las relaciones Unasur-Unión Europea frente al papel de Estados Unidos

La UE ha gestionado sus relaciones durante largo tiempo con América del Sur en el contexto del reconocimiento de la pretensión de liderazgo norteamericano. EE.UU., desde la doctrina Monroe, había visto la parte sur del hemisferio como su zona de influencia y de interés. Acerca de la pregunta, ¿qué cambios traería un birregionalismo UE-Unasur frente al papel de EE.UU.? son dos los campos que parecen ser relevantes: la política de seguridad y el

¹⁴ Equilibrada posición de Unasur ante una intervención (2013). Recuperado de http://www.clarin.com/mundo/Equilibrada-posicion-Unasur-intervencion_0_985101590.html

futuro papel de la OEA en el área de los derechos humanos y la protección de la democracia en América del Sur.

Las instituciones regionales pueden servir al Estado más fuerte de la región para excluir a otros Estados, que no se consideran como pertenecientes a la región (Nolte, 2012, p. 44). Brasil, con el CSD, no solo asume el cargo de potencia líder, para producir seguridad regional, sino que sigue la estrategia de excluir a los EE.UU. de los asuntos de seguridad de Suramérica (Bernal-Meza, 2013, p. 14). La política de Brasil hacia América del Sur tiene un componente fuertemente geopolítico (Pastrana y Vera, 2012a, p. 634). Con el acercamiento de Colombia a Unasur y el distanciamiento de EE.UU., la UE ha ganado importancia como socio para el país suramericano políticamente más cercano a EE.UU. (Duarte, 2012, p. 348). Una cooperación intensificada entre la PESD y el CSD significaría una postura diferente de la UE frente a la hegemonía tradicional de los EE.UU., y también aumentaría el *actorness* de Unasur. Por otro lado, la UE, aliada cercana de EE.UU., sigue teniendo interés en que EE.UU. mantenga una cierta influencia en América del Sur. Especialmente en el área de los derechos humanos y la protección de la democracia, los europeos, por lo menos a mediano plazo, tienen interés en la conservación del sistema interamericano de derechos humanos de la OEA. La construcción de un sistema de derechos humanos propiamente suramericano, que constituya una alternativa verdadera para la OEA, con respecto a las diferentes posturas que tienen los Estados de Unasur hacia los derechos humanos y hacia la definición de la democracia, parece ser difícil bajo las escisiones políticas actuales en América del Sur. Lo que parece preocupante, desde la perspectiva de la UE, es que justamente los Estados suramericanos, que son los que más exigen la salida de los países de América del Sur del sistema de la OEA; que son los que han dado los primeros pasos para retirarse de órganos del sistema interamericano, como Venezuela; y que son los que abogan por la creación de una alternativa suramericana a la OEA, tienen acusaciones de graves violaciones a los derechos humanos en sus países.

Un rol más autónomo de América del Sur en el área de la seguridad también abriría nuevas posibilidades, y podría darle nueva vida a la idea del “triángulo transatlántico”. Con respecto a la política exterior de Brasil, desde la presidencia de Rousseff, se puede observar una racionalización, por ejemplo en el distanciamiento de Irán (Duarte, 2012, p. 343), lo que mejora las condiciones para una cooperación triangular. Para fortalecer su liderazgo político dentro de Unasur, Brasil también necesitará en el futuro mantener buenas relaciones de seguridad con EE.UU. El Tratado Bilateral de Coope-

ración en Defensa, de 2010, se puede entender en tal contexto (Pastrana y Vera, 2012a, p. 623). En un sistema internacional multipolar, en el cual las regiones asumirán un papel cada vez más importante (Nolte, 2012, p. 20), en el cual las regiones podrían ser los futuros *polos* (Godehardt, 2012, p. 54), la cooperación de las tres regiones democráticamente más desarrolladas, que a pesar de todas las diferencias existentes están unidas por raíces históricas y valores compartidos, podría volverse cada vez más relevante.

¿Bilateralismo o birregionalismo? Tendencias en cuatro Estados

En cuanto a la futura forma de la gestión de las relaciones entre Suramérica y la UE, Brasil ocupa el lugar más importante; en segundo lugar, del lado suramericano, está Colombia. En el lado europeo, Alemania, como Estado más grande de la UE, y España, como motor tradicional de las relaciones entre Europa y Suramérica, tienen especial relevancia. Analíticamente, la pregunta sobre bilateralismo o birregionalismo no es fácil de contestar, porque existen cuatro constelaciones probables, que forman un tipo de continuo: 1) birregionalismo UE-Unasur; 2) birregionalismo UE-organizaciones subregionales de Suramérica; 3) bilateralismo UE-Estados particulares de Unasur; y 4) bilateralismo Estados particulares de la UE-Estados particulares de Unasur. En teoría también existe la posibilidad del tipo Unasur-Estados particulares de la UE, aunque este tipo parece menos probable por el sistema político de la UE, en donde muchas áreas políticas están dentro de las competencias de la Unión. Desde una perspectiva neoinstitucionalista, existiría una preferencia de cooperación en el tipo 1 o 2, mientras que desde una perspectiva realista la preferencia por el tipo de cooperación sería más flexible, escogiendo en cada Estado aquel que parezca el más adecuado para lograr avances en el tema.

Respecto a la asociación estratégica que mantiene Brasil con la UE, y la importancia de esta para lograr una visibilidad internacional, junto con la percepción de Brasil como potencia emergente, es de esperar que Brasil también en el futuro tenga interés en las relaciones bilaterales con la UE. Brasil oscila en su política entre una proyección individual y el liderazgo de la región (Pastrana y Vera, 2012a, p. 636). La UE, por su parte, también tiene interés en mantener relaciones especiales con Brasil en el marco de la asociación estratégica con Brasil frente al elevado rol que juega dentro del BRICS, y con esto para cuestiones de gobernanza global. Por otro lado, con los ejemplos de la construcción de las relaciones birregionales de Unasur hacia

Asia, África y los Países Árabes, Brasil ha mostrado que paralelamente a sus relaciones privilegiadas con otras entidades, tiene interés en un birregionalismo Unasur-otras regiones del mundo. Este birregionalismo, en el que Brasil encabeza la cooperación, le sirve a Brasil para aumentar la aceptación de su liderazgo dentro de Unasur. Por esto, del lado brasileño lo que parece más probable para los próximos años es una estrategia doble: mantener relaciones privilegiadas con la UE y a la vez intentar establecer un tipo de cooperación birregional Unasur-UE.

Para Colombia, la UE en los últimos años solo ha sido un socio de baja relevancia (Duarte, 2012, p. 345). Aunque la reciente orientación de su política exterior hacia Unasur, y la gestión de una política de tipo más multilateral han mejorado las condiciones para una cooperación en forma de un birregionalismo Unasur-UE, que puede significar una posibilidad para Colombia de cobrar influencia al lado de Brasil en las relaciones exteriores de Unasur, parece que Colombia utilizará las condiciones mejoradas con la UE para un bilateralismo Colombia-UE. No obstante la reorientación de la política exterior colombiana, siguen existiendo grandes diferencias, sobre todo con las políticas de los países suramericanos de gobierno de izquierda, como lo han mostrado los ejemplos en los apartados anteriores. Además, Colombia se ha presentado en la Cumbre de Santiago, junto con los otros países de la AIP, como unidad; lo que paralelo a un bilateralismo Colombia-UE hace probable un birregionalismo de tipo AIP-UE. Con respecto al posicionamiento central dentro de la CAN y la evolución dentro de la misma, el formato UE-CAN podría ganar relevancia para los próximos años.

Alemania, también por razones históricas, es uno de los Estados dentro de la UE que ha impulsado más activamente la PESCA y la construcción de relaciones interregionales. Alemania apoya la integración de Unasur (Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, 2010, pp. 15 y 16). Por otro lado, en la estrategia regional del gobierno alemán para Latinoamérica y el Caribe, se expresa explícitamente que, frente a la fragmentación política y económica de la región y frente a las grandes diferencias con respecto al estado de desarrollo de los diferentes países, es necesario una estrategia de mayor flexibilidad frente a las diferentes subregiones y los diferentes Estados, para alcanzar avances en la cooperación (Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, 2010, pp. 9 y 11). A la vez, en la estrategia alemana se subraya que el soporte a procesos de integración regionales y la gestión de relaciones bilaterales se complementan mutuamente (Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, 2010, p. 15). Por lo tanto, es de esperar de Alemania que apoye

un birregionalismo Unasur-UE, pero que a la vez muestre una disposición para actuar en algunas áreas mediante una cooperación con las subregiones suramericanas de tipo birregional, en forma más bilateral, del tipo UE-Estados particulares de Unasur, o en forma Alemania-Estados particulares Unasur.

En el caso de España, durante los últimos años ha mostrado una tendencia clara a un bilateralismo en las relaciones con América del Sur (Sanahuja, 2013, p. 58). La razón más importante para esto es que España no ha logrado posicionar lo suficiente el tema Suramérica en la agenda de la UE. Por esto, España se dedicó más a gestionar sus relaciones con América del Sur por la vía del formato de las Cumbres Iberoamericanas. El cambio de la estrategia española también se tiene que ver en contexto, pues ante la pérdida de influencia dentro de la UE por su crisis económica, un bilateralismo le puede servir a España para aumentar su influencia dentro de la UE (Sanahuja, 2013, p. 55) y para poner en la agenda europea el tema Suramérica por medio de ese bilateralismo. Un ejemplo de esto puede ser que España le ha reclamado a la Comisión Europea facilitar el ingreso a la Unión Europea a los ciudadanos colombianos y peruanos¹⁵.

Conclusiones

1. El análisis presente ha mostrado que para un acercamiento al tema de las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE es necesaria la integración de diferentes planteamientos teóricos para construir una imagen lo más completa posible. Los diferentes planteamientos se complementan mutuamente de una manera productiva. Para entender mejor la estrategia de la UE hacia formatos interregionales de cooperación y su preferencia por la gestión de un interregionalismo fuertemente institucionalizado, una combinación de suposiciones del neoinstitucionalismo y del constructivismo parecen ser muy útiles. Para el análisis de las condiciones que existen dentro de Unasur para las posibilidades de un birregionalismo Unasur-UE, la perspectiva del realismo neoclásico y el concepto de potencias regionales líderes parecen de gran valor. Una conexión entre el concepto de potencia líder y los deberes que existen para la potencia líder para evitar su impugnación, con las estrategias de *soft balancing* insti-

¹⁵ Rajoy reclamará a Bruselas que peruanos y colombianos puedan viajar sin visado (2013). Recuperado de http://politica.elpais.com/politica/2013/08/11/actualidad/1376252667_208913.html

tucional, se ha mostrado útil para analizar las perspectivas de una mayor integración regional de Unasur, y con esta las perspectivas para un birregionalismo Unasur-UE. La introducción de suposiciones neoinstitucionalistas acerca de los efectos que pueden tener las instituciones en la actuación de los Estados, así como la introducción de suposiciones neoinstitucionalistas acerca de la relevancia que puede tener el grado de institucionalización, al análisis de las estrategias de *soft balancing* se ha mostrado útil para entender mejor por qué las potencias secundarias, ante la falta de posibilidad de un *binding* de la potencia primaria dentro de las débiles instituciones de Unasur, adoptan estrategias de *balancing* institucional por medio de las organizaciones subregionales que existen paralelas a Unasur. Para responder la pregunta sobre la construcción de identidad, y ver cómo ha cambiado la autopercepción de los países suramericanos hacia la UE, así como para responder la pregunta sobre cómo la potencia líder asume sus deberes de liderazgo normativo y liderazgo consensual, el enfoque constructivista combinado con un análisis del discurso colectivo se ha mostrado de gran valor.

2. El análisis empírico de la evolución de las relaciones entre América del Sur y la UE desde finales de los años noventa ha mostrado que en los últimos años se ha dado un mayor bilateralismo en las relaciones. En suma, los formatos de cooperación UE-Mercosur y UE-CAN han vivido una erosión. También se mostró que la UE, ante las escisiones económicas y políticas de América del Sur, ha desarrollado una mayor disposición hacia un bilateralismo.
3. El análisis de las condiciones internas dentro de Unasur ha mostrado que la política brasileña es el factor más importante. La manera como Brasil cumple con sus deberes de potencia líder repercute en alto grado en la probabilidad de impugnación por parte de las potencias secundarias. Sobre todo con respecto al liderazgo distributivo y el liderazgo multilateral existen déficits por parte de Brasil, que actualmente limitan las posibilidades de una institucionalización y una mayor integración de Unasur, y con esto las posibilidades de un birregionalismo profundo Unasur-UE. También se ha mostrado que las potencias secundarias adoptan estrategias de *balancing* institucional frente a la posición dominante de Brasil, por medio de las organizaciones alternativas que existen paralelas a Unasur.

4. En cuanto a la cuestión de una agenda común entre Unasur y la UE, se muestra que hay una gran cantidad de temas importantes para esta agenda. Los intereses comunes no solo existen en áreas que tienen importancia frente a desafíos concretos en América del Sur y Europa, sino también en el área de la gestión de gobernanza global.
5. En cuanto a las condiciones que existen en las dos regiones, se pudo constatar que desde el lanzamiento de la asociación estratégica, a finales de los años noventa, las condiciones han cambiado en ambas. Mientras la UE ha perdido atractivo para América del Sur, los Estados de Suramérica han ganado atractivo para la UE. El modelo económico y de integración de la UE también ha perdido atractivo para América del Sur.
6. El análisis del discurso colectivo de Unasur, por medio de ejemplos seleccionados, ha mostrado que la autopercepción y la autoestimación de América del Sur frente a la UE ha cambiado de tal forma que se ve cada vez más en un mismo nivel que la UE, y exige de la UE un trato a la misma altura. También se pudo constatar que, guiada por Brasil, Unasur logra hablar con una sola voz y presentarse como un actor unido. El discurso sirve para la construcción de una identidad común. Aunque se ha mostrado que Brasil cumple mejor con sus deberes de liderazgo normativo y liderazgo consensual, asumiendo una posición intermedia y moderadora en la mayoría de los casos, detrás del discurso común se pueden observar las escisiones existentes dentro de Unasur.
7. Acerca de la pregunta de más birregionalismo o más bilateralismo en las relaciones Unasur-UE, con respecto a los Estados más importantes de la constelación, se da una imagen mixta, pero en suma lo más probable para los próximos años es la construcción de un birregionalismo Unasur-UE, como nuevo marco de las relaciones entre América del Sur y Europa; pero en algunas áreas es probable que la cooperación se efectúe en formas más bilateralizadas.

Recomendaciones

El campo de investigación del interregionalismo, en un sistema internacional cada vez más caracterizado por la multipolaridad, asumirá una mayor importancia en los próximos años, y la investigación tanto teórica como empírica del interregionalismo se debe seguir desarrollando e intensificando. Para

esto, en un sentido científico ecléctico, parece ser útil presentar enfoques multidimensionales. Sobre todo, la construcción de puentes entre accesos por vía del realismo neoclásico, el neoinstitucionalismo y el constructivismo parece abrir nuevas perspectivas. Un planteamiento teórico reducido a una sola teoría no puede abarcar los múltiples niveles, que para el análisis de relaciones birregionales es necesario examinar.

En lo que concierne a las recomendaciones políticas, Unasur y la UE deberían aprovechar plenamente las posibilidades que se abren con el establecimiento de un birregionalismo y aprovechar el pleno potencial de una cooperación de forma birregional. Para esto, respecto a la fragmentación económico-política dentro de Unasur, es necesario reconocer de una manera realista que en temas en los que las condiciones para un birregionalismo no están dadas, se tendrá que seguir cooperando en forma bilateral a corto o mediano plazo. Los temas en los que la cooperación bilateral seguirá siendo importante son, por ejemplo, la extracción de recursos naturales de forma sostenible, la energía renovable y también el área de los TLC. Especialmente en referencia a este último, se tiene que buscar un camino intermedio, para lograr avances con los Estados que están dispuestos a seguir adelante, pero evitando debilitar la integración regional en América del Sur. Los temas que se ofrecen para la cooperación de forma birregional son la lucha contra el crimen organizado, la lucha contra el cambio climático y sus efectos concretos, la cooperación triangular de desarrollo, la migración, los derechos humanos, y el tema de seguridad regional e internacional, así como también cuestiones de gobernanza global en asuntos financieros.

A pesar de las diferencias existentes entre América del Sur y Europa, a las dos regiones las une una clara postura de legalización de las relaciones internacionales, una fuerte orientación en el derecho internacional público, una preferencia por la prevención y solución pacífica de conflictos, y la meta de inclusión social. A pesar de las diferencias entre Unasur y la UE, no se debería olvidar que, respecto a sus normas y valores, las dos regiones son más cercanas la una a la otra, en comparación con otras regiones del mundo. La UE debe soportar el proceso de integración de Unasur, pero, a la vez, en su atributo de transmitir su propio modelo a otras regiones, debe respetar que cada región tiene sus particularidades políticas.

Referencias bibliográficas

- Bernal-Meza, R. (2013). Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (Unasur, Alianza del Pacífico, ALBA, Celac): una mirada panorámica. *Ibero-Online*. Heft 12. Berlin: Ibero-Amerikanisches Institut.
- Consejo de la Unión Europea. (2010). *Madrid Declaration*. Madrid. 18 de mayo. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2013a). *EU-Celac Action Plan 2013-2015*. Santiago de Chile. 27 de enero. Recuperado de http://www.eeas.europa.eu/la/summits/docs/2013_santiago_summit_eu-celac_action_plan_en.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2013b). *Santiago Declaration*. Santiago de Chile. 27 de enero. Recuperado de http://www.eeas.europa.eu/la/summits/docs/2013_santiago_summit_declaration_en.pdf
- Declaración de Cochabamba del Encuentro de Presidentes de Suramérica. (2013). *Cochabamba, 04 de julio. Prensa Unasur*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/declaraci%C3%B3n-de-la-unasur-frente-al-agravio-sufrido-por-el-presidente-evo-morales>
- Diedrichs, U. (2008). Lateinamerikapolitik. En W. Weidenfeld y W. Wessels (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*. Baden-Baden: Nomos.
- Diedrichs, U. (2009). Lateinamerikapolitik. En W. Weidenfeld y W. Wessels (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2009*. Baden-Baden: Nomos.
- Diedrichs, U. (2010). Lateinamerikapolitik. En W. Weidenfeld y W. Wessels (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*. Baden-Baden: Nomos.
- Doidge, M. (Ed.). (2011). *The European Union and interregionalism-Patterns of engagement*. Farnham: Ashgate.
- Duarte, J. (2012). La Unión Europea en la perspectiva de la política exterior de Colombia y Brasil: escenarios bilaterales o interregionales. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 339-365). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer, German Institute of Global and Area Studies, Universidad de San Buenaventura.
- Flandes, D. (2012). La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 19-38). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Flandes, D. y Wehner, L. (2012). Strategien südamerikanischer Sekundärmächte. *GIGA-Focus*, 2. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.

- Gaens, B. (2011). The rise of interregionalisms: the case of the European Union's relations with East Asia. En T. M. Shaw, J. A. Grant y S. Cornelissen (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms* (pp. 69-87). Farnham: Ashgate.
- Gobierno Alemán. (2013). *Declaración de Angela Merkel en la conferencia de prensa en la Cumbre UE-Celac en Santiago de Chile*. 27 de enero. Recuperado de <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2013/01/2013-01-27-merkel-chile.html>
- Godehardt, N. (2012). Regionen und regionale Ordnungen in den Internationalen Beziehungen. En D. Flesmes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven* (pp. 53-74). Baden-Baden: Nomos.
- Gratius, S. y Nolte, D. (2013). Die EU und Lateinamerika: Partnerschaft auf Augenhöhe? *GIGA-Focus*, 2. Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Haid, S., Ludwig, A., Rieck, C. y Zarandi, M. (2006). Sicherheitspolitische Veränderungen in Lateinamerika im Spannungsfeld der Interessen der EU, der USA und Chinas. En F. Kernic y W. Feichtinger (Eds.), *Transatlantische Beziehungen im Wandel. Sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika* (pp. 9-30). Baden-Baden: Nomos.
- Jara, E. (2011). *La Unión Europea, los países de América Latina y el Caribe: una relación con pasado, presente y futuro*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Jung, W. (febrero, 2013). Der EU-Celac-Gipfel in Santiago de Chile: Auf dem Weg zu einer Partnerschaft auf Augenhöhe? *Länderbericht des KAS-Auslandsbüros*, Chile.
- Kaczynski, P. M. (2013). Poland: download and the development of a policy. En L. Ruano (Ed.), *The europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge.
- Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1989). *International institutions and State power*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kreft, H. (2011). Política alemana para con América Latina. *Diálogo Político*, 28 (4), 139.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M. y Taliaferro, J. W. (2006). Introduction. En S. E. Lobell, N. M. Ripsman y J. W. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical realism, the State and foreign policy* (pp. 1-41). New York: Cambridge University Press.
- Mallo, T. y Sanahuja, J. A. (Eds.) (2011). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina.

- Mejía, E. (2011). *UE y América Latina: fortalecer y redefinir relación. Entrevista con Deutsche Welle*. Recuperado de <http://www.dw.de/ue-y-am%C3%A9rica-latina-fortalecer-y-redefinir-relaci%C3%B3n/a-15548967>
- Meyer, M. y Jung, W. (junio, 2012). Gründung der Pazifik-Allianz. *Länderbericht des KAS-Auslandsbüros*. Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania. (2010). *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania. (2013). *Die Beziehungen der EU zu Lateinamerika und der Karibik (LAK)*. Recuperado de http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/LateinAmerika_node.html
- Moses, C. (14 de agosto, 2013). Südamerikas Handelsverband ist wirtschaftlich abgehängt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flandes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven* (pp. 116-151). Baden-Baden: Nomos.
- Pastrana, E. (2011). Las relaciones de Colombia y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Diálogo Político*, 28 (1), 109-136.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012a). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Bogotá: KAS.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012b). De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana? En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 57-80). Bogotá: KAS.
- Pereira de Lima, C. (2011). *América del Sur. El surgimiento de un actor global*. México D. F.: Plaza y Valdés Editores.
- Rousseff, D. (2013). *Comunicado de la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, que fue leído por el asesor de la Cancillería brasileña, Marco Aurelio García*. Recuperado de http://www.la-razon.com/nacional/Condicionan-relacion-Europa-disculpen-Evo_0_1864013612.html
- Sanahuja, J. A. (2013). Spain: double-track europeanization and the search for bilateralism. En L. Ruano (Ed.), *The europeanization of national foreign policies towards Latin America*. New York: Routledge.
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2013). *EU-Relations with Latin America*. Recuperado de <http://eeas.europa.eu/la/summits/2013>

- Shaw, T. M., Grant, A. y Cornelissen, S. (2011). Introduction and overview: the study of New Regionalism(s) at the start of the second decade of the twenty-first century. En T. M. Shaw, J. A. Grant y S. Cornelissen (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms* (pp. 3-30). Farnham: Ashgate.
- Sin autor. (13 de agosto, 2013). Brasilien dringt auf Freihandel zwischen Europa und Mercosur. En *Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ*.
- Söderbaum, F. y Langenhove, L. (Eds.). (2007). *The EU a global player. The politics of interregionalism*. New York: Routledge.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Boston: Mc Graw Hill.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zarandi, M. (diciembre 2012). Celac. Chance zur Neugestaltung der Beziehungen Deutschlands und der EU zu Lateinamerika. *Analysen und Argumente*, 115.

La lucha interregional contra el crimen organizado entre América del Sur y Europa: perspectivas de una iniciativa BECA

.....
Daniel Flandes y Michael Radseck

Considerando solamente el último reporte de la Oficina Federal de Investigaciones, entre los sospechosos de cometer ilícitos se encuentran personas de al menos 107 nacionalidades diferentes: se estima allí que la participación de la criminalidad organizada en la comisión de delitos a nivel internacional en la actualidad asciende a un 82% (BKA, 2012, 7f.). El aumento a nivel mundial del peso de la criminalidad transnacional organizada (CTO) la convirtió en los últimos años en objeto regular de diversos análisis de situación, así como en objeto de numerosas investigaciones criminológicas y de las ciencias sociales.

La lucha contra la criminalidad, que se lleva adelante en diferentes niveles —nacional, subregional, global— se ve asociada a una imagen de escasa efectividad. Sin embargo, a diferencia de la CTO en sus diversas formas (tráfico de drogas, de personas o de armas), su lucha ha sido poco estudiada hasta el momento. Resulta evidente la falta de trabajos que analicen la estructura de sus actores, sus formas de cooperación y la forma de funcionamiento de sus instrumentos. Más bien, por lo general, se tematiza solo una de las formas de la CTO, ya sea respectivamente en un país o en una región, a través de una organización o un determinado nivel de acción. En consecuencia, existe un déficit en cuanto a un enfoque que aborde la lucha de la CTO, que abarque la diversidad de delitos y niveles de acción, y que supere a su vez los límites impuestos por las regiones.

El presente análisis parte de la premisa de que una lucha funcional y por lo tanto efectiva de la CTO requiere al mismo tiempo de la cooperación a través de las fronteras, así como de la cooperación más allá de las regiones. Consecuentemente, se plantean como centrales los siguientes interrogantes: ¿cómo se organiza hasta el momento la lucha contra la criminalidad, más allá de la diferenciación por tipo de delito, de fronteras y de nivel de acción? ¿Cómo está básicamente organizada? ¿Cómo funciona en la práctica? En ese sentido, un ejemplo paradigmático está dado por el caso del tráfico de cocaína proveniente de la región andina, que a través del Caribe, de Brasil y de África Occidental se dirige a Europa, y que asociado al lavado de dinero resultante, constituye una de las rutas centrales de la CTO a nivel mundial.

Después de esbozar el estado del arte respecto a la investigación sobre la lucha contra la CTO, el presente trabajo efectúa un relevamiento sistemático de los actores vinculados a la lucha contra la CTO en determinados espacios geográficos, así como de sus instrumentos y estrategias. A partir de ello, el análisis se concentra en las perspectivas de una lucha funcional contra la CTO, a través de la ruta de la cocaína desde América del Sur hacia Europa: durante los próximos años, Brasil, España, Colombia y Alemania (BECA) podrían asumir un rol pionero en el desarrollo de estructuras efectivas de lucha contra la CTO en asociación interregional.

Estado del arte de la investigación

¿Qué es la criminalidad transnacional organizada? Para discutir este tópico se toman aquí los indicadores desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que, aunque no definen en forma unificada la CTO, al menos la hacen reconocible a nivel mundial. La criminalidad organizada (CO)¹ es transnacional cuando se cumple al menos uno de los siguientes

¹ No existe una definición clara y definitiva de CO. Sin embargo, dicha definición vinculante sería de gran importancia, en especial cuando a nivel internacional se trata de generar análisis de situación sólidos sobre la base de estadísticas de criminalidad, así como análisis comparativos y acciones de cooperación policial y de justicia entre diferentes países (Barthelmess, 2002, p. 29). Sin embargo, los esfuerzos que desde la década de los noventa procuraron establecer una definición unificada válida a nivel internacional permitieron establecer indicadores para identificar la CTO (Schloenhardt, 2005). De acuerdo con esto, los rasgos considerados obligatorios en la identificación de las organizaciones criminales se refieren a la vinculación duradera y estable de varias personas, a su intención de cometer delitos graves, así como al objetivo del lucro como primer motivo de sus acciones. La Oficina Federal de Investigaciones alemana (BKA) define a la crimina-

criterios: 1) la CO tiene lugar en más de un Estado; 2) lleva adelante acciones en un Estado, pero gran parte de su preparación, planificación, dirección o control tiene lugar en otro Estado; 3) tiene lugar en un Estado pero en ella está inculpada una agrupación criminal que actúa en más de un Estado; 4) tiene lugar en un Estado pero tiene fuertes repercusiones en otro Estado².

En contraste con la multiplicidad de publicaciones sobre la CO³, la problemática de su lucha ha tenido hasta el momento poca repercusión en la investigación, a pesar de la necesidad imperiosa de adelantar acciones al respecto⁴. Junto con las presentaciones genéricas sobre las estrategias de

lidad en forma similar, señalando que se trata aquí de la comisión de delitos en forma planificada, con el objetivo de lograr ganancias o poder, que tanto en forma individual o en su totalidad son altamente significativos, en los que dos o más participantes actúan en forma conjunta durante un período prolongado o indefinido de tiempo, utilizando estructuras similares a las comerciales o de negocios, haciendo uso de la violencia o de otros medios de intimidación, o ejerciendo influencia sobre la política, los medios de comunicación masiva, la administración pública, la justicia o la economía (BKA, 2009). Por su parte, la Unión Europea (UE), de acuerdo con su Decisión 98/733/JI del 21 de diciembre de 1998, define la CO como la asociación organizada a largo plazo de más de dos personas, que actúan en forma acordada para cometer ilícitos castigados con la privación de la libertad por al menos cuatro años o con otra pena severa.

²En los hechos, el crimen organizado se presenta cada vez con mayor frecuencia en forma transnacional, por lo que se lo debe denominar CTO (Schloenhardt, 2008). Considerando solamente el último reporte de la situación de la CO en Alemania, entre los sospechosos de cometer ilícitos se encuentran personas de más de 108 nacionalidades diferentes; en la actualidad, el porcentaje de la CO en comisión de delitos internacionales, según estos cálculos, asciende a un 89% (BKA, 2009). Aquí, las estructuras de la CTO se caracterizan crecientemente por ser menos jerárquicas o establecidas sobre una base clientelística, tendiendo más bien a la diferenciación funcional y al establecimiento de redes. Esto las diferencia de los viejos grupos de criminalidad organizada, que se especializaban en determinados tipos de crímenes y que se caracterizaban por un origen étnico en particular (Mair, 2002, p. 18; Lampe, 2001; McIlwain, 1999). La UE y la ONU han reaccionado consecuentemente: más allá de los informes nacionales (por ejemplo, BKA, 2009; SOCA, 2010), recientemente también se han publicado trabajos a nivel regional (Europol, 2009; UNODC, 2005 y 2007) y —por primera vez en junio de 2010— también a nivel global (UNODC, 2010).

³Junto con la conceptualización vigente y su historia se han investigado aspectos tales como su surgimiento, formas, estructuras de acción y organización, alcance, causas y efectos (Lupsha, 1996; Finckenaer, 2005; Lampe, 1999; Militello *et al.*, 2000; Schneider *et al.*, 2006; Oesch, 2010; Albanese, 1994; Williams y Godson, 2002; Lampe y Johansen, 2004; Zaitch, 2002; y Dijk, 2007).

⁴Sin necesidad de estilizarlo como un *new empire of the evil* (Center for Strategic and International Studies, 1994), el crimen organizado se ha convertido en una amenaza global. Ya no constituye un desafío solo para algunos países o regiones en particular, sino para la totalidad de la comunidad internacional en términos sociales, de seguridad y de política económica (Gerdes, 2010). La criminalidad organizada estimula al mismo tiempo el surgimiento de sociedades paralelas, así como de espacios fuera de la órbita del derecho, por lo que tiene efectos desestabilizantes en

lucha (Scherpenberg, 2000; Maihold y Brombacher, 2009b), los artículos de los manuales (Bakonyi y Jakobeit, 2007) ofrecen una visión forzosamente escueta de los diversos actores e instrumentos (sobre todo intergubernamentales), distribuidos en diferentes niveles del accionar (nacional, regional, global). Existe consecuentemente una notoria falta de trabajos que enfoquen dicha estructura de actores, sus formas de cooperación y el modo de funcionamiento de dichos instrumentos, más allá de las divisiones por delitos y por niveles de acción. Asimismo, se puede señalar inclusive otro déficit en la investigación: no existe un análisis de las funciones del instrumental disponible para la lucha contra la CTO, así como tampoco un relevamiento sistemático, que permita una visión general de la región en términos de sus actores, estrategias e instrumentos (IFPA, 2010, p. 5).

Pese a todo, se dispone de un trabajo de investigación que desde una perspectiva politológica aborda más detenidamente la lucha contra la CTO, focalizando el ejemplo en Italia, incluyendo acciones a nivel europeo y global (Oberloher, 2001). Otro estudio (Barthelmess, 2002) adopta una perspectiva más amplia, que va más allá del aspecto estrictamente delictivo, para analizar el caso de Suiza y la lucha contra el lavado de dinero. Otros trabajos sobre la lucha contra la CTO focalizan cuestiones relativas a los aspectos penales, del proceso penal, así como aspectos técnicos de la investigación (Findley, 2008; Dandurand, 2007; Bruckermann, 2003; Sieber, 1996; Aichinger, 1997; Militello, Arnold y Paoli, 2000; Kinzig, 2004), o caracterizados por su cercanía a las oficinas de investigación y prosecución penal o de inteligencia (Oberloher, 2001; Block, 2008; Storbeck, 1999; Forster, 1999; McClure, 1999), poseen un fuerte sesgo hacia el derecho o la criminología, o representan abordajes sobre casos específicos. Entre los objetos de la investigación pueden mencionarse:

- El caso de la lucha contra una forma específica de CO: respecto a lavado de dinero: Bongard, 2001; Ertl, 2004; Scheider *et al.*, 2006;

la seguridad interior, el orden estatal y la capacidad de funcionamiento de la economía. El poder financiero y la amplitud de sus bases operativas a nivel mundial implican la posibilidad de un crecimiento tal de su poder económico y también político, que representa un peligro para la seguridad y estabilidad no solo de un Estado sino de la comunidad internacional (Shelley, 1995; Serrano, 2002; Schneider, 2009). Como puede apreciarse en parte de América Latina, del Caribe y de África Occidental, existe la amenaza de que las economías nacionales sean peligrosamente infiltradas, las estructuras de por sí débiles del Estado de derecho sean crecientemente vaciadas, las prácticas corruptas sean aún más estimuladas, los procedimientos democráticos se vean debilitados, así como que regiones enteras resulten desestabilizadas (UNODC, 2005 y 2007; Rojas, 2006; Solís y Rojas, 2008; Hofmann, 2009; FES, 2010).

Harnischmacher, 2009. Respecto a tráfico de personas: Lemmerer, 2009; Demko, 2007; Kartusch, 2002.

- El caso de la lucha contra la CO en un solo país: Italia: Oberloher, 2001. Suiza: Barthelmess, 2002.
- El caso de la lucha contra la CO en un determinado espacio: UE: Den Boer, 2002; Block, 2008.
- El caso de la lucha contra la CO por parte de una determinada organización: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE); Schelter y Niemeier, 1996; Jakobi, 2010a; OSCE, 2008. Organización de Estados Americanos (OEA): Granada, 2002. El G8: Scherrer, 2009. Financial Action Task Force (FATF)⁵: Krämer, 2008.
- El caso de la lucha contra la CO solo a un determinado nivel de acción: sobre el nivel global: Schloenhardt, 2005; Harfield, 2008; Mattes, 2009; Sulk, 2010.

De esta forma, la bibliografía relativa a la lucha contra la CTO reproduce en sí misma el déficit que ella invoca respecto a que la lucha contra la CTO en la práctica solo se aborda ignorando las vinculaciones de los hechos en países aislados, o teniendo en cuenta simples delitos aislados o a través de conceptos unilaterales.

Junto a esta conclusión, es posible señalar otros resultados empíricos relevantes: una lucha efectiva contra el crimen transnacional organizado que opera en forma global requiere cooperación más allá de los países y de las regiones (IFPA, 2010, pp. 5 y 23), a más tardar con la entrada en vigencia en 2003 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (UNTOC)⁶, que ya ha sido ratificada por 157 Estados; esto representa

⁵ La FATF fue creada en 1989 por los Estados integrantes del G7. El gremio ha elaborado más de cuatro recomendaciones sobre estándares internacionales relativos al combate contra el lavado de dinero y a partir de 2001 ha emitido ocho recomendaciones más sobre el combate contra el terrorismo financiero. El grupo de tareas monitorea su implementación en sus 33 países miembros, entre ellos Argentina, Brasil y México. Aunque dichos estándares no representan estatutos de derecho vinculantes, más de 130 países sí los reconocen como vinculantes (FATF, 2010a).

⁶ La UNTOC es el primer instrumento de alcance internacional de combate contra la CO, y representa la base jurídica más relevante para la toma de medidas por parte de la comunidad internacional. El aporte de dicha convención se basa en: a) el establecimiento de definiciones válidas a nivel mundial respecto a algunos conceptos clave del derecho penal en el área del combate contra la CO (asociación ilícita, infracción grave, recursos financieros de origen ilegal); b) aproximación de los sistemas de derecho penal vigentes, a través del compromiso de los Estados a incorporar

expressis verbis la interpretación de la comunidad internacional de Estados (Vlassis, 2002). Sin embargo, su aplicación práctica resulta compleja, ya que para ello no solo se requiere una estrecha cooperación dentro y entre los Estados a nivel de sus organismos nacionales en materia de finanzas, policía (parcialmente también su aparato militar), justicia y aduanas, además de los servicios de inteligencia. También exige una relación funcional entre numerosos gremios intergubernamentales, instituciones supranacionales y organizaciones internacionales (IFPA, 2010, p. 2).

El desacople de la gobernanza global respecto a los avances de la globalización de la economía devino en una ventaja decisiva para la CTO. El tráfico mundial de capital, personas y mercancías, junto con las nuevas tecnologías de comunicación y transporte, permite a las redes transnacionales de la CTO relocalizar cada vez más las diferentes fases de sus acciones criminales (preparación, implementación, pagos, lavado de dinero). Los expertos consideran que una lucha de la CTO que por sobre todo apunte a ganar la carrera tecnológica contra la CTO está condenada al fracaso (Oberloher, 2001, 242f.). En vez de eso, se debe apuntar a monitorear la CTO en forma mucho más decidida en los países emergentes y en vías de desarrollo del antiguo “segundo” y “tercer” mundo (Lange, 1997).

Un aspecto central de la CTO está dado hoy en día por sus rutas de intercambio, en las que se trafica todo aquello que tenga carácter ilegal. Mientras que los productos devienen cada vez más en mercancías intercambiables (drogas, armas, personas), la organización de su funcionamiento está cada vez más conectada a nivel internacional (Schönfeld y Schönenberg, 2011). Por eso, para una lucha exitosa contra la CTO, es cada vez más decisivo no solo un amplio control de un tramo de la ruta, sino de la totalidad de esta. Consecuentemente, las medidas restrictivas destinadas a limitar la oferta no hacen sino inducir la relocalización de las actividades criminales de la CTO, diversificando las rutas de su tráfico hacia espacios geográficos que detentan menor presencia del Estado (Bailey y Taylor, 2009; Brombacher, 2010). Un ejemplo destacado es el creciente involucramiento de África Occidental como área de tránsito de la ruta de la cocaína entre América Latina y Euro-

los siguientes ilícitos: membresía en una asociación ilícita, blanqueo de dinero, obstrucción de la justicia y corrupción; c) desarrollo de la cooperación a nivel internacional en materia de justicia a través de procedimientos internacionales de asistencia jurídica recíproca y extradición. Más allá de eso se prevén reglamentos especiales, a fin de poder detectar el flujo de dinero ilegal e incautar fondos de origen criminal.

pa (IFPA, 2010, p. 22). Como ningún otro actor, la CTO utiliza las lagunas y contradicciones jurídicas que resultan de los distintos sistemas legales en los diferentes países y regiones.

La investigación reconoce en el lavado de activos (que justamente también tiene lugar en Europa) el verdadero talón de Aquiles de la CTO (Harnischmacher, 2008). Por eso —en un enfoque integrado— se atribuye a su lucha un rol crucial (Barthelmess, 2002; Altenkirch, 2006; Jakobi, 2010b)⁷. A diferencia de la lucha contra el terrorismo, en el que la efectividad de las sanciones financieras constituye un instrumento controvertido (Brzoska, 2009; Bittner y Lederer, 2005), la lucha efectiva contra el lavado de capitales es reconocida como un método eficaz en la lucha contra la CTO, que a diferencia del terrorismo no pretende destruir al Estado⁸.

La cooperación interregional como condición *sine qua non*

El *desideratum* planteado en el estado del arte de la investigación presentado pone de manifiesto que la organización de una lucha funcional de la CO no puede consistir en dirigir la mirada solamente hacia un tipo de delito, una región, una organización o un nivel de acción. Todo analista que hace referencia en forma constante, desde el área de la política o de la ciencia, a la

⁷La investigación diferencia tres tipos ideales (Placement, Layering e Integration) o tres fases del proceso de lavado de dinero. Desde el punto de vista del combate contra el lavado de activos resulta decisiva la fase denominada *Placement*, que en la mayoría de los casos tiene lugar en espacios caracterizados por la débil presencia del Estado.

⁸En oposición al terrorismo, en el que los ilícitos se cometen con objetivos políticos, los delitos cometidos en el marco de la criminalidad organizada se caracterizan porque sus autores buscan obtener ganancias (materiales). Consecuentemente, aquellos crímenes que no se orientan a obtener lucro (como por ejemplo aquellos con motivos políticos o religiosos) no entran dentro de la definición de criminalidad organizada. Por eso, según el Código Penal alemán, también se efectúa una diferencia entre criminalidad organizada (§129, creación de una asociación ilícita) y terrorismo (§129a, creación de una asociación terrorista). Sin embargo, en la realidad es difícil diferenciar entre ambas formas, ya que las agrupaciones se sirven en forma creciente de la criminalidad organizada con el fin de financiarse o para establecer contacto con redes criminales que, por ejemplo, puedan ser funcionales para la compra de armas. Al mismo tiempo, para la criminalidad organizada puede ser ventajoso establecer contacto con grupos terroristas, ya que los ilícitos cometidos por estos en la mayoría de los Estados reciben penas diferentes de la criminalidad común y corriente. También para el G8 la criminalidad organizada y el terrorismo son formas de criminalidad entre las que no existe una delimitación clara. Desde 2001 son tratadas como unidad por parte de los expertos del G8 en el marco del Grupo de Roma-Lyon contra la Criminalidad.

cooperación transfronteriza en materia delictiva como medio para una lucha exitosa contra la CTO, debe, en términos ideales, realizar una consideración sistemática de la ruta de tráfico de la CTO.

El tráfico de estupefacientes, como punto de partida y germen de la CTO (Scherrer, 2009, pp. 21-34; Serrano y Toro, 2002) aún representa con claridad su campo de acción más significativo a nivel mundial, en comparación con otros (tráfico de armas, de personas y de mujeres, lavado de dinero, tráfico ilícito de medicamentos falsos, de materias primas, como petróleo, criminalidad cibernética, desecho ilegal de basura, piratería). Dentro de este campo, el más lucrativo sigue siendo el tráfico de cocaína, que con unos 72.000 millones de dólares estimados implica no menos del 60% del total de las ganancias obtenidas por la CTO (UNODC, 2010, p. 16), seguido por el tráfico de heroína (33.000 millones de dólares) y el tráfico de personas (10.000 millones de dólares). De esta forma, con la elección del tráfico de cocaína hacia Europa se escoge una de las rutas de la CTO que mayor proporción de ganancias obtiene a nivel mundial (34.000 millones de dólares), siendo de hecho la más importante para Europa (UNODC, 2010, p. 95). En ese marco, es lógico que en los últimos diez años el consumo de cocaína en Europa se haya duplicado, de acuerdo con los datos del Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (OEDT, según sus siglas en español): mientras que en 1998 el consumo era de 63 toneladas, en 2009 ascendía a 124 toneladas (EMCDDA y Europol, 2013, p. 38).

El análisis de la lucha del tráfico de cocaína hacia Europa permite justamente establecer comparaciones no solo interregionales, sino también de tipo cruzado (*cross-regional*), ya que dicho abordaje toma en cuenta regiones de cultivo y de consumo, así como espacios de tránsito relativamente nuevos (América del Sur, el Caribe, África Occidental). Sobre todo Venezuela, Surinam, Brasil y —junto con Brasil— África Occidental (Guinea, Guinea-Bissau, Cabo Verde) han asumido en los últimos años un nuevo rol como espacios de depósito y tránsito para esta ruta (Maihold y Brombacher, 2009a, 2009b; UNODC, 2010, p. 97 y ss.; IFPA, 2010, p. 38). A través de la denominada “conexión nigeriana”, la costa africana occidental posee una red global de operaciones similar a la que disponen los grupos colombianos de CTO (Mazzitelli, 2007; Oesch, 2010, 161ff). A eso se suma el hecho de que justamente en la lucha contra la CTO a lo largo de esta ruta, aparentemente por primera vez se opera también con instrumentos de carácter interregional.

Numerosos trabajos sobre la lucha contra la CTO, en especial aquellos de corte teórico, permiten afirmar que: 1) el monitoreo de rutas específicas

de la CTO constituye un enfoque más efectivo que el análisis de formas particulares de delitos (IFPA, 2010, p. XIX); 2) el lavado de activos constituye el verdadero talón de Aquiles de la CTO. Por eso, el presente análisis no ha sido concebido para monitorear solamente la evolución a lo largo de una ruta de la CTO, sino que trasciende los delitos específicos (abarcando la lucha contra el tráfico de drogas así como también el lavado de dinero)⁹. Precisamente el tráfico de cocaína hacia Europa, que en los últimos tiempos utiliza cada vez con mayor frecuencia yates de altamar, ofrece en el Mar Caribe no solo un ejemplo del clásico espacio geográfico de tránsito de drogas (sobre todo en las Antillas holandesas, Antigua y Bermuda, así como en la República Dominicana), sino que, en especial, también representa un ejemplo de paraíso por excelencia para el lavado de dinero (en primer lugar en Panamá y en las Islas Caimán), aunque con tendencia decreciente (FATF, 2010a, 2010b y 2011)¹⁰ (ver Figura 1, Anexos).

Se presentan aquí, entre otras cosas: el tráfico de cocaína desde el espacio andino hacia Estados Unidos (vía América Central y el Caribe) y hacia Europa (vía el Caribe y África Occidental); el tráfico de heroína proveniente de Afganistán (vía Rusia y Turquía), así como de Myanmar hacia Europa, India, el Sudeste asiático y China; el tráfico ilegal de materias primas (marfil, oro, madera, casiterita) desde África del Sur y Central hacia el Sudeste asiático (y más allá, hacia China y Japón), hacia Medio Oriente y hacia Europa; el tráfico de personas (incluido el tráfico de mujeres), desde Brasil, Europa del Sur y Rusia hacia Europa; el tráfico de productos falsificados (medicamentos, etc.), desde China e India hacia África y Europa; así como el tráfico de armas desde los anteriores Estados de la Unión Soviética hacia África Oriental y Central.

Tanto la Figura 1 (Anexos), como las conexiones presentadas en el acápite precedente sobre el estado del arte de la investigación, prueban claramente la necesidad de la cooperación organizada a nivel interregional en la lucha

⁹ A diferencia de lo que ocurre con el tráfico de cocaína hacia Estados Unidos, el entrelazamiento con el tráfico de armas en el caso del tráfico de cocaína hacia Europa no es significativo. Lo mismo es válido para el tráfico de personas. En el caso del tráfico de armas, se argumenta además que en América del Sur y en otros lugares, dicho tráfico surge sobre todo como consecuencia del tráfico de drogas, que depende del reaseguro efectivo de los mercados y rutas de la droga incluso a través del uso de la violencia y de las armas (Muggah, 2013, p. 199). Por eso, ambas formas delictivas no son focalizadas en esta investigación, también por razones de economía de investigación.

¹⁰ En el año 2000 la FATF había elaborado un listado de al menos 14 centros off-shore en el espacio del Caribe, cuyas prácticas fiscales eran consideradas “dañinas” para otros Estados. Ya en ese momento, cinco Estados isleños fueron incorporados a la lista negra como “Estados no-cooperantes”.

contra la CTO. Más aún, desde el punto de vista de la efectividad, la cooperación interregional debe considerarse como condición *sine qua non* de la lucha contra la CTO. Sin embargo, antes de pasar a considerar la configuración de la lucha contra el delito más allá de las regiones, es necesario desarrollar una visión general de las estructuras de lucha ya existentes a nivel subregional en América Latina y Europa.

Estructuras de lucha contra la CTO en América Latina y Europa

Comenzamos aquí el análisis revelando sistemáticamente quiénes son los actores que protagonizan la lucha contra la CTO, junto con sus instrumentos operativos, normativos y de procesamiento penal: ¿cuáles son los actores internacionales, intergubernamentales, supranacionales y nacionales implicados en los diferentes niveles de acción (nacional, subregional, regional, interregional, global), y en qué forma (a través de qué actividades e instrumentos) intervienen en la lucha contra el cultivo, tráfico y consumo de droga, así como en la lucha contra el lavado de dinero?

En América Latina existe una serie de procesos de cooperación en materia de política de seguridad, estructurados en forma de círculos concéntricos, que en algunas ocasiones se superponen: a nivel continental deben mencionarse la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (Cicad) así como la Comunidad de Policías de América (Ameripol). A esto se suman las asociaciones subregionales en la cuenca del Caribe, como la Implementation Agency for Crime and Security (Impacs), la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), así como en América del Sur, el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la cooperación en materia de seguridad en el marco de Mercosur.

Dentro de Mercosur, desde mediados de los años noventa, se esboza un proceso de cooperación orientado a la contención de riesgos no convencionales en materia de seguridad, que en el pasado reciente ha demostrado crecientemente su consistencia¹¹. El punto de partida de la cooperación en materia de políticas de seguridad se remonta al establecimiento de un comando trilateral de las policías federales en el triángulo fronterizo compartido entre Argentina, Brasil y Paraguay, en mayo de 1996. En el mismo año el Consejo

¹¹ Las siguientes consideraciones respecto a la cooperación en materia de seguridad en el marco de Mercosur representan una versión actualizada de Fletes (2005, 80f.).

de Mercosur creó la Conferencia de Ministros del Interior internacional, que desde entonces pudo alcanzar una serie de acuerdos significativos en materia de seguridad, tal como un acuerdo sobre intercambio de información sobre políticas de seguridad.

Más allá de eso, otros tres mecanismos de cooperación que han surgido a partir de la Conferencia de Ministros del Interior dan cuenta en forma representativa del desarrollo cualitativo de la cooperación en materia de seguridad en Mercosur: el Centro de Coordinación de Capacitación Policial Mercosur, que fue creado por la Conferencia de Ministros del Interior en 2000 en Río de Janeiro; la cooperación establecida a nivel operativo entre las policías federales de los países de Mercosur, que se instituyó en 2001 en Asunción; así como el banco de datos de seguridad Sisme (Sistema de Intercambio de Información de Seguridad de Mercosur), establecido en 2003 en Montevideo.

En primer lugar, a través del Plan General de Seguridad Regional, la Conferencia de Ministros del Interior define un marco para la lucha conjunta contra el tráfico ilegal de drogas, dentro del cual se requiere que las autoridades competentes de los Estados nacionales lleven adelante intervenciones antidrogas simultáneas y coordinadas. En el caso de las *razzias* que se llevan a cabo en forma conjunta en las regiones fronterizas, por fuera de la planificación preestablecida, el comando de las operaciones es asumido por la policía federal del Estado en el cual tienen lugar las medidas de prevención o represión. Junto con el intercambio puntual de información entre las autoridades de los organismos de lucha antidroga, mensualmente deben tener lugar un *briefings* secretos a nivel multilateral, a fin de identificar, entre otras cosas, vías de transporte, pistas secretas de aterrizaje y despegue, técnicas de contrabando, laboratorios de drogas, plantaciones, depósitos de armas, resultados de los interrogatorios.

Más allá de la Conferencia de Ministros del Interior, dentro de la estructura de Mercosur la problemática de las drogas a nivel regional es abordada en particular por la Comisión de especialistas RED (Reunión Especializada en Drogas). Dentro de los Estados-miembro, los Secretariados Antidrogas, situados en la mayoría de los casos en la órbita de la Presidencia, asumen la función de coordinación para la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas. Las áreas programáticas de la RED derivan de los subcomités técnicos ya establecidos para el control del tráfico ilegal de sustancias químicas, lavado de dinero proveniente del narcotráfico, reducción de la oferta de droga y armonización de los lineamientos jurídicos.

Junto con los foros multilaterales para la contención del tráfico y consumo de drogas, existe una amplia red de relaciones bilaterales. Así, Brasil, en su carácter de pionero de la cooperación subregional en materia de seguridad, ha establecido comisiones antidrogas bilaterales con la mayoría de los Estados suramericanos. Estos gremios, que en su mayoría sesionan una vez al año, se basan en acuerdos bilaterales relativos a la lucha conjunta contra la problemática de las drogas, que en algunos casos fueron firmados en los años ochenta. Desde 2003 existen comisiones antidrogas bilaterales con los países andinos, así como con los de la cuenca amazónica, como Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela. Asimismo, en 2004, desde la sección responsable, la Coordinación General de Lucha de Ilícitos Transnacionales (Cocit), dentro de la cancillería brasileña Itamaraty, se iniciaron comisiones antidrogas bilaterales para la coordinación de medidas relativas a la lucha contra las actividades ilegales transnacionales con los otros miembros de Mercosur. A nivel operativo, la cooperación iniciada por Brasil con los Estados vecinos tuvo como resultado en los últimos tiempos (2011-2012) especialmente operaciones militares (Ágata I-V), en las que participaron respectivamente varios miles de soldados (Muggah, 2013, p. 216).

Durante los últimos años, las iniciativas multilaterales de Brasil en el sector de la seguridad se concentraron en forma creciente en la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). Junto a Brasil, como potencia rectora, también Colombia, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, se perfila como actor central en la lucha contra la CTO en América del Sur. Así, la iniciativa de crear un Consejo Sudamericano para la lucha contra la CTO en el marco de Unasur se remite a la administración de Santos, junto a Brasil. El liderazgo funcional de Colombia en materia de seguridad pública se basa en su larga experiencia en la lucha contra la criminalidad organizada, y se explicita en el hecho de que en los últimos años ha formado a más de 600 agentes de seguridad de los países vecinos. De esta forma, Brasil y Colombia son considerados como líderes de la lucha contra la CTO en América del Sur (Ramírez, 2012, p. 221; Tarapués Sandino, 2012, p. 442).

En mayo de 2012 se reunieron en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias un total de 27 ministros y seis viceministros (Relaciones Exteriores, Interior/Seguridad, Defensa, Justicia) de los Estados de Unasur, por iniciativa brasileño-colombiana, para establecer un Consejo sudamericano para seguridad ciudadana, justicia y coordinación de la lucha contra la CTO. En la Declaración de Cartagena, los ministros recomiendan, como primer paso, la creación de un grupo de trabajo para elaborar un estatuto y el plan de trabajo

para el Consejo¹². Finalmente, la creación del grupo de trabajo se decidió en la Cumbre de Unasur, en Lima, en noviembre de 2012¹³. Sin embargo, la definición de las competencias y la coordinación con las instituciones existentes, como el Consejo Antidrogas¹⁴ así como el Consejo de Defensa¹⁵ de Unasur, podrían resultar problemáticas.

Sin lugar a dudas, la cooperación en materia de seguridad en América del Sur se encuentra más desarrollada que en el Caribe, en América Central o a nivel continental. Un problema central está dado por el hecho que los procesos de cooperación en las subregiones mencionadas dentro de América Latina no están vinculadas entre sí, o lo están en forma muy incipiente, mientras que, por el contrario, los actores de la CTO actúan a través de las fronteras de las subregiones. Con la creación en 2007 de Ameripol¹⁶ se estableció una asociación para el intercambio de información entre las instituciones de policía latinoamericanas, a fin de superar las barreras de información a nivel subregional.

En los últimos años, la Comunidad del Caribe (Caricom, por su sigla en inglés) ha experimentado un fuerte proceso de diferenciación de sus instituciones de seguridad. Por una parte, a través de la agencia de implementación Impacs, y de sus centros de comunicación —Joint Regional Communications Center (JRCC)— y de inteligencia —Regional Intelligence Fusion Center (RIFC)—, se ha desarrollado una estrategia regional de lucha contra la criminalidad. Por otra parte, se han puesto en práctica numerosos proyectos¹⁷ en el sector de formación profesional, así como en las áreas de seguridad fronteriza, medicina forense y balística.

¹² Véase Declaración de Cartagena. Recuperado de http://www.UNASURsg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=633%3Adeclaracion-de-cartagena-cartagena-de-indias-mayo-2012&catid=96%3Adeclaraciones&Itemid=358

¹³ Véase Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada trasnacional. Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/consejo-suramericano-en-materia-de-seguridad-ciudadana-justicia-y-coordinacion-de-acciones-contra-la-delincuencia-organizada-trasnacional>

¹⁴ Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas>

¹⁵ Recuperado de <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/consejos/cds>

¹⁶ Véase Comunidad de Policías de América. Recuperado de www.ameripol.org/

¹⁷ Véase Caricom Implementation Agency for Crime and Security. Recuperado de http://caricomimpacs.org/impacs/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=111

El desarrollo de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) adquiere características similares. Sin embargo, observadores críticos de la Conferencia de Seguridad del SICA de 2011 en Guatemala señalan que los Estados-miembro recién hace muy poco tiempo han tomado conciencia de las vinculaciones interestatales y, de la mano de ello, de la dimensión regional de la lucha contra la criminalidad (Hernández, 2011, p. 74). Los principales órganos en el marco del SICA, para la implementación de acciones de policía coordinadas a nivel subregional y de esfuerzos de armonización del marco jurídico, son la Comisión de Jefes de Policía y el Consejo de Ministerios Públicos. Más allá de eso, el Consejo de Fiscalías ha establecido una red para la lucha contra la CTO, que requiere el intercambio de información, tecnología y personal docente (Espinoza y Meléndez, 2011, p. 208).

Las experiencias del autor durante el trabajo de campo en el Caribe permitieron, además, identificar la existencia de redes informales de carácter personal —por ejemplo, los fiscales generales de la región de Caricom o del SICA—, que se desempeñan en la lucha contra la CTO. Evidentemente, los funcionarios profesionales de las oficinas del área de finanzas, policía, justicia y aduana, confrontados en la práctica con una serie de déficits funcionales en su trabajo de investigación y prosecución penal, hacen de la necesidad una virtud, asumiendo como suyo el principio organizativo de las redes transnacionales de los grupos criminales contra los que ellos mismos luchan: junto a los procedimientos institucionalizados entran en funcionamiento las redes informales y personales de los investigadores y los penalistas.

Sin embargo, tanto en América Central como en el Caribe, resulta problemática la alta dependencia (económica) de las estructuras de lucha contra la CTO. Estados Unidos financia no solamente gran parte de los programas subregionales de la lucha contra la CTO, sino que también influye en los contenidos de la cooperación interestatal en la subregión, a través de las denominadas iniciativas de seguridad CBSI (Caribbean Basin Security Initiative) en el Caribe, así como el Plan Mérida (México) y las actividades de la DEA (Drug Enforcement Administration) y la CIA (Central Intelligence Agency).

A esto se suma el hecho de que las estructuras subregionales se superponen con frecuencia con los órganos de seguridad hemisférica. En 1986 se creó un instrumento de carácter continental, junto con la ya citada Cicad, que incluye elementos de prevención de abusos así como esclarecimiento a nivel de sociedad. Sin embargo, el Cicad —integrado al sistema de la OEA— dispone de una infraestructura débil y de escasa influencia.

Si se busca mirar más allá del continente americano, el Indoc, el FATF y Europol proporcionan los primeros indicios acerca de la multiplicidad de actores e instrumentos que procuran combatir contra la CTO a nivel mundial (en este caso, a lo largo de la ruta de la cocaína). Si se diferencian los niveles de acción, la Untoc y las recomendaciones de la FATF contra el lavado de dinero¹⁸, así como el G8 contra la criminalidad organizada, pueden definirse como instrumentos normativos a nivel global. Junto al Unodc, creado en 1997 y que abarca a nivel mundial unas dos docenas de filiales, se suman numerosos actores, tales como la organización de policía internacional Interpol con actualmente 190 países miembros, así como agrupaciones informales o intergubernamentales, como el Grupo de Egmont, el de Dublín, el de Roma/Lyon.

Con la inclusión del nivel nacional en la lucha contra la CTO se potencia aún más el espectro de actores: aquí se debe incluir a los organismos de finanzas, justicia, policía, direcciones de impuestos y aduana, así como los servicios de inteligencia —además de los militares para algunos casos de América Latina y el Caribe—, que trabajan principalmente con un instrumentario operativo (controles criminológicos computarizados, pesquisas de cerco reticular, informantes secretos, escuchas y seguimientos secretos), así como parcialmente con un instrumentario que incluye elementos de procesamiento penal (arreglos de testigos principales). A eso se agregan como actores algunos interlocutores que actúan como socios en el extranjero, como los FIUS (Financial Intelligence Units), orientados a la lucha contra el lavado de dinero, las oficinas de vinculación con las organizaciones internacionales de la policía, así como los secretariados antidrogas, que en América Latina se encuentran en su mayoría bajo la órbita de la Presidencia. De esta forma, una rápida mirada a nivel nacional y global de la lucha contra la CTO hace evidente que la puesta en práctica de una simple convención como la Untoc se hará crecientemente dificultosa en la medida que requiere no solo la estrecha cooperación interna e intergubernamental por parte de una miríada de diversos actores nacionales, sino que también requerirá, en particular, su

¹⁸ La FATF ha establecido más de 40 recomendaciones sobre estándares internacionales respecto a lavado de dinero. Aunque los estándares no representan elementos de derecho vinculantes, más de 130 países sí los reconocen como vinculantes. La CFATF (Caribbean Financial Action Task Force), el Giaba (Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa) y el Gafisud (South American Financial Action Task Force) tienen sucursales propias, así como miembros asociados en el Caribe, África Occidental y América Latina.

conexión con los respectivos gremios intergubernamentales y organizaciones internacionales.

La compleja matriz de lucha contra la CTO en los últimos años se completa con la inclusión del nivel de acción europeo, crecientemente institucionalizado. Aquí cabe mencionar en primer término a la Comisión Europea, de naturaleza supranacional, así como las dos agencias establecidas en La Haya: Europol y Eurojust. Por un lado, la Eurojust, creada en 2002, debe coordinar el trabajo de los organismos de justicia de Europa. Por otra parte, la Europol, que funciona desde 1994, debe coordinar aquellos órganos de las policías nacionales que luchan contra la CTO. El enlace con los órganos de prosecución penal de los Estados de la UE tiene lugar a través de enviados por parte de los países-miembro (Eurojust), así como a través de funcionarios de enlace (Europol). A diferencia del FBI, ninguna de las dos instituciones tiene facultades ejecutivas. Sin embargo, a esta altura Europol al menos está facultada para participar en los equipos de investigación conjuntos de los países miembros, así como en medidas operativas transfronterizas. Sin lugar a dudas, los equipos de investigación multinacionales o *ad hoc*, que comparten todas sus informaciones, disminuyendo de esa forma las demoras causadas por las solicitudes de asistencia judicial y administrativa, no representan una panacea dentro de la cooperación policial en la lucha contra la CTO (Block 2011). Sin embargo, se han convertido en un tercer pilar de la cooperación operativa, junto con los contactos directos bilaterales, frecuentemente de carácter personal, y junto con los oficiales de enlace (ver Figura 2, Anexos).

En especial, la visión conjunta de los actores que se abocan a la lucha contra la criminalidad a nivel subregional con sus instrumentos operativos, de procedimiento penal y normativos, ponen de manifiesto el potencial de cooperación interregional. A nivel operativo, con Copolad (entre la UE y América Latina) y Colacao (entre América Latina, el Caribe y África Occidental) ya se han firmado acuerdos interregionales de cooperación. Se trata de proyectos y programas conjuntos, que en parte abarcan a Unodc, orientados contra el tráfico de drogas (Copolad) o a la contención de la CTO en general: concretamente, se trata de formas de interacción y cooperación que hasta el momento han sido totalmente ignorados en los trabajos de investigación. En el caso de Copolad, constituye un resultado de las cumbres UE/ALC. Ya en el marco de la primera Cumbre en Río de Janeiro se estableció un mecanismo de cooperación que abarcaba la reducción de la demanda, el lavado de dinero, el desarrollo de alternativas de cultivos para los campesinos, así como la seguridad marítima. En la Cumbre UE/ALC de Madrid, en 2010, se definieron

algunas otras prioridades en materia de cooperación (reducción de la producción, prosecución por vía penal, formación profesional para la policía).

Aunque el tráfico transnacional de drogas representa un desafío global, el trabajo conjunto interregional entre los actores latinoamericanos y europeos resulta un primer paso de cooperación sensato. Por un lado, en el caso de Mercosur y de Unasur, se trata de los procesos de cooperación subregional más avanzados fuera del espacio de la OECD. Por otro lado, las deliberaciones que han tenido lugar hasta el momento en el marco de las cumbres UE/ALC demuestran que las concepciones de ambos grupos de Estados aparecen como más fácilmente conciliables entre sí que con la estrategia de lucha del gobierno de Estados Unidos, de corte más bien militar. Otras subregiones de la ruta de la cocaína, como por ejemplo África Occidental, por el momento no entran en consideración como socios de la cooperación, debido a la debilidad de sus estructuras estatales.

Condiciones para una efectiva lucha interregional de la CTO

Una condición básica para una lucha efectiva contra el crimen organizado a nivel interregional está dada por la equiparación de los patrones de actores, formas de cooperación y estrategias del CTO a nivel subregional. Sin embargo, existen dos obstáculos principales: en primer lugar, cabe mencionar la dominancia de los actores y decisores nacionales; en segundo lugar, existe una alta variación de los esquemas de cooperación, con un sesgo hacia arreglos informales, así como la coexistencia de patrones específicos de estrategias poco complementarias o incluso conflictivas entre sí.

Las estrategias pueden analizarse según: 1) su orientación básica; 2) su orientación específica; y c) su objeto de transferencia. En lo que respecta a su orientación básica, se deben diferenciar los enfoques políticos (por ejemplo, aquellos concebidos para paliar estructuras estatales débiles, lucha de la corrupción, etc.) y económicos (como aquellos que se orientan al control de la demanda y oferta de los mercados ilegales), de los enfoques sociales (orientados al cambio social) o estratégicos (aquellos que apuntan a maximizar los riesgos para la CTO), existiendo la posibilidad de que los actores regionales opten por una combinación de dichos enfoques.

Para analizar la orientación de una estrategia, en primer lugar se debe plantear el interrogante sobre si la estrategia apunta al control de la oferta o la demanda (tráfico de drogas), así como considerar a qué fase se orienta, esto es:

placement, layering o *integration* (lavado de dinero). ¿Apuntan las estrategias en primer lugar a la securitización/criminalización (prohibiciones/sanciones) o al establecimiento de estímulos de desincentivo (*bargaining, arguing, naming and shaming*)? En el caso del objeto de transferencia, puede tratarse de estrategias discursivas (transferencia y difusión de valores y normas)¹⁹ u operativas (transferencia de recursos, conocimiento, reglas, *capacity building, monitoring, reporting*).

Junto con la coordinación de las estrategias de lucha, dentro de las subregiones cooperantes, se requiere una concepción funcional de los órganos responsables de la implementación de las estrategias, de forma tal que se adopten formas de organización lo más similares posibles. Los trabajos de investigación revisados y los trabajos preparatorios propios sugieren que la lucha contra la CTO deviene crecientemente funcional cuanto más se profesionalizan sus actores y más actúan en red; cuanto más concertadas, congruentes y complementarias resultan sus medidas, estrategias y objetivos; y cuanto mayor grado de legitimación alcanzan sus organizaciones. Sin embargo, los requerimientos de legitimidad y eficiencia pueden resultar conflictivos entre sí.

Siguiendo los enfoques vigentes de la investigación de organizaciones (que estudian las dependencias entre la estructura y las condiciones medioambientales²⁰ de una organización, en este caso específicamente la CTO), las disfuncionalidades pueden surgir a causa de una dotación deficiente de los recursos humanos (profesionalidad) y materiales (infraestructura, logística, equipamiento, competencias), así como ser motivadas por las dependencias e inseguridades resultantes (Pfeffer y Salancik, 1978), o por un desnivel importante en términos de autonomía y capacidad entre las organizaciones (Pfeffer y Salancik, 1978). Bajos salarios, baja calificación técnica, elección del personal según su orientación política, así como la falta de un

¹⁹ Algunos ejemplos están dados por el *soft-law* establecido por Untoc y la FATF, que entre otras cosas apunta a la armonización jurídico-penal a nivel mundial (incorporación y equiparación de los delitos de membresía en una organización criminal y lavado de dinero).

²⁰ Como condiciones específicas, endógenas y medioambientales de la CTO se pueden mencionar las formas especiales de organización de los grupos criminales a combatir (redes transnacionales que operan a nivel mundial); su capacidad de corrupción en función de su poder financiero; así como su potencial de amenaza física para los investigadores, informantes y penalistas, como resultado de su predisposición a la violencia. Variables exógenas y específicas de la CTO están dadas por ejemplo por la demanda internacional (entre otras cosas de drogas), así como por el rol de los actores de combate externo contra la CTO (principalmente Estados Unidos y la DEA), así como por el rol de los intermediarios financieros (bancos extranjeros).

esquema de desarrollo de carrera profesional predeterminado, son ejemplos de impedimentos serios en términos de funcionalidad.

Consiguientemente, los indicadores de la funcionalidad de la lucha contra la CTO que requiere de la concertación interregional están dados por: 1) la profesionalidad de sus actores; 2) la intensidad, el alcance y la profundidad de sus patrones de cooperación e interacción, en particular de cara a la cooperación sectorial; 3) la congruencia en lo que corresponde a la complementariedad de las estrategias asociadas; 4) el grado de concertación de los instrumentos implementados a nivel operativo, procesual-penal o normativo; 5) el grado de institucionalización de las organizaciones que se ocupan de la lucha contra la CTO, su grado de inclusividad y de transparencia práctica; y 7) la amplitud e independencia de la dotación de sus recursos.

La cooperación sectorial deficiente que se observa a nivel nacional, junto con los déficits en materia de capacidad y profesionalidad de muchos de los órganos de lucha contra la CTO, parecieran incidir fuertemente en las disfuncionalidades de la lucha regional contra la CTO. La diferencia, en términos de funcionalidad, estimada entre los espacios europeos y latinoamericanos de lucha contra la CTO radica también en la dotación de recursos, que en algunos casos es insuficiente. Sin embargo, poseen un peso aún mayor los patrones deficientes de interacción, cooperación y vinculación a nivel subregional, que predominantemente están concebidos en términos de autonomía estatal. No obstante, con frecuencia, en la práctica política, se trata más bien de la conservación de las prebendas personales de los funcionarios que se abocan a la lucha contra la CTO.

La disfuncionalidad de las organizaciones subregionales de lucha contra la CTO no permite percibir un sistema interregional o global en funcionamiento. La funcionalidad de la lucha contra la CTO, más allá de los delitos específicos o de las fronteras, enfrenta limitaciones allí donde no existe un mínimo de características uniformes, ni en las interfaces funcionales (conexión entre medidas contra el tráfico de cocaína y lavado de dinero) ni en las interfaces geográficas (América del Sur-el Caribe-América Central-Europa).

BECA: coalición de Estados pioneros en contra del crimen organizado

Una precondition para la creación de las condiciones ya mencionadas para una lucha efectiva contra la CTO en asociación interregional está dada por la voluntad de acción política en América Latina y Europa. Teniendo en

cuenta los resultados insuficientes de la lucha contra la CTO en el marco de las Cumbres UE/ALC, desde 1999, es hora de considerar una constelación de actores alternativa. Sobre todo en el caso de América Latina, a raíz de la multiplicidad de sus actores y de la falta de conexiones entre los órganos de lucha de las tres subregiones, se constata un alto grado de desavenencia. Por eso, desde las instituciones de la UE, se la considera como un socio con escasa capacidad de acción. No obstante, también se debe mencionar que en los diferentes Estados de la UE existen diversos grados de voluntad política de cooperar en forma más estrecha con América Latina en lo que corresponde a la lucha contra la CTO.

Por tal razón, pareciera sensato, por una parte, limitar la cooperación de las instituciones europeas con los órganos de seguridad suramericanos de los esquemas más avanzados, esto es, Mercosur y Unasur. Por otra parte, el ascenso de nuevas potencias, como Brasil, China y Alemania, entre otras, al estatus de nuevos polos de poder del sistema internacional, hace evidente que la nueva multipolaridad está crecientemente determinada por los Estados nacionales y no por las organizaciones regionales. Consecuentemente, una coalición de aquellos Estados pioneros más influyentes en sus regiones y que tengan intereses convergentes y estrategias de lucha contra la CTO parece una alternativa más prometedora que la coordinación de una iniciativa interregional entre los sesenta Estados participantes de las cumbres UE/ALC.

Las redes creadas entre las nuevas potencias en torno a áreas de políticas específicas — como la coalición Basic en el área de política internacional relativa al clima— también pueden mostrar algunos éxitos puntuales. El Foro de Diálogo IBISA, de mayor amplitud temática, representa un modelo en el que potencias regionales, como India, Brasil y Sudáfrica, apuntan a insertar sus regiones en la cooperación sectorial trilateral, por ejemplo, a través de un acuerdo de libre comercio interregional (Flemes, 2011, p. 416). Una red interestatal relativa a la lucha contra la CTO a lo largo de la ruta del tráfico de cocaína desde América del Sur hacia Europa podría abarcar a Brasil, España, Colombia y Alemania (BECA, según su sigla en español).

Estos cuatro Estados se caracterizan, por un lado, por el influyente rol que cumplen y por el alto grado de legitimidad que tienen dentro de sus regiones; por otro lado, por un fuerte interés en la lucha contra el tráfico de cocaína. Más allá de eso, la participación en las redes globales les ofrece a los Estados con un radio de acción regional (Colombia y España) la posibilidad de perfilarse a nivel global como potencias intermedias, fortaleciendo sus chances de ascender en la jerarquía de poder internacional. Los poderes

regionales con ambiciones globales (Brasil y Alemania) utilizan las redes intergubernamentales para consolidar su posición de poder y para fundamentar sus pretensiones de representación de intereses regionales, así como sus reclamos de participación en la *gobernanza global*, por ejemplo, como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por un lado, Brasil y Alemania, en su carácter de potencias regionales, asumen en forma creciente responsabilidades en diferentes áreas de política, a un punto tal que la implementación de iniciativas interregionales no se podrían dar sin su apoyo. Por su parte, Colombia y España juegan un rol esencial en determinadas áreas de política, a causa de factores históricos, culturales y funcionales. España representa el nexo histórico-cultural entre Europa y América del Sur. Esto convierte al país en una escala importante del tráfico de cocaína hacia Europa, sea a través de África, el Caribe o Brasil, como país de tránsito. A esto se suma el hecho de que España es uno de los países con mayor consumo de cocaína a nivel mundial y —en relación con su población— con el mayor porcentaje de cocainómanos.

Por su parte, Colombia es, junto con Perú y Bolivia, el mayor productor mundial de cocaína. Junto a su particular experiencia y *expertise* en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, el país también representa la única interfaz entre las subregiones de América Latina (América del Sur, América Central y el Caribe), por lo que potencialmente tendría la capacidad de vincular entre sí a las instituciones subregionales de seguridad. Finalmente, Colombia también asume una responsabilidad histórica en lo que hace a la lucha contra la CTO y la violencia social causada por aquella. La perspectiva de una posible solución del conflicto interno a partir de las conversaciones de paz entre el gobierno y las FARC ha determinado un aumento considerable de la legitimidad del gobierno de Santos, lo que le abre una ventana de oportunidades en términos de política exterior para establecerse como actor global.

Al mismo tiempo, los Estados del grupo BECA, a diferencia de las grandes potencias del sistema internacional, solo podrán ejercer influencia duradera en las cuestiones decisivas del orden internacional del siglo XXI —como es el caso de una estrategia global de lucha contra la CTO— asociados a otros Estados, y no de manera unilateral. Para ello, a mediano plazo las cuatro potencias intermedias también dependen de la generación de consenso dentro de sus respectivas regiones. Sin embargo, para Brasil, España, Colombia y Alemania se impone en primer lugar el ejercicio de su liderazgo funcional sobre la base de su *expertise* en materia de política exterior y de seguridad, junto con la asunción de un responsable rol precursor en

la política mundial. Si el cuarteto es capaz de generar un consenso interno respecto a la estrategia de lucha contra la CTO (diplomacia de nicho), será posible el surgimiento de un enfoque interregional efectivo de contención del tráfico de cocaína de América del Sur hacia Europa.

Referencias bibliográficas

- Aichinger, C. (1997). *Neue Fahndungsmethoden zur Bekämpfung organisierter Kriminalität*. Wien: Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung.
- Albanese, J. (1994). Models of organized crime. En R. J. Kelly, K. Chin y R. Schatzberg (Hg.), *Handbook of Organized Crime in the United States* (pp. 77-90). Westport, CT: Greenwood.
- Altenkirch, L. (2006). *Techniken der Geldwäsche und ihre Bekämpfung*. Frankfurt am Main: Bankakad.
- Bailey, J. y Taylor, M. (2009). Evade, corrupt oder confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexiko. *Journal of Politics in Latin America*, 1 (2), 3-29.
- Bakonyi, J. y Jakobeit, C. (2007). Internationale Kriminalität/ Internationaler Terrorismus. En S. Schmidt, G. Hellmann y R. Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik* (pp. 660-671). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barthelmeß, P. (2002). Transnationale organisierte Kriminalität: Ordnungspolitische Eingriffe auf internationaler Ebene und in der Schweiz. *Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*.
- Benyon, J., Turnbull, L., Willis, A., Woodward, R. y Beck, A. (1993). *Police cooperation in Europe: an investigation*. Leicester: Centre for Study of Public Order.
- Besozzi, C. (1997). Organisierte Kriminalität und empirische Forschung. NFP 40, Chur. Zürich.
- Bittner, J. y Lederer, M. (2005). Finanzmärkte und Sicherheit. Die Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus. *WeltTrends* 13 (46), 57-70.
- Block, L. (2008). Combating organized crime in Europe: practicalities of police cooperation. *Policing*, 2 (1), 74-81.
- Block, L. (2011). Joint investigation teams: the panacea for fighting organised crime? *Paper for the ECPR Annual Conference*. Reykjavik.
- Bongard, K. (2001). *Wirtschaftsfaktor Geldwäsche. Analyse und Bekämpfung*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Brombacher, D. (2010). Nicht nur ein Problem Innerer Sicherheit. Konsequenzen der organisierten Kriminalität für das internationale System. *Internationale Politik*, 6, 20-25.
- Bruckermann, J.-F. (2003). *Neue Rechtsentwicklung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*. Berlin: Tenea.
- Brzoska, M. (2009). Zur Wirksamkeit von Finanzsanktionen als Instrument im Kampf gegen den Terrorismus. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78 (4), 88-100.

- Bundeskriminalamt (BKA). (2009). *Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2009*. Wiesbaden: BKA.
- Bundeskriminalamt (BKA). (2012). *Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2011*. Wiesbaden: BKA.
- Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administration Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Dandurand, Y. (2007). Strategies and measures to strengthen the capacity of prosecution services in dealing with transnational organized crime, terrorism and corruption. *Crime, Law and Social Change*, 47 (4-5), 225-246.
- Demko, D. (2007). Bekämpfung des Menschenhandels im Straf- und Strafprozessrecht - Internationale und europäische Maßnahmen gegen den Menschenhandel. *MenschenRechtsMagazin*, 1, 5-18.
- Den Boer, M. (2002). Law-Enforcement Cooperation and Transnational Organized Crime in Europe. En M. Berdal y Serrano, M., *Transnational organized crime and international security: business as usual?* (pp. 103-118). Boulder: Lynne Rienner.
- Den Boer, M. y Spapens, T. (Hg.) (2002). *Investigating Organized Crime in European Border Regions*. Tilburg: IVA Tilburg University.
- Dijk, J. van (2007). Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies. *Trends in Organized Crime*, 10 (4), 39-56.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. (Hg.) (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Egner, B. y Terizakis, G. (2005). Zwischen professionellem Kern und voluntaristischer Peripherie: Kooperation zwischen griechischen Umweltgruppen. Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft. *Working Paper*, 2.
- Ertl, B. (2004). Der Kampf gegen Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Bundesministerium für Finanzen. *Working Papers*, 4.
- Espinoza, A. y Meléndez, J. (2011). El crimen organizado en América Central: Actualización mapeo 2009-2010. En H. Mathieu y C. Niño (Eds.), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Europäische Union. (2012). EU-Drogenstrategie (2013-2020). *Amtsblatt der Europäischen Union C*, 402 (1).
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction/ Europol (2013). *EU Drug Markets Report. A strategic analysis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Europol. (2009). OCTA 2009. *EU Organised Crime Threat Assessment*. Den Haag: Europol.
- Europol. (2013). SOCTA 2013. *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*. Den Haag: Europol.
- Financial Action Task Force (FATF). (2010a). *Global money laundering & terrorist financing threat assessment*. Paris: FATF.
- Financial Action Task Force (FATF). (2010b). *Annual Report 2009/2010*. Paris: FATF.
- Financial Action Task Force (FATF). (2011). *Annual Report 2010/2011*. Paris: FATF.
- Finckenauer, J. O. (2005). Problems of definition: What is organized crime? *Trends in Organized Crime*, 8 (3), 63-83.
- Findley, M. (2008). *Governing through globalised crime. Futures for international criminal justice*. UK: Willan Publishing.
- Flemes, D. (2005). Transnationale Bedrohungen in Lateinamerika: Instrumente und Kooperationsebenen der Kriminalitäts und Terrorismusbekämpfung. *WeltTrends*, 49, 73-86.
- Flemes, D. (2006). Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies. Berlin: dissertation.de. Verlag im Internet.
- Flemes, D. (2011). India, Brazil and South Africa (IBSA) in the new global order: interests, strategies and values of the emerging coalition. *International Studies*, 46 (4), 401-421.
- Flemes, D. y Cholet, J. (2004). Zur Lage der Inneren Sicherheit in Brasilien. *Brennpunkt Lateinamerika*, 14.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2009). Creating multilevel security governance in South America. *GIGA Working Paper*, 117.
- Forster, G. (1999). Bekämpfung der Organisierten Kriminalität aus der Sicht des Verfassungsschutzes. En R. Meier-Walser, G. Hirscher, K. Lange y E. Palumbo (Hg.), *Organisierte Kriminalität. Bestandsaufnahme, Transnationale Dimension* (pp. 80-87). Wege der Bekämpfung. München: Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Bd. 79.
- Frese, E. (1992). *Organisationstheorien. Historische Entwicklung, Ansätze, Perspektiven*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Friedrich Ebert Stiftung (FES). Programa de Cooperación en Seguridad Regional. (2010). *Relatoría. Tercera Reunión del Observatorio del Crimen Organizado en América y el Caribe*. Bogotá: FES.
- Gerdes, L. (2010). Die Bedrohung durch transnational organisierte Kriminalität. En T. Jäger (Hg.), *Die Komplexität der Kriege* (pp. 223-246). Wiesbaden: VS-Verlag.

- Granada, C. (2002). The OAS and Transnational Organized Crime in the Americas. En M. Berdal y Serrano, M., *Transnational organized crime and international security: business as usual?* (pp. 95-102). Boulder: Lynne Rienner.
- Harfield, C. (2008). The organization of “organized crime policing” and its international context. *Criminology & Criminal Justice*, 8(4), 483-507.
- Harnischmacher, R. F. J. (2008). Internationale Geldwäsche am Beispiel von Offshore-Zentren. En *Die Kriminalpolizei. Vierteljahrszeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*. Dezemberausgabe.
- Harnischmacher, R. F. J. (2009). Geldwäsche. En *Die Kriminalpolizei. Vierteljahrszeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*. Septembarausgabe.
- Hernández, I. (2011). Los desafíos actuales del tratado marco de seguridad democrática. En H. Mathieu y C. Niño (Eds.), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hofmann, K. (2009). The impact of organized crime on Democratic Governance. Focus on Latin America and the Caribbean. *FES Briefing Paper*, 13.
- Hollstein, B. (2006). Qualitative Methoden und Netzwerkanalyse—ein Widerspruch? En B. Hollstein y F. Straus (Hg.), *Qualitative Netzwerkanalyse: Konzepte, Methoden, Anwendungen* (pp. 11-35). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft.
- Huhn, S., Oettler, A. y Peetz, P. (2008). Anders, bedroht und bedrohlich—Jugendbanden in Zentralamerika. En D. Klimke, *Exklusion in der Marktgesellschaft* (pp. 159-171). Wiesbaden: VS-Verlag.
- IFPA (Institute for Foreign Policy Analysis). (2010). *A comprehensive approach to combating illicit trafficking. A joint report by IFPA and the Geneva Centre for Security Policy (GCSP)*. Cambridge, MA: IFPA.
- Jakobi, A. P. (2010a). OECD Activities against money laundering and corruption. En K. Martens y Jakobi, A. P. (Hg.), *Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy-Making?* (pp. 139-160). Oxford: Oxford University Press.
- Jakobi, A. P. (2010b). Piraterie und Geldwäsche. *HSFK Standpunkte*, 3.
- Kartusch, A. (2002). Menschenhandel—Eine menschenrechtliche Herausforderung für die OSZE. En Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2002* (pp. 289-303). Baden-Baden: Nomos.
- Kieser, A. (Hg.) (2001). *Organisationstheorien*. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.
- Kinzig, J. (2004). *Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Knoke, D. y Kuklinsky, J. H. (1982). *Network Analysis*. London: Newbury Park.

- Kohnert, D. (2010). Democratization via elections in an African “Narco-state”? The case of Guinea-Bissau. *GIGA Working Paper*, 123.
- Krämer, G. (2008). *Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung: Die Tätigkeit der FATF als internationaler Standardsetter*. Baden-Baden: Nomos.
- Lampe, K. Von. (1999). Organized Crime. Begriff und Theorie organisierter Kriminalität in den USA. *Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien*, 67.
- Lampe, K. Von. (2001). Organisierte Kriminalität unter der Lupe: Netzwerke kriminell nutzbarer Kontakte als konzeptueller Zugang zur OK-Problematik. *Kriminalistik*, 55 (7), 465-471.
- Lampe, K. Von y Johansen, P. O. (2004). Criminal networks and trust. *Global Crime*, 6 (2), 159-184.
- Lange, K. (1997). Transnationale Organisierte Kriminalität (ТОК). Aspekte ihrer Entwicklung und Voraussetzungen erfolgreicher Bekämpfung. *Aktuelle Analysen*, 9.
- Lemmerer, M. (2009). *Die Bekämpfung des Menschenhandels durch die Europäische Union, unter besonderer Berücksichtigung Österreichs*. Wien: Diplomarbeit, Universität Wien. Fakultät für Sozialwissenschaften.
- Lupsha, P. A. (1996). Transnational organized crime versus the Nation State. *Transnational Organized Crime*, 2 (1), 21-48.
- Maihold, G. y Brombacher, D. (2009a). Zentralamerika zwischen den Fronten. Die Region wird zum Schauplatz der internationalen Drogenökonomie. *SWP-Aktuell*, 44.
- Maihold, G. y Brombacher, D. (2009b). Kokainhandel nach Europa: Optionen der Angebotskontrolle. *SWP-Studie*, 14.
- Mair, S. (2002). Die Globalisierung privater Gewalt. Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität. *SWP-Studie 10*.
- Mattes, H. (2009). Global Security Governance-eine positive Bilanz der UN-Anstrengungen zur Kriminalitätsbekämpfung. *GIGA Focus Global*, 12.
- Mazzitelli, A. (2007). Transnational organized crime in West Africa: The additional challenge. *International Affairs*, 83 (6), 1071-1090.
- McClure, G. (1999). Die Rolle Interpols bei der Bekämpfung der organisierten Verbrechen. En R. Meier-Walser, G. Hirscher, K. Lange y E. Palumbo (Hg.), *Organisierte Kriminalität. Bestandsaufnahme, Transnationale Dimension* (pp. 368-383). Wege der Bekämpfung. München: Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Bd. 79.
- McIllwain, J. S. (1999). Organized crime: a social network approach. *Crime, Law and Social Change*, 32 (4), 301-323.

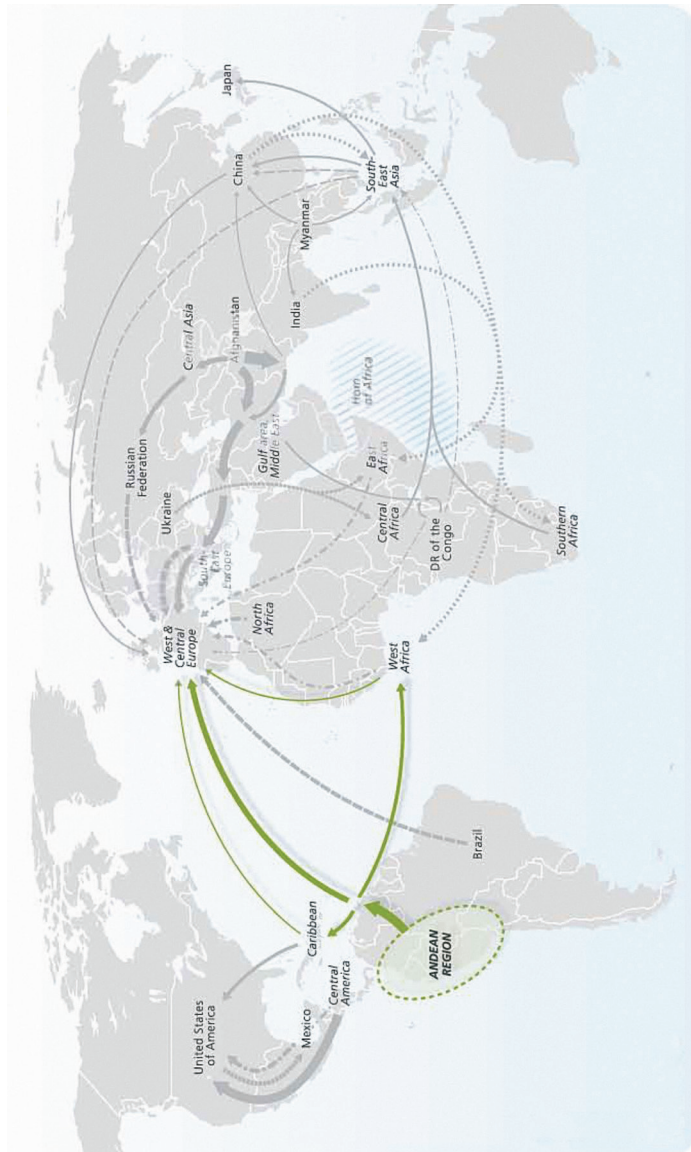
- Miebach, B. (2007). *Organisationstheorie. Problemstellung-Modelle-Entwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Militello, V., Arnold, J. y Paoli, L. (Hg.) (2000). *Organisierter Kriminalität als transnationale Phänomene. Erscheinungsformen, Prävention und Repression in Italien, Deutschland und Spanien*. Freiburg: Max-Planck-Institut
- Muggah, R. (2013). Asegurando las fronteras: el “primer enfoque suramericano” de Brasil hacia el Crimen Organizado Transnacional. En B. Sorj, y S. Fausto (Hg.), *Brasil y América Latina: ¿Qué liderazgo es posible?* (pp. 189-240). Ottawa: IFHC.
- Oberloher, R. F. (2001). *Das transnational organisierte Verbrechen und seine Bekämpfung. Politik und Handlungsoptionen zur Jahrtausendwende im Spektrum von der subnationalen bis zur multilateralen Ebene - ein Ringen um effektive Antworten auf die globalen Herausforderungen*. Frankfurt am Main: P. Lang
- Oesch, S. (2010). *Die organisierte Kriminalität-eine Bedrohung für den Finanzplatz Schweiz?* Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Organization for security and co-operation in Europe (OSCE). (2008). *Report on OSCE Activities in the Fight Against Organized Crime in 2008*. Wien: OSCE.
- Pappi, F. U. (Hg.). (1987). *Methoden der Netzwerkanalyse*. München: Oldenbourg.
- Peetz, P. (2007). Innere Sicherheit in Lateinamerika-Probleme und Perspektiven. *GIGA Focus Lateinamerika*, 7.
- Pfeffer, J. y Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations-A resource dependence perspective*. New York: Harper and Row.
- Radseck, M. (2005a). El Sistema Interamericano de Seguridad: ¿quo vadis? Posiciones del Cono Sur a la luz de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica. En K. Bodemer y F. Rojas (Hg.), *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos* (pp. 57-91). Madrid, Frankfurt am Main: Vervuert.
- Radseck, M. (2005b). Eurocuerpo y Europol: dos ejemplos de cooperación en materia de seguridad y defensa en la Unión Europea. En *La cooperación en defensa y seguridad en la Unión Europea y en Chile con sus vecinos* (pp. 27-43). Santiago: Fundación Konrad Adenauer.
- Raine, L. P. y Cilluffo, F. J. (1994). *Global organized crime. The new empire of evil*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Ramírez, C. (2012). Anatomía de un actor: el Ministerio de Defensa Nacional y la política exterior colombiana. En S. Jost (Hg.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: FESCOL.
- Rojas, F. (2006). *El Crimen Organizado Internacional. Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. Costa Rica: FLACSO.

- Schelter, K. y Niemeier, M. (1996). Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa-auch für die OSZE? En Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 1996* (pp. 347-356). Baden-Baden: Nomos.
- Scherpenberg, J. van (2000). Internationale organisierte Kriminalität - die Schattenseite der Globalisierung. En J. van Scherpenberg y P. Schmidt (Hg.), *Stabilität und Kooperation. Aufgaben internationaler Ordnungspolitik* (pp. 29-49). Baden-Baden: Nomos.
- Scherrer, A. (2009). *G8 against transnational organized crime*. Farnham, Burlington: Ashgate.
- Schloenhardt, A. (2008). Transnational Organized Crime. En Ch. Bassiouni (Hg.), *International Criminal Law*, vol. 1: *Sources, Subjects, and Contents* (pp. 939-962). Leiden: Brill.
- Schloenhardt, A. (2005). Transnational organised crime and international law: The Palermo Convention. *Criminal Law Journal*, 29, 340-354.
- Schneider, F. (2009). Die Finanzströme von organisierter Kriminalität und Terrorismus: Was wissen wir (nicht)? *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78 (4), 73-87.
- Schneider, F., Dreer, E. y Riegler, W. (2006). *Geldwäsche. Formen, Akteure, Größenordnung-und warum die Politik machtlos ist*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Schönfeld von, A. y Schönenberg, R. (2011). Grenzenlos illegal. *Böll. Thema. Das Magazin der Heinrich-Böll-Stiftung*, 3, 4-5.
- Serrano, M. (2002). Transnational organized crime and international security: business as usual? En M. Berdal y M. Serrano, *Transnational organized crime and international security: business as usual?* (pp. 13-36). Boulder: Lynne Rienner.
- Serrano, M. y Toro, M. C. (2002). From drug trafficking to transnational organized crime in Latin America. En M. Berdal y M. Serrano, *Transnational organized crime and international security: business as usual?* (pp. 155-182). Boulder: Lynne Rienner.
- Serious Organised Crime Agency (SOCA). (2010). *UKTA. United Kingdom Threat Assessment of Organised Crime*.
- Shelley, L. (1995). Transnational organized crime: An imminent threat to the Nation-State. *Journal of International Affairs*. 48, 463-489.
- Sieber, U. (1996). *Internationale Organisierte Kriminalität*. München.
- Solís, L. G. y Rojas, F. (Hg.) (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Storbeck, J. (1999). Die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. En R. Meier-Walser, G. Hirscher, K. Lange y E. Palumbo (Hg.),

- Organisierte Kriminalität. Bestandsaufnahme, Transnationale Dimension* (pp. 349-367). Wege der Bekämpfung. München: Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Bd. 79.
- Sulk, J. R. (2010). Internationalisierung Innerer Sicherheit auf völkerrechtlicher Ebene-Rechtliche Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität. *Jura-Juristische Ausbildung*, 32 (9), 683-689.
- Tarapué Sandino, D. F. (2012). Colombia y Brasil en la lucha contra el crimen transnacional: una revisión a sus posturas, acciones y estrategias de seguridad. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flandes (Hg.), *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: KAS.
- Türk, K. (Hg.) (2000). *Hauptwerke der Organisationstheorie*. Opaten: wdv.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2005). *Transnational Organized Crime in the West African Region*. New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2007). *Transnational Organized Crime in the in Central Asia*. New York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. New York: United Nations.
- Vlassis, D. (2002). The UN Convention Against Transnational organized crime. En M. Berdal y M. Serrano, *Transnational organized crime and international security: business as usual?* (pp. 83-104). Boulder: Lynne Rienner.
- Weber, M. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe*, 5.
- Williams, P. y Godson, R. (2002). Anticipating organized and transnational crime. *Crime, Law and Social Change*, 37 (4), 311-355.
- Witte, E. y Thimm, A. L. (Hg.) (1977). *Entscheidungstheorie-Texte und Analysen*. Wiesbaden: Gabler.
- Zaitch, D. (2002). *Trafficking Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands*. The Hague: Kluw.

Anexos

FIGURA 1. Principales flujos de comercio global de la criminalidad transnacional organizada



Fuente: Unodc (2010, p. 95).

FIGURA 2. Actores e instrumentos del combate contra la criminalidad transnacional organizada

| NIVEL DE ACCIÓN | | | | | | |
|---|---|--------|-------------------|--------|---|--|
| NACIONAL | SUBREGIONAL | | | | INTERREGIONAL | GLOBAL |
| | ESPACIO ANDINO | CARIBE | ÁFRICA OCCIDENTAL | EUROPA | | |
| <p>Gobiernos</p> <p>Órganos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finanzas • Justicia • Policía, militar (ALC) • Aduana • Servicios de inteligencia | <p>Intergubernamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • OEA/ CICAD • Unasur/ Consejo Antidrogas, Gafisud • Mercosur/ Red • Caricom/ Impacs • CFATF • SICA/ CSC • Ameripol • Europol, Eurojust • Giaba • Redes informales <p>Supranacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión Europea | | | | | <p>Internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ONU, UNODC <p>Intergubernamental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interpol • G-8/ FATF • G8/ Grupo de Lyon/ Roma • G-20 • Grupo de Egmont • Grupo de Dublín |
| <p>Operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controles criminológicos computarizados, pesquisas de cerco reticular • Informantes secretos • Escuchas y seguimientos secretos <p>De procedimiento penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de testigos principales | <p>Operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambio y comparación institucionalizados de datos • Estudios regionales de situación de la CTO (Europol/ OCTA) • Agentes policiales de enlace • Equipos multinacionales de búsqueda e investigación (JIT)²¹ • Cooperación en materia de justicia (extradición, asistencia legal) | | | | <p>Operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de cooperación Copolad (UE, LA) y Colacao (ALC, África Occidental) | <p>Normativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Untoc • Recomendaciones de FATF <p>Operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CTO global • Lagebilder (UNODC/ TOCTA) |

²¹ Dentro de la cooperación policial en la UE en materia de combate contra la CTO, los equipos conjuntos de investigación constituyen la columna vertebral de la cooperación operativa, junto con los contactos bilaterales, a menudo de carácter personal (Block, 2008; Benyon, 1993; Den Boer y Spapens, 2002; Harfield, 2008), mientras que los agentes policiales de enlace han devenido en el tercer pilar de la cooperación. Los JIT, de carácter multinacional y constituidos *ad hoc* por representantes de las policías y los órganos de justicia nacionales, y en lo posible con representantes de Europol y Eurojust, pueden investigar incluso en los países de acogida. Se intercambian todas las informaciones obtenidas, por lo que se eliminan las demoras por las solicitudes de asistencia administrativa y judicial.

Lista de abreviaturas

| | | | |
|---------|--|----------|--|
| Basic | Brasil, Sudáfrica, India, China | Giaba | Inter-Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa |
| BECA | Brasil, España, Colombia, Alemania | IAI | Iberoamerikanisches Institut |
| BKA | Oficina Federal de Investigaciones | IBSA | Indien, Brasilien, Südafrika |
| BND | Oficina Federal de Inteligencia | Impacs | Implementation Agency for Crime and Security |
| BTI | Bertelsmann Transformations Index | JIT | Joint Investigation Teams/ Europol |
| Caricom | Caribbean Community and Common Market | LAK | Lateinamerika und Karibik |
| CFATF | Caribbean Financial Action Task Force | LKA | Landeskriminalamt |
| Cicad | Inter-American Drug Abuse Control Commission/ OAS | Mercosur | Mercado Común del Sur |
| CO | Criminalidad organizada | OEA | Organización de Estados Americanos |
| Colacao | Law enforcement intelligence cooperation against cocaine trafficking from Latin America to West Africa | OCTA | Organised Crime Threat Assessment |
| Copolad | Cooperation Programme between Latin America and the European Union on Anti-Drugs Policies | OEDT | Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías |
| CSC | Central American Security Commission | OSCE | Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa |
| CTO | Criminalidad transnacional organizada | RED | Reunión Especializada en Drogas/ Conferencia de los Ministros del Interior de Mercosur |
| DEA | Drug Enforcement Agency | Resdal | Red de Seguridad y Defensa en América Latina |
| EBDD | Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht | SGOC | Standing Group on Organized Crime/ ECPR |

| | |
|---------|--|
| ECPR | European Consortium for Political Research |
| EUISS | EU Institute for Security Studies |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia |
| FATF | Financial Action Task Force |
| FES | Friedrich Ebert Stiftung |
| FIU | Financial Intelligence Unit |
| Gafisud | South American Financial Action Task Force |
| GFN-SSR | Global Facilitation Network for Security Sector Reform |

| | |
|--------|---|
| SICA | Sistema de la Integración Centroamericana |
| SOCA | Serious Organised Crime Agency |
| SWP | Stiftung Wissenschaft und Politik |
| Unasur | Unión de Naciones Suramericanas |
| Unicri | United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute |
| Unodc | United Nations Office on Drugs and Crime |
| Untoc | Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada |

La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en Suramérica: transformaciones y oportunidades

.....
Jennifer Duarte García

En el año 2009, Zakaria habló por primera vez de la configuración de una nueva distribución de poder caracterizado por un “ascenso de los demás”. Este cambio no implica el declive del poder de Estados Unidos, pero sí la aparición de nuevas potencias, como China, India y Brasil. Dentro de este nuevo panorama mundial, que el autor denomina *postamericano*, se encuentra un país suramericano, Brasil, que se mantuvo desde finales de la Segunda Guerra Mundial en la sombra del llamado Tercer Mundo. Dentro de este mundo, no solo personas y Estados eran percibidos como subdesarrollados por los demás, sino que aquellos se consideraban a sí mismos como tal. En su conjunto, los países latinoamericanos han permanecido bajo la categoría y la identidad de Estados del mundo subdesarrollado, siendo el foco de atención de instituciones internacionales consagradas a la promoción del desarrollo, y de Estados desarrollados para la intervención de sus problemáticas de pobreza y carencia.

Sin embargo, dentro de esta nueva configuración mundial *postamericana* se perciben: una reconstrucción de la identidad de la región suramericana, alentada por un dinamismo internacional; índices de crecimiento económico satisfactorios; y un cambio en la mentalidad de los gobernantes suramericanos que permite replantearse su papel en el escenario internacional. En concordancia con lo anterior, varios países suramericanos están liderando proyectos que rompen con el tradicional esquema de cooperación norte-sur, y siendo voceros de los intereses suramericanos en espacios de gobernanza.

Esta situación presenta un desafío para una Unión Europea (UE) debilitada, sumida en una crisis económica y financiera, en donde las ilusiones neoliberal, tecnocrática y eurocéntrica, siguiendo la acuñación del sociólogo Ulrich Beck, se han hecho aún más visibles, y en donde su experiencia de gobernanza se aleja cada vez más como modelo a seguir para otros Estados y regiones. Aun así, la UE continúa en la tarea de salir de la crisis sin romper el tejido social y político, manteniendo su identidad como potencia civil/normativa, con una función estabilizadora, comprometida con la defensa por los DD.HH., la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible; y como actor global, por medio de políticas que han resultado exitosas, como la cooperación para el desarrollo, la cual, a pesar de la crisis, la sigue posicionando como el mayor donante de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

La UE ha sido una aliada de Suramérica y la región latinoamericana en general, gracias a los lazos históricos y culturales, a los valores compartidos y a la imagen que tiene el bloque europeo de esta región como un aliado en la promoción de un sistema internacional multilateral basado en el diálogo, los DD.HH., la democracia y la paz. Para los países latinoamericanos, el bloque europeo es además una alternativa frente al poder duro y hegemónico regional que ha mantenido EE.UU. en la región.

En cuanto a la política de cooperación para el desarrollo, esta se ha ejercido en tres niveles: regional, subregional y bilateral, teniendo en cuenta los temas y directrices de la política comunitaria, los marcos mundiales, y en coordinación con los Estados miembros. Los temas en la región son variados, y han venido evolucionando a través de las cumbres Unión Europea-América Latina (UE-AL), reconocidas como espacios de relanzamiento de las relaciones, conocimiento entre las partes y, sobre todo, como espacios de interlocución y comunicación.

En el complejo de la gobernanza multinivel europea de la cooperación para el desarrollo, el poder se dispersa en una serie de actores y entes supranacionales y subnacionales; aun así, la Comisión Europea sigue manteniendo una centralidad en lo que a la definición de la política de cooperación para el desarrollo se refiere, y esto se evidencia en los pocos canales de participación que se les dan a las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales ONG.

En el contexto del auge de los Estados suramericanos y la crisis financiera europea se prevén recortes en los fondos de AOD europeos, y el corte definitivo de la ayuda para algunos países de la región que muestran un mejor posicionamiento económico. Esto no solo conlleva un replanteamiento de la

relación UE-Suramérica de reequilibrio y transformación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, sino la oportunidad de generar nuevos espacios de cooperación interregional entre una UE —con alto reconocimiento y experiencia en la cooperación para el desarrollo— y una región que busca ganar una nueva identidad.

Bajo el anterior panorama general, este capítulo busca reflexionar acerca de la cooperación para el desarrollo de la UE, sin profundizar en el debate de qué es el desarrollo ni en la asertividad del enfoque europeo en la región suramericana, sino estudiándola bajo los lentes de la gobernanza multinivel y la teoría social-constructivista, para entender la creación de intereses e identidades entre las regiones y el concepto de regionalización como la manera más asertiva para solucionar desafíos globales como la pobreza. Aunque el foco de análisis es Suramérica, al no ser un interlocutor de la UE, se habla de América Latina en su conjunto, puesto que la UE ha conformado primero una estrategia a nivel regional.

Por lo tanto, en una primera parte se hace un breve repaso de los hitos más relevantes que han moldeado la política de cooperación para el desarrollo de la UE, así como sus prioridades y herramientas. Luego se trata esta política propiamente en Suramérica dentro de la relación interregional UE-América Latina, desde el lente de la gobernanza global y el social-constructivismo. Asimismo se presentan los cambios que se están dando en los países suramericanos, producto de un aumento de sus capacidades económicas y las consecuencias impulsoras de una nueva política exterior más asertiva. Conforme con lo anterior, se discutirá en qué medida las nuevas formas de cooperación sur-sur emanadas de la región suramericana pueden ser de interés para la UE, en cuanto al refuerzo de la gobernanza global; y, por último, se hace un revisión del papel que ha jugado la sociedad civil en la gobernanza multinivel de la UE en materia de cooperación para el desarrollo en Suramérica.

Generalidades de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea

La UE tiene la idea de presentarse como una potencia civil/normativa, un actor que no sustenta su poder a través de medios militares (*hard power*), sino económicos y diplomáticos (*soft power*). Esta identidad conlleva un poder de transformación de la UE para desarrollar un nuevo orden mundial que no se rige por posiciones imperialistas, sino por normas. En este sentido, la UE privilegia la mediación en la resolución de conflictos, la promoción de

la democracia y los DD.HH., y la justicia social, entre otros objetivos. La cooperación para el desarrollo ha sido una herramienta clave que le ha permitido sustentar esa identidad.

Es así como desde la creación de la Comunidad Económica de Carbón y Acero (CECA), en 1957, se pensó en mantener un vínculo con las excolonias africanas para darles un trato preferencial en materia comercial. A través de los años, hechos como los procesos de descolonización, la caída del Muro de Berlín y el conflicto en los Balcanes han permitido expandir territorialmente la cooperación para el desarrollo, pasando de ser exclusiva del continente africano a expandirse a los países en desarrollo “no asociados” de Asia y América Latina. Asimismo, la globalización ha producido cambios importantes en el qué, cómo, cuánto y dónde de la cooperación para el desarrollo, como lo fueron el anuncio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la securitización de la agenda internacional para la lucha contra el terrorismo y la privatización de la financiación para el desarrollo.

Con el Tratado de Maastricht, en 1992, la cooperación para el desarrollo se convirtió en política común de la UE, con fundamento jurídico, objetivos e instrumentos propios. Hoy en día, gracias al Tratado de Lisboa (artículo 161) se elevó el estatus y el papel de la cooperación para el desarrollo, señalando la reducción y erradicación de la pobreza. A largo plazo, sus principales objetivos, gracias a este tratado, le da mayor legitimidad a la UE como actor de la AOD. Esta dinámica institucional interna también ha producido cambios importantes de cara a las prioridades de la cooperación para el desarrollo. El Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005¹, por ejemplo, puso en el centro de esta cooperación la consecución de los ODM, lo que ha hecho privilegiar a los países menos adelantados por encima de los países de renta media. Aun así, en ese documento se consideró que los países de renta media deberían seguir beneficiándose de la AOD, en tanto estos países seguían enfrentando problemas de pobreza, desigualdad y exclusión (Consenso Europeo sobre Desarrollo, 2005).

La cooperación para el desarrollo ha encontrado un espacio propicio para el impulso de la gobernanza multinivel, en la que entes supranacionales, regionales, estatales y locales participan en el proceso de decisión, gestión

¹ Este consenso, sellado con la UE de 15, logra definir la metas tanto de los Estados miembros como de la UE, en relación con los ODM. En esta declaración se acordó aumentar los presupuestos de los Estados dedicados a la AOD y se logró definir una línea de conducta en cuanto a la cooperación para el desarrollo, aun cuando no es vinculante para los Estados miembros.

e instrumentalización de las políticas de desarrollo. Reconociendo que las decisiones de la UE a nivel individual resultan cada vez más inconcebibles ante los problemas globales (Morata, 2004, 27), esta no ha actuado sola en la tarea de la cooperación para el desarrollo sino en estrecha cooperación con un sistema de redes de políticas, que incluye organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, grupos de interés, gobiernos de los países a los que dirige la ayuda, centros de investigación, medios de comunicación y entes privados. Es una política que “incorpora tanto actores públicos como privados en donde predomina el intercambio y la colaboración” (Morata, 2004, p. 39).

Otro rasgo de esta política es que pertenece al ámbito de las competencias compartidas, es decir, la existencia de esta en la UE no impide a los Estados miembros tener una propia. Es así como la UE tiene varias políticas de cooperación para el desarrollo; la que emana de la Comisión Europea y las de los 28 Estados miembros, promoviendo una relación en donde las partes se “complementarán y reforzarán conjuntamente” (TFUE, art. 208). Aprovechando así las potencialidades de cada nivel de gobierno, este proceso logra la coordinación y complementariedad entre Estados miembros y la UE, mas no como una imposición. Esta cooperación se evidencia en la adopción de posiciones comunes en foros internacionales y acuerdos como el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005.

El sistema de gobernanza en el ámbito de la cooperación se complementa con el sistema de gobernanza global de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones, como lo señala el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE, referente a la política de cooperación para el desarrollo; “la Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes”. La UE adopta sus planes de acción de acuerdo con documentos y conferencias internacionales y se mantiene en estrecha colaboración y coordinación con organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), entre otras. Entre los documentos internacionales que enmarcan la política de cooperación para el desarrollo de la UE, se destacan: la Declaración del Milenio de la ONU (2000), la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) y la Agenda de Acción de ACCRA de 2008.

Actualmente, dentro de la red de actores de la cooperación para el desarrollo, se encuentra la Oficina de Cooperación EuropeAID², a cargo de formular la política de cooperación, la programación plurianual y la definición de los instrumentos de la ayuda al exterior. Cada dirección geográfica dentro de EuropeAID es responsable de cada una de las fases del ciclo del proyecto, desde la programación hasta la evaluación. Por otro lado, con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)³, en el Tratado de Lisboa, se introduce un nuevo actor a cargo de coordinar y realizar consultas con los servicios de la Comisión encargados de las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo. EuropeAID trabaja en vínculo con el SEAE y otros interlocutores, como Estados miembros, organizaciones internacionales y regionales, y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de las políticas europeas en materia de desarrollo (Comisión Europea, 2010). Las delegaciones en terceros países, aunque adquieren una mayor importancia tras el Tratado de Lisboa, quedan fuera de la toma de decisiones. Su papel se limita a la difusión y operación de las convocatorias y licitaciones para la asignación de recursos.

Aunque los intereses de los actores de la sociedad civil no siempre logran llegar a las instancias decisionales, el sistema de gobernanza europeo en el ámbito de la cooperación permite ver un potencial para el fortalecimiento de la gobernanza global (Thakur y Van Languenhove, 2008); un sistema que ha resultado ser eficaz para la solución del desafío global del desarrollo, y que permite dar luces sobre lo que puede llegar a ser la cooperación para el desarrollo con Suramérica.

La cooperación para el desarrollo en Suramérica

El primer acercamiento euro-latinoamericano se dio en los años ochenta con la intervención de la entonces Comunidad Europea en los procesos de paz e implementación de la democracia y el Estado de derecho en Centroamérica; seis años después, el ingreso de España y Portugal al bloque europeo permitió darle mayor atención a la región latinoamericana, así como reconocer

² Con la reforma de la ayuda humanitaria de 1999, el servicio común de relaciones exteriores es reemplazado por la instancia administrativa EuropeAID, la cual rige todos los programas de asistencia, excepto la ayuda humanitaria y los instrumentos de preadhesión.

³ El SEAE reemplaza a las antiguas Direcciones Exteriores, y anexa parte de las Direcciones Geográficas y DG Desarrollo.

la diversidad en su conjunto. Con la profundización y expansión de la cooperación para el desarrollo europeo en la década de los noventa, se amplía a toda la región, llegando hasta el cono sur, y en 1999 se profundiza, gracias a la institucionalización de las Cumbres UE-AL a través del Grupo de Río. Hoy, la cooperación para el desarrollo es parte de los tres pilares de la relación interregional, junto con el diálogo político y el pilar comercial.

En Latinoamérica, los principales objetivos de la cooperación para el desarrollo han sido la erradicación de la pobreza, promover el desarrollo socioeconómico, la integración regional, el refuerzo de las instituciones públicas, la promoción de la educación superior y el desarrollo sostenible. El instrumento financiero para América Latina⁴ es el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD), que tiene como objetivos impulsar la cooperación para el desarrollo —económica, financiera, técnica y científica— para reducir la pobreza y alcanzar los ODM; promover el desarrollo humano, la cohesión social⁵ y el empleo; mejorar la calidad de la investigación científica y de la formación superior; y la lucha por la buena gobernanza, la democracia y la integración regional (Tassara, 2012).

En Suramérica, este instrumento beneficia a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Incluye otros programas, los cuales se concentran en las temáticas de invertir en las personas, el medio ambiente, los autores no estatales y actores locales en el desarrollo, la seguridad alimentaria y la migración a nivel regional. Este instrumento ha permitido la participación directa de la sociedad civil, ONG, organizaciones sindicales, entre otras, así como el reconocimiento de las autoridades locales.

En el contexto subregional y bilateral, la UE ha creado los Documentos Estrategia Región (DER) CAN-Mercosur en Suramérica, y los Documentos Estrategia País. Ambos documentos parten de un proceso de consulta entre el Parlamento, el Consejo de la UE, los Estados miembros, pero también del debate con representantes de los grupos subregionales, los Estados, y otros

⁴ Los Estados suramericanos también se pueden ver beneficiados por otros instrumentos, como el Instrumento de Ayuda Humanitaria, el Instrumento de Estabilidad y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos.

⁵ La cohesión social hace referencia a la búsqueda de sociedades más incluyentes; de acuerdo con el programa EuroSocial, representa “un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad”.

actores implicados para generar unas líneas de acción que busquen responder a los principales desafíos de desarrollo. Tanto la CAN como Mercosur han venido trabajando de manera articulada con las estrategias plurianuales de la Comisión Europea. Lo que permite una articulación de los objetivos entre la política de la UE y las instituciones subregionales suramericanas encargadas en esta materia.

Dentro de los DER-CAN, la UE dispuso primero un acuerdo de cooperación para apoyar el proceso de integración de este bloque, siendo la principal receta europea para alcanzar el desarrollo, y como una respuesta al ánimo del primer grupo de integración emanado en la región. Con los años, los temas se han ampliado y la programación 2007-2013 aprobó proyectos para el fortalecimiento institucional y comercial de la CAN, la cohesión social y la lucha contra las drogas ilícitas. Reconociendo las realidades y necesidades puntuales de esta región, planteó además la creación de una zona andina de paz.

Para Mercosur, la UE ha reconocido la existencia de problemas de desarrollo socioeconómico y pobreza en el conjunto del territorio del bloque. Su política se ha dirigido también al refuerzo de la integración económica, considerando que en el interior de este grupo, esta variable constituye un punto clave para fortalecer la inserción de los países en el mundo y aumentar su capacidad de negociación (Comisión Europea, 2007b); en este sentido, toda la estrategia se enmarca dentro de este gran objetivo y sus diversos componentes, como la institucionalidad y la sociedad civil. Con esta estrategia se busca responder a otros ámbitos transversales, como la reducción de la pobreza y los derechos humanos.

Desde la teoría socio-constructivista es posible explicar que esta cooperación interregional ha sido posible gracias a la existencia de una relación de confianza sostenida por la existencia de ideas compartidas, como bien lo señala Wendt: “las estructuras de la convivencia humana son determinadas por las ideas compartidas en lugar de las fuerzas materiales” (Wendt, 1992, p. 1). Así, es posible identificar que ambas regiones han mantenido unos lazos económicos, políticos y sociales, en tanto existen preferencias y valores compartidos, como lo son la promoción de un sistema de multilateralismo basado en principios y reglas de la ONU, la lucha contra el terrorismo, la solución del problema del narcotráfico, el cambio climático, entre otros. Desde este punto de vista, para Suramérica la UE representa un aliado en la superación de estos desafíos que ha impuesto la globalización.

Desde esta mirada, los actores primordiales en esta relación no son los Estados, actuando como entes racionales, que buscan en la regionalización

el poder en términos materiales —bajo la mirada realista clásica—, sino los Estados y todo el conjunto de actores dentro de la región, inmersos en un contexto en el que los intereses no se suponen como fijos o previamente dados, sino son susceptibles de transformación y socialmente construidos (Schünemann, 2006, p. 21). Lo anterior es válido, reconociendo que si bien los intereses de cooperación surgen principalmente desde las instituciones europeas, la Comisión Europea y los Estados europeos, estos no son fijos, ni estables en el tiempo, sino que son transformables y obedecen a un proceso de redefinición del “yo y del otro”, a través de procesos de interacción entre las partes (Wendt, 1999).

La manera como interactúan estas regiones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo responde a una lógica comunicativa propia del actor socio-constructivista (Schünemann, 2006). De acuerdo con esta lógica de acción, los actores buscan el entendimiento mutuo y la creación de intereses y visiones comunes; por otro lado, la comunicación continua entre las partes permite la confianza mutua y la reciprocidad (Morata, 2004). Para el caso analizado, lo anterior se evidencia en el desarrollo de las cumbres interregionales UE-AL, las cuales se han convertido en una oportunidad para relanzar la relación, pero también en el espacio de diálogo por excelencia entre los actores latinoamericanos y europeos para compartir intereses, establecer agendas y prioridades en cuanto a la cooperación para el desarrollo. Las declaraciones finales de las cumbres son documentos donde se establecen interpretaciones comunes de la realidad en los diferentes ámbitos que sustenta esta relación, incluido el de la cooperación para el desarrollo, aunque en ellas también se evidencia la mayor relevancia del eje comercial (Sanahuja, 2013, p. 29).

Asimismo, los programas para el conjunto de la región, y los subregionales como Cescan⁶ para la cohesión social en la CAN, han abierto otros espacios de diálogo entre actores, tanto públicos como privados, para la reflexión colectiva y la búsqueda de soluciones, como por ejemplo los diálogos euro-latinoamericanos sobre cohesión social o los diálogos regionales, que demuestran el carácter dinámico de redefinición de los valores e intereses de los actores (Schünemann, 2006).

Una lectura de las declaraciones finales de las cumbres permite afirmar que los proyectos y programas para AL responden a un refuerzo por definir

⁶ El programa Cescan busca el apoyo de la cohesión económica y social en la CAN, promoviendo proyectos transnacionales y transfronterizos orientados hacia estos dos objetivos, así como a la conservación del medio ambiente.

conjuntamente los intereses en materia de cooperación para el desarrollo; el acercamiento entre actores de ambas regiones permite que estos sean socialmente contruidos y no dados en el vacío. Las declaraciones enumeran, así, una serie de temas y prioridades de la agenda sobre la relación que las partes han acordado conjuntamente, y que son la iniciativa a diversos programas de desarrollo.

La Cumbre de Guadalajara, de 2004, por ejemplo, introduce la *cohesión social* como un objetivo esencial de la cooperación. Si bien se impone la idea europea de la cohesión social, entendida como la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización, esta disposición se dio por medio del consenso entre ambas partes, mas no como una imposición de la UE, como lo señala la declaración final: “Damos prioridad a la cohesión social como uno de los principales elementos de nuestra asociación estratégica birregional” (Declaración de Guadalajara 2004).

La Declaración de la Cumbre de Viena, de 2006, dedicó un capítulo completo a la cooperación para el desarrollo, en donde ambas partes acogen la Declaración Conjunta sobre el Desarrollo, se reitera el compromiso con el alcance de los ODM, se reconoce el VIH/SIDA como una amenaza para el desarrollo humano sostenible, entre otros objetivos. La Cumbre de Lima, en el 2008, logró avanzar en este ámbito más allá de la cohesión social, logrando discusiones sobre la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el cambio climático, dando lugar a la creación de EurocLima. Por último se establecieron nuevos espacios de diálogo para el cumplimiento de la Agenda de Lima sobre la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Con base en estas prioridades, han surgido diversos proyectos para toda la región en los ámbitos educativos (Alban, Erasmus Mundos II, ALFA), de cohesión social-territorial (Eurosocial, Copolad) y de integración regional (AL-Invest, @Lis), medio ambiente (EUroclima), entre otros; se basan en la acción comunicativa al estar basados en el intercambio de experiencias, para compartir conocimientos e identificar las mejores prácticas, y para la creación de redes en áreas estratégicas de interés común (Comisión Europea, 2007a). De estos proyectos se han visto beneficiados amplios sectores: universidades, estudiantes, ONG, pymes, comunidades rurales, institutos de administración pública nacionales, a través de la conformación de asociaciones, el intercambio de experiencias y mejores prácticas, encuentros entre sectores de ambas regiones, asistencia técnica y política.

Hay que reconocer que en no pocas ocasiones el desarrollo de las cumbres solo obedece al acto protocolario que se debe hacer cada dos años para relanzar la relación, sin avanzar verdaderamente hacia la consecución de la asociación estratégica UE-AL. Sin embargo, se debe destacar la labor de este espacio, en donde la comunicación toma relevancia más allá del intercambio de información y el alcance de las preferencias egoístas de cada Estado participante. Las cumbres han permitido a través del diálogo encontrar soluciones comunes, aceptadas por todos los participantes, a los principales problemas de desarrollo, que han tenido resultados exitosos. No se trata, entonces, de la imposición de una política objetiva que surge de la nada, como lo señala Hanseclever *et al.*: “[...] normas y reglas acordadas tienen que colapsar si son aplicadas de manera inconsistente por actores que siguen sus interpretaciones individuales acerca de lo que representa una situación particular y cómo requieren que actúen” (citado en Schünemann, 2006, p. 33).

Asimismo, la sociedad civil ha logrado integrarse en este sistema, con apertura de espacios para la cooperación entre colectividades latinoamericanas y europeas, gobiernos locales y regionales, para el fortalecimiento de las políticas públicas o el intercambio de experiencias y conocimientos. Un ejemplo de ello lo brinda el programa URB-AL, que cuenta con la participación de más de 160 actores no estatales euro-latinoamericanos⁷. Respondiendo a esta lógica, también participan instituciones de gobernanza mundial y regional, como la ONUDD y la OEA-Cicad, en el Plan Andino de Lucha Contra las Drogas.

En el marco de dichos programas a nivel regional, no solo se destaca la fragmentación del poder en diversos niveles, sino una acción comunicativa que ha permitido llegar a una mirada colectiva sobre los problemas y la manera de resolverlos. En este sentido, ambas regiones, y los actores involucrados en este proceso de gobernanza, han logrado el entendimiento mutuo de la cooperación para el desarrollo, en contraposición con la lógica estadounidense de imponer sus propias recetas y agendas.

⁷ El programa URB-AL es un programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina, cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina. En este se ven beneficiados tanto los gobiernos de las entidades subnacionales de AL como la ciudadanía. Programa URB-AL. Recuperado de http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/programa_urb_al?id_submenu_principal=35

Aunque la apertura de estos espacios implica una forma de gobierno descentralizada, no siempre los niveles inferiores de actuación van a tener una participación amplia sino que se verán restringidos tanto por sus recursos financieros como por las mismas instituciones superiores o Estados miembros, que aun en un sistema de gobernanza multinivel, como la UE, siguen siendo los principales decisores de la integración europea. Como lo señala Morata (2004): “siguen siendo los gobiernos centrales quienes disponen de más medios para promover y obstaculizar [...] posibilidades efectivas de intervención en las regiones y los demás actores, tanto a nivel interno como europeo” (p. 43). Esto significa una participación poco satisfactoria de las organizaciones de la sociedad civil, como las ONG y entidades de los grupos subregionales, que van a tener un papel principal en la ejecución de los proyectos más no en la formulación.

Aunque sin estar exentos de dificultades, los resultados positivos de proyectos de cooperación interregional han demostrado la asertividad de las regiones y la cooperación interregional a la hora de solucionar problemas que trae consigo la globalización. Para el nuevo panorama de Suramérica, que se explica en el siguiente apartado, la experiencia y el amplio reconocimiento que ha adquirido la UE en la cooperación para el desarrollo, pueden ser claves a la hora de plantear un reequilibrio de la cooperación interregional con la UE, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Suramérica: un nuevo panorama para la cooperación para el desarrollo

Suramérica presenta un proceso de ascenso de sus capacidades relativas, marcado por las altas tasas de crecimiento económico, producto de los altos precios de las materias primas, que ha sido aprovechado por la existencia de importantes recursos minerales como el cobre, el litio, el petróleo e hidrocarburos no convencionales, entre otros. Es así como los países han registrado un aumento en su PIB, así como en los flujos de la inversión extranjera directa.

La región se ha logrado insertar en el mundo y diversificar sus relaciones económicas y comerciales más allá de Europa y los EE.UU., acercándose a nuevos polos de poder económico, como Asia-Pacífico. Varios Estados del continente suramericano son ahora parte de la mesa de diálogo para buscar soluciones sobre cómo resolver la crisis económica y financiera de la UE, y los mismos Estados europeos —el caso de España— ven en América Latina un aliado para salir de la crisis (Gratius, 2013).

De acuerdo con el índice de posicionamiento mundial diseñado por el *think tank* Elcano, cuatro países suramericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Chile) se ubican dentro de los 50 países con mayor IEPG⁸. De acuerdo con la Cepal (2013), varios países de la región han bajado significativamente los índices de pobreza y pobreza extrema y su tendencia se mantendrá igual para los próximos años. Ejemplo de esto es Perú, el cual pasó de un 54,7% de personas en situación de pobreza en el año 2001 a 27,8% en el 2011. El Banco Mundial señala que América latina en general se está convirtiendo cada vez más en una región de clase media; en el año 2011, por primera vez en la historia de la región, el número de personas en clase media superó el de la pobreza. En otras palabras, la región está dejando de lado esa imagen de “subdesarrollo” para situarse dentro de los grandes clubes mundiales, como lo es el posible ingreso de Colombia en la OECD.

La potencia regional, Brasil, cuya aspiración a convertirse en un jugador global se hace cada vez más posible gracias a su posicionamiento como país emergente —grupo de países en los que se está concentrando el mayor peso económico a nivel mundial. Esto ya le ha permitido ganar la entrada al club de los socios estratégicos⁹ de la UE, y ser parte del grupo de países industrializados y de desarrollo G20, del que Argentina también hace parte.

Esto no solo se debe al aumento de las capacidades físicas de los países suramericanos, sino a las ideas de los agentes nacionales de la política exterior de la mayoría de Estados suramericanos que han optado por una política exterior más asertiva, autónoma y diversa geográfica y temáticamente; esta confianza se debe a una nueva mentalidad en los países suramericanos para plantear y ofrecer soluciones propias a sus problemas. Bajo esta mirada, aparecen nuevos esquemas de regionalismo enmarcados dentro del regionalismo posliberal, como Unasur, con objetivos más pragmáticos y agendas que van más allá de lo económico y que buscan el desarrollo de la región por medio de la integración energética y de infraestructura.

⁸El IEPG busca medir el posicionamiento internacional de los países en diversos ámbitos, tanto en el sector público como en el privado, posibilitando el análisis de tendencias globales en la presencia internacional. Para profundizar sobre este índice consultar <http://www.iepg.es>

⁹Los socios estratégicos de la UE son aquellos Estados que la unión ha considerado como importantes para el fortalecimiento de su identidad, así como para alcanzar acuerdos multilaterales en la lucha contra desafíos globales, como el medio ambiente, la cooperación para el desarrollo, la defensa por los derechos humanos, entre otros. La lista de estos países incluye a Canadá, China, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica y Estados Unidos.

Así como la agenda de desarrollo bajo los ODM hizo reducir los fondos de AOD en favor de los países de menor renta en África Subsahariana, Asia Meridional y el sudeste asiático, y la “securitización” de la agenda internacional a partir del 9/11 redirecciona la distribución de la ayuda, el aumento en las capacidades materiales e ideales de los países suramericanos está provocando cambios en la agenda. La “graduación” de países de renta media a media alta, como: Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela¹⁰, y a ingreso alto, para Chile y Uruguay, han generado un debate en torno a si la AOD en estos países sigue siendo relevante.

Es dentro del panorama descrito anteriormente, y no en el de la crisis económica y financiera en Europa, donde se viene planteando la estrategia de cooperación para el periodo 2014-2020¹¹, la cual prevé una reducción o incluso el fin de la cooperación para algunos países. La Comisión Europea ha propuesto —tomando solo la variable del nivel de la renta—, detener la cooperación en los países de renta media alta para dirigirla exclusivamente a los países de renta media baja, es decir, Paraguay y Bolivia.

Aunque para la fecha en que se escribe este capítulo no se ha terminado de definir cual será la nueva estrategia, la tendencia, de acuerdo con la propuesta de la Comisión y el aval y apoyo de varios Estados miembros, es el recorte, así como una mayor participación de flujos privados en el mecanismo de facilidad LAIF¹².

No obstante, como lo declaró la Directora de Programas de América Latina en la Comisión Europea, Jolita Butkeviciene, no es que la UE “vaya a empacar y marcharse”, sino que la cooperación con los países de renta media alta entraría a ser parte de nuevos instrumentos de cooperación, orientados a otros programas, más allá de la reducción de la pobreza —aún por definir—, con mayor participación de las autoridades locales y de la sociedad civil (Sanahuja, 2013). Lo que busca la Comisión es concentrar la ayuda en los países más pobres y en los Estados más frágiles, mientras que países emergentes

¹⁰ Brasil pertenece a la categoría renta media alta.

¹¹ Por el lado de la cooperación subregional, no se ha mencionado nada respecto a los posibles cambios, aunque la tendencia, dada la imposibilidad de negociar el Acuerdo de Asociación CAN-UE y el estancamiento de las negociaciones con Mercosur, es a profundizar la cooperación bilateral. Para la fecha en que se escribe este capítulo no se ha definido el contenido de la nueva estrategia.

¹² La Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF) tiene como objetivo fomentar inversiones en los gobiernos de América Latina para financiar infraestructuras clave para el desarrollo tecnológico. Para profundizar véase Informe LAIF, 2010-2011.

como Brasil y potencias secundarias como Chile, pasan a ser socios de la UE para hacer frente a los desafíos de la globalización.

Lo anterior corresponde a la nueva idea suramericana sobre lo que estos países son y pueden llegar a ser; de nada serviría la estabilidad económica, índices de desarrollo superiores, si los Estados no tuvieran la idea, entendida como una hoja de ruta de lo que pueden y no hacer, de que ellos mismos pueden asegurar el desarrollo y el bienestar de sus pueblos. De acuerdo con Wendt: “[...] la distribución de poder puede siempre afectar los cálculos de los Estados, pero la forma como lo hacen depende de las expectativas y apreciaciones intersubjetivas, del equilibrio de conocimiento, las cuales determinan sus concepciones de sí mismo y de los otros” (Wendt, 1999, p. 135). La UE ve en los países suramericanos no solo países que mejoran sus capacidades relativas físicas sino países autónomos, que buscan ser tratados como pares.

Lo anterior no deja de ser una situación preocupante porque aunque la región este aprovechando un mejor posicionamiento internacional y mejores índices económicos, lo cierto es que esta idea de una Suramérica emergente es peligrosa para una región que presenta los índices más altos de desigualdad, sigue presentando altos índices de violencia y corrupción, y donde muchos habitantes tienen necesidades básicas insatisfechas. En palabras del Eurodiputado español, Cortés Lastra:

Hay países que sostienen que Estados latinoamericanos como Ecuador, Perú o Colombia son de renta media y, por lo tanto, no necesitan una política de cooperación. Lo curioso es que cada vez que viajamos a un país de América Latina y nos reunimos con los responsables de cooperación y las embajadas europeas, piden que se continúe con la política. Yo comparto esta idea totalmente, ya que 10 de los 15 países más desiguales del mundo están en la región. Medir la situación de un país sobre la base de su crecimiento en el Producto Interior Bruto es un error, ya que hay otros indicadores que nos van a dar una foto mucho más real. Por lo tanto, es fundamental que trabajemos con este material a la hora de hablar de ayudas¹³. (2013)

Para algunos Estados de Suramérica el cambio de estrategia es percibido como algo positivo que, conforme a los estímulos externos de reconocimiento,

¹³ Recuperado en julio de 2013 de <http://ricardocorteslastra.wordpress.com/2013/04/29/cortes-lastra-medir-la-situacion-de-un-pais-segun-su-pib-es-un-error/#more-542>

e internos del aumento en sus capacidades materiales, busca romper con la idea de que son Estados marginales. Tal es el caso de Colombia, un país que experimenta un crecimiento de sus capacidades relativas, así como un mejor posicionamiento internacional, que es aprovechado por el actual Presidente, Juan Manuel Santos, principal actor de la política exterior del país, para darle un giro a la misma, a partir de un cambio en la idea internacional que se tiene de Colombia, de país problema a país próspero.

Este positivismo general en la región puede resultar peligroso, teniendo en cuenta el gran número de tareas pendientes en términos de desarrollo; persisten altos índices de desigualdad, problemas en los sistemas de justicia, cifras preocupantes de desempleo, precarización de las condiciones laborales, el surgimiento de una *lower middle class* con altos niveles de educación pero sumida en la incertidumbre laboral. Un aumento del gasto social pero que aún no logra cubrir las necesidades de salud y vivienda básicas de los sectores menos favorecidos. Esta prosperidad frágil de Suramérica hacen todavía necesarios los fondos de la AOD y, más aun, los provenientes de un aliado como la UE.

Cooperación sur-sur: ¿oportunidad?

La emergencia del “sur” ha generado nuevas formas de cooperación para el desarrollo, como la llamada cooperación sur-sur; una cooperación que se da entre países del sur, bajo la noción de que estos pueden generar formas cooperativas para solucionar sus problemas comunes, mejorar su capacidad de negociación y formar coaliciones en los foros multilaterales. Una cooperación que permite la autonomía, puesto que son estos países los que buscan generar soluciones y respuestas a los problemas, a partir de sus propios supuestos.

En Suramérica, a través de los esquemas de integración, se han dado estas experiencias de integración sur-sur. En Mercosur mediante el Focem, destinado a financiar proyectos en beneficio de las economías menores del bloque, buscando promover además la cohesión social. El ALBA, el cual antepona la justicia social ante los intereses mercantilistas, desarrolla proyectos concretos en áreas educativas, salud, vivienda y hábitat, y la búsqueda del comercio justo. Unasur tiene como mandato facilitar el desarrollo y la erradicación de la pobreza, y a través de su Consejo de Desarrollo Social, ha diseñado un plan de acción destinado a promover políticas de desarrollo social y humano en la región, así como a impulsar acciones de cooperación técnica entre los países miembros.

Asimismo, los países suramericanos, sin entrar aún a ser parte de los principales donantes, se han convertido en oferentes de la AOD. Brasil se ubica dentro de los llamados “donantes emergentes”, así como Argentina, Colombia, Chile y Venezuela se han convertido en activos oferentes y promotores de este tipo de cooperación, en todo tipo de temas, de acuerdo con el conocimiento de cada país: Argentina lidera proyectos de agricultura, alimentación y educación; Venezuela, temas de energía, salud, educación, habitabilidad, entre otros; y Colombia se destaca en las temáticas de refugiados, desplazados y minorías sociales.

Caso especial lo presenta Brasil, el cual, haciendo uso de su *soft power*, ha convertido la cooperación sur-sur en una marca de identidad y un objetivo primordial de su política internacional. Aunque los recursos de la AOD son aún limitados (solo el 0,02% de su PIB se dedica a la cooperación), la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) ha logrado convertirse en un actor relevante de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial, concretando diversos proyectos con el grupo de los IBSA, proyectos triangulares con países europeos y la Comisión Europea.

Así pues, es posible afirmar que se está produciendo un cambio importante en la imagen de la región dentro del ámbito de la cooperación para el desarrollo; pasando de ser el foco de discusión y negociaciones internacionales de la cooperación para el desarrollo, a tener un papel decisivo en la superación de la condición de atraso de otras regiones y países. La práctica de la cooperación sur-sur es, por tanto, un intento por mostrar esa nueva identidad de la región; como señala Wendt (1999), los Estados buscan establecer nuevos roles para satisfacer sus intereses, pero también es una forma de ganar reconocimiento por parte de otros actores, mostrar qué son y qué papel pueden cumplir en el escenario global. Hay que reconocer que países como Chile y Brasil han sido considerados pioneros en los tres impulsores del desarrollo del PNUD: mayor proactividad del Estado en las políticas de desarrollo, mayor integración con los mercados globales e innovación ejemplar en políticas sociales. Los flujos provenientes de la cooperación para el desarrollo han pasado a una posición relegada en toda la región, aportando más dinero la inversión extranjera directa. Lo que ha llevado a muchos expertos a señalar que una disminución o cierre de la ayuda en los países de renta media alta, no afectaría, al menos en términos macroeconómicos (Sanahuja, 2008b, p. 8).

El hecho de que la región esté participando en esta nueva forma de cooperación a un nivel importante, como el caso de Brasil, puede generar

tanto un desafío como una oportunidad para la UE en materia de cooperación para el desarrollo. Más aún cuando la UE se encuentra en un periodo de reformulación de su política de cooperación tendiente a la baja y una crisis económica que parece ser la explicación de la reducción de sus fondos de AOD. Sin embargo, más que una amenaza para la UE, se concibe como una oportunidad para generar prácticas de cooperación entre la UE-Suramérica, a través de la llamada cooperación triangular. De acuerdo con José Antonio Sanahuja (2012), se trata de una cooperación triangular, donde la UE aporte los recursos financieros y los países de la región los conocimientos prácticos.

La sociedad civil en la cooperación para el desarrollo

Las ONG, tanto europeas como latinoamericanas, se han convertido en *partners* de la UE para la puesta en marcha de proyectos de cooperación para el desarrollo en los países beneficiados. Además de permitir una cooperación más eficaz y acertada en los países receptores, sirven como interlocutores entre diversos agentes de la sociedad civil organizada, los gobiernos y las instituciones europeas.

De acuerdo con Peter y Pierre (citado en Morata, 2004, p. 40), quienes señalan la importancia de las instituciones para la coordinación de los niveles en la gobernanza multinivel, en la cooperación para el desarrollo de la UE, la Comisión Europea es la institución central que ejerce el rol de definir las relaciones de los diversos actores que trabajan en torno a esta política. Pero, además, la Comisión Europea tiene el papel exclusivo de definir la política de cooperación, restringiendo la participación de estas organizaciones en niveles más altos de gobierno. A pesar de tener una capacidad de actuación limitada en la formulación de la política, y de depender de los recursos económicos de la Comisión, son las ONG las que poseen el conocimiento en terreno, el reconocimiento de los locales, el acceso directo a zonas problemáticas —bien sea por el conflicto, las condiciones culturales, etc.—, las fuentes de información directa, así como la capacidad para ejecutar los proyectos de cooperación. En este sentido, y de acuerdo con Morata (2004), la política de cooperación para el desarrollo depende de los esfuerzos conjuntos de los diversos niveles: la Comisión Europea, como nivel superior, va a depender de los *inputs* de las ONG para formular problemas y respuestas, así como de la capacidad de estas para ejecutarlos. Inversamente, las ONG dependen de la gestión y los recursos que aporta la Comisión Europea.

En Suramérica, la coordinación con las ONG locales ha sido importante, en la medida en que estas no solo están a cargo de la parte operativa del proyecto sino porque refuerzan la gobernanza global, al insertarse dentro de una estructura multinivel de gobernanza; aunque, como se mencionó anteriormente, siguen siendo escasos los canales de reparticipación en el interior del proceso de toma de decisiones.

En relación con las cumbres, como el espacio de comunicación entre las regiones, los actores de la sociedad preparan previamente espacios de encuentro, reflexión y debate para llevar propuestas, ideas cohesionadas a este espacio. Aún así, las declaraciones finales de la cumbres, aunque señalan la importancia de fortalecer la participación de la sociedad civil en la relación birregional, no hacen mención acerca de cuáles serán los mecanismos o instrumentos de inserción y participación de estas, quedando demostrada la persistencia de la falacia tecnocrática dentro de la UE. Lo anterior no ha impedido la activa participación de un amplio número de organizaciones no gubernamentales en el campo de la cooperación para el desarrollo entre la UE y América Latina. Aunque no es pretensión de este capítulo profundizar en el modo de trabajo de estas organizaciones, es importante destacar que estas, a través del cabildeo, buscan incidencia en las instituciones europeas y europarlamentarias, centrándose en la mejora sustantiva de la política de cooperación para el desarrollo para AL; entre las principales ONG que han venido realizando este trabajo cabe destacar: Terre des Hommes, Oxfam, Cidse.

La relación entre las ONG y las instituciones no siempre es perfecta, ni la cooperación se da de manera espontánea, puesto que las ONG son actores autónomos, con sus propias ideas e intereses, que no siempre van a estar de acuerdo con los lineamientos de la UE. En este sentido, hay momentos en que las agendas entre ambos actores pueden chocar, lo que impide la consecución de acuerdos. Este es el caso de los cambios que se están generando en la política de desarrollo europea, en donde, especialmente las ONG europeas, han jugado un papel de vigilante y denunciador ante posibles cambios y directrices que puedan afectar los fondos de cooperación para el desarrollo en la región.

Como era de esperarse, tanto el recorte para los países de renta media alta como la tendencia a la privatización internacional de la cooperación para el desarrollo han generado todo tipo de rechazos por parte de las redes de ONG, que además cuentan con el apoyo institucional del Parlamento europeo. Los puntos prioritarios, de acuerdo con las redes de ONG, respecto a estos cambios son dos: primero, la existencia de la desigualdad, acceso a la justicia, violencia, problemas estructurales en salud, educación, mercado

laboral, entre otros, que hacen urgente continuar con la cooperación en América Latina. Segundo, respecto a la privatización de la cooperación para el desarrollo, se señala que esta, en manos de empresas privadas, no asegurará la transparencia ni la rendición de cuentas adecuada, y que más que ayudar al desarrollo de los países, estas empresas buscarán satisfacer sus intereses económicos privados.

Conclusiones

Este capítulo ha hecho énfasis en la cooperación para el desarrollo de la UE como un sistema de gobernanza global, en donde se han venido superando poco a poco las tradiciones canales de comunicación e influencia, dando paso a una gobernanza más horizontal y dinámica, con la participación de actores subnacionales y supranacionales. Es así como la cooperación para el desarrollo del bloque europeo se ha convertido en uno de sus mayores logros de política exterior, pero también en un rasgo de su imagen como actor civil-normativo.

La política de cooperación para el desarrollo en Suramérica ha sido posible gracias a esa búsqueda de identidad europea como potencia civil, pero también a unos intereses compartidos con los países suramericanos en materia de desarrollo, sin que estos no resulten en ocasiones contradictorios. Es así como el interregionalismo en el ámbito de la cooperación ha permitido la apertura de canales de comunicación entre las partes para la consecución de acuerdos comunes sobre cómo alcanzar el desarrollo en la región.

Suramérica se está replanteando su lugar en el mundo, y se presenta hoy en día como una región más ágil económica y políticamente, lo que representa un reto para una UE en crisis, que pierde el encanto como “modelo a seguir”. Este cambio le permite a la región buscar sus propias recetas y mecanismos de desarrollo como la creación del Consejo Suramericano de Desarrollo Social en Unasur, pero al tiempo la región se ve fragmentada tanto a nivel político como económico y social. Es cierto que la identidad de la región, marginada y subordinada, ha quedado atrás gracias al aumento de las capacidades materiales, a un mejor posicionamiento global y a un mayor protagonismo en foros internacionales. Aun así resulta peligroso cortar la cooperación para el desarrollo en países como Brasil, en donde continúan existiendo cifras absurdas para un país que se empieza a identificar como “donante emergente”, como el hecho de tener más de 3 millones de personas

que no saben leer ni escribir¹⁴. En general, la región continúa presentando altos índices de desigualdad, inestabilidad institucional, corrupción, violencia, desplazamiento forzado, entre otros problemas, que hacen necesaria la continuación de la cooperación para el desarrollo. Este es el llamado del Parlamento europeo y la sociedad civil, especialmente desde las ONG, quienes abogan porque la UE no finalice o reduzca la cooperación para el desarrollo en estos países, máxime cuando el principal objetivo ha sido la consecución de los ODM y estos no han sido alcanzados en varios países.

Es evidente que entre AL-UE existe un reequilibrio de las relaciones —sin que las asimetrías hayan desaparecido del todo—, el cual, en términos de la cooperación para el desarrollo, puede permitir un diálogo más horizontal y menos paternalista. Aunque Suramérica no es un interlocutor directo de la UE, es de esperarse que nuevas instancias subregionales, como Unasur, siendo el nuevo referente suramericano, con una agenda principalmente política y donde por ahora los Estados han logrado crear consensos en temas de alta política, como la seguridad, logren articular de mejor manera las posiciones e intereses en este ámbito. Dado que en esta región no existe una “talla única” para la cooperación para el desarrollo, por medio de este esquema regional se alcanzarían mejores resultados, así como una mayor articulación y participación de los actores involucrados. En este sentido, es claro que para la UE la formas de cooperación sur-sur no representan una amenaza sino todo lo contrario: una oportunidad para crear nexos de cooperación triangular, aprovechando la experiencia y reconocimiento de la UE.

Como conclusión final de este capítulo, y antes de dar paso a las recomendaciones, me permito hacer una pequeña reflexión para Colombia y la política de cooperación para el desarrollo. Aunque existen varias razones ya esbozadas por las cuales se pueden respirar aires optimistas en materia económica en el país, al punto de buscar obsesivamente la entrada a los países de la OECD, existen varios conflictos sociales que no han sido superados, pese a la idea errónea que el Presidente Santos quiere exportar del país. Problemas como el monopolio de la tierra, la población desplazada que no ha logrado ser integrada a la sociedad, las deficiencias en los sistemas de justicia, la creación de políticas de gasto social concentradas en las clases privilegiadas, las continuas violaciones de derechos humanos, los altos niveles de desnutrición en niños y adultos mayores, los niveles de desigualdad similares a los de Angola

¹⁴ Véase Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/espanhol>

y Haití, demuestran que Colombia aún no es un país preparado para generar su propio desarrollo. Es así como, para Colombia, la cooperación para el desarrollo continúa siendo significativa y necesaria, y es de esperarse que el gobierno nacional preste una mayor atención a las pérdidas a las que podría conducir una reducción de los fondos europeos de la AOD.

Recomendaciones

1. Teniendo en cuenta la existencia de varios problemas de desarrollo de los países suramericanos, aún sin resolver, es recomendable continuar con la AOD en esta región, planteando un nuevo enfoque, más allá de los ODM, que pueda responder a las nuevas necesidades y realidades suramericanas.
En este sentido, la Comisión Europea debería no solo dirigir la cooperación para el desarrollo según el índice de renta de los países suramericanos sino determinando otros factores, como el coeficiente GINI, que mide la desigualdad. En este sentido vale la pena tener en cuenta el llamado de las ONG de promover un enfoque multidimensional de desarrollo, que incluya políticas de promoción social y participación de la ciudadanía.
2. Es recomendable activar la participación de la sociedad civil, tanto a nivel europeo como en Suramérica, ya que los procesos de gobernanza global necesitan ser democráticos. Aunque ya existen canales de comunicación y actuación de estos actores, se espera un papel más activo en la fase de formulación de la política de cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta que estos tienen mayor experiencia en terreno y conocen de primera mano las necesidades y prioridades de desarrollo.
3. Se insta a los países suramericanos a reconocer el papel de las regiones para la gobernanza de la globalización; en este sentido, es deseable fortalecer a Unasur como el nuevo referente del sur, y convertirlo en un esquema de gobernanza multinivel, también para el tema de la cooperación para el desarrollo. El fortalecimiento de este bloque en el tema de la cooperación para el desarrollo permite a los Estados ganar mayor capacidad de acción, en tanto Unasur representaría una posición común y fuerte frente a las asambleas internacionales de cooperación para el desarrollo.

En este sentido, pese a que los mecanismos de integración en la región —CAN, Mercosur, ALBA y Unasur— persiguen fines diferentes en los modelos de desarrollo, es recomendable que se establezca una complementariedad entre los esquemas.

4. La UE deberá aprovechar las acciones de cooperación sur-sur que están emanando desde la región así como la existencia de nuevos países de renta media alta, para formular proyectos de cooperación triangular. La cercanía de identidades entre los países suramericanos y la UE contribuiría a facilitar dichos acuerdos, beneficiando no solo a la UE y su papel de actor civil, sino convirtiendo a los países en desarrollo en protagonistas de estos procesos.
5. Fomentar la participación de las delegaciones europeas en los países receptores, en la formulación ejecución y evaluación de posproyectos de desarrollo. Se requiere, por tanto, limitar la centralización de Bruselas para el alcance de un mayor sistema de gobernanza multinivel.

Referencias bibliográficas

- Aldecoa, F. (2010). UE-ALC Socios para un nuevo modelo de gobernanza global. En *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 67-75). Madrid: FIIAPP.
- Castro, L. (2013). Participar para revalorizar las relaciones eurolatinoamericanas: una mirada desde la sociedad civil. En M. Cienfuegos (Ed.), *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 405-422). Barcelona: Cidob.
- Celare. (2012). Cooperación al desarrollo UE-ALC. *Revista EuroLat*, 85 (18).
- Couffignal, G. (2010). Les relations Union Européenne-Amérique Latine: simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne en Amérique Latine. En *Une Amérique latine toujours plus diverse* (pp. 99-112). Paris: La Documentation Française.
- Dasque, J. M. (2011). *Les relations entre l'UE et l'Amérique Latine*. Manuscrito no publicado.
- Del Arenal, C. (2010). La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE. En *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 49-65). Madrid: FIIAPP.
- De Sousa, S. (2008). Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA. *Fride*, 85-95.
- Di Filippo, A. (2008). Viabilidad y perspectivas de futuro de un Acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur. En D. Osterlof (Ed.), *La Unión Europea y América Latina: una integración esperanzadora pero esquiva* (pp. 11-21). San José C.R: Flacso.
- Flemes, D y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17, 203-238.
- Foqué, R. y Steenbergen, J. (2005). Regionalism: A constitutional Framework for global Challenges? En J. Farrell y B. Hettne (Eds.), *Global politics of regionalism* (pp. 54-69). Londres: Pluto Press.
- Freres, C. (2000). The European Union as global civil power: Development cooperation in EU-Latin American relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (2), 63-86.
- Grabendorff, W. (2000). El potencial y los desafíos de la nueva integración en América Latina y su relación con la Unión Europea. *Boletín del círculo de empresarios*, 65, 95-130.

- Grabendorff, W. (2012). ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente? *Revista Nueva Sociedad*, 239. Recuperado de <http://www.nuso.org>
- Gratius, S. (2012). El ascenso de América Latina. En *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa neoeconómica*. Madrid: Fride.
- Gratius, S. (2013). La necesidad de un nuevo paradigma. *Fride Working Paper*.
- Gratius, S. y Sanahuja, A. (mayo-junio 2010). Entre el olvido y la renovación: La UE y América Latina. En A. Martingui y R. Youngs (Eds.), *Estudios de política exterior*, 35. Recuperado de www.fride.org/download/SG_PoliticaExterior_Esp_Mayo-Junio2010.pdf
- Hernández, G., Tovar, C. y Sandell, T. (2013). *Nuevas estrategias de cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: la facilidad de inversión LAIF*. Bruselas: Cifca, Grupo Sur, Oxfam, Alop, Aprovech y Eurodad.
- Herrero, S. y Rouquayrol, L. (2007). *Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina*. Francia: EuropeAid.
- Hettne, S. (2005). Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism European. *Foreign Affairs Review*, 10, 550-552.
- Hooge, L. y Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 51-86). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Julio, M. (2009). La cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina. Contexto, evolución y perspectivas de cambio. En *Cooperación euroandina y sur-sur en América Latina*. Cartagena: Universidad de San Buenaventura.
- Kanner, A. (2007). Governance in South America integration: insights and encouragement from the European Union. *Jean Monnet/Robert Schuman Papers*, 5. Recuperado de http://www6.miami.edu/eucenter/Kanner_SoAmerIntegr_long07_edi.pdf
- Kitt, F. (2010). *EU-AID Architecture: Recente trends and policy directions*. EE.UU.: Banco Mundial.
- Malamud, C. (2008). Los actores extraregionales en AL y las relaciones con la Unión Europea. *Análisis del Real Instituto ARI*, 8.
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 19-50). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morazán, P. y Sanahuja, J. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: Dirección General de Política Exterior.

- Oficina de coordinación y orientación del programa URB-AL III. OCO. (s.f). *Informe final: Alcances y aprendizajes del Programa URB-AL III*. Bogotá: Oficina de coordinación y orientación del programa URB-AL III.
- Rosamond, B. (2008). Rethinking classical integration theory. En A. Cooper, C. Hughes y P. de Lombaerde (Eds.), *Regionalisation and global governance. The taming of globalisation?* (pp. 80-95). New York: Routledge.
- Sanahuja, J. (2008a). *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Fundación Carolina. Recuperado de <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../CC12.pdf>
- Sanahuja, J. (2008b). *The effectiveness of European Union development cooperation with Latin America: assessment and perspectives. European Union Strategy document*. Bruselas: Departamento de Relaciones Exteriores.
- Sanahuja, J. (2012). *América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: Flacso.
- Sanahuja, J. (2013). *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, J. y Verdes-Montenegro, F. (2002). Mecanismos de cooperación Europa-América Latina. *Foreign Affairs*. Recuperado de http://www.falternativas.org/.../0df0_08-09-05_Foreign%2520Affairs-esp.pdf
- Sanahuja, J. y Verdes-Montenegro, F. (2012). La política de desarrollo de la Unión Europea y la división de trabajo: implicaciones para la cooperación descentralizada. En I. Martínez y J. Sanahuja (Coords.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 35-61). Madrid: Ceipaz.
- Schünemann, J. (2006). *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista*. Working Paper. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Spitta, A. (2010). *Mid term evaluation mission: ALFA III*. Freiburg: Particip GmbH.
- Tassara, C. (2012). Filosofía y organización de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Una mirada al programa euro-latinoamericano. En F. Kock (Ed.), *Desarrollo e integración: reflexiones sobre Colombia y la Unión Europea* (pp. 160-196). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Thakur, R. y Van Langenhove, L. (2008). Enhancing global governance through regional integration. En A. Cooper, C. Hughes y P. de Lombaerde (Eds.), *Regionalisation and global governance. The taming of globalisation?* (pp. 17-42). New York: Routledge.

- Weisstaub, L. (2008). Las nociones de cooperación y la articulación de los actores en los diálogos Unión Europea-América Latina. *Revista Análisis Político*, 21 (64), 57-66.
- Wendt, A. (1992). Anarchy if what states make of it. The social construction of social politics. *International Organization*, 46 (2), 391-425.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (2009). *El mundo después de USA*. Madrid: Espasa.

Fuentes oficiales

- Cepal. (2013). *Panorama Social de América Latina*. Recuperado de http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/agrupadores_xml/aes31.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl
- Comisión Europea. (2007a). *Estrategia regional para Mercosur 2007-2013*. Recuperado de http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf
- Comisión Europea. (2007b). *América Latina. Documento Programación Regional 2007-2013*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf
- Declaración de la Cumbre de Guadalajara. (2004).
- Declaración de la Cumbre de Lima. (2008).
- Declaración de la Cumbre de Viena. (2006).
- Europe-AID. (2010). *Socios para el Desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea-América Latina*. Bruselas: Comisión Europea.
- Parlamento Europeo. (2006). *Estrategia hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la UE y AL*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Programa para la Cohesión Social en América Latina. (s.f). *Cohesión social*. Recuperado de <http://www.eurosocial-ii.eu/eurosocial/que-hacemos/cohesion-social>
- Unión Europea. (2005). *Consenso europeo sobre desarrollo*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa*.

La cooperación entre Alemania y Colombia en el ámbito de la justicia transicional: apoyo al proceso de paz de Colombia en el marco del proceso de justicia y paz

.....
*Marco Antonio Macana
Andrés Mauricio Valdivieso*

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo fundamental examinar el papel de la cooperación entre Alemania y Colombia en el ámbito de la justicia transicional, en el caso concreto de la implementación de la Ley de Justicia y Paz, e interpretar la perspectiva alemana frente a una posible negociación política del conflicto armado con las FARC. Para lo cual se describen los principios orientadores de la política alemana en el marco de las directrices generales de la Unión Europea. Asimismo, se realiza un esbozo de los principales programas de cooperación que han sido creados e implementados en Colombia a partir de esa experiencia en sus transiciones de la dictadura nazi y la dictadura comunista hacia la paz y la democracia. Finalmente, se pretende interpretar la posición de Alemania frente a la adopción e implementación de la Ley de Justicia y Paz, y, sobre un eventual acuerdo de paz con las FARC. Todo lo anterior será objeto de análisis desde la perspectiva de las estructuras

de gobernanza y de la cooperación interregional, las cuales son categorías que se han priorizado para el desarrollo del presente capítulo.

La cooperación alemana en el marco de las directrices de la Unión Europea: apoyo para una negociación política del conflicto colombiano

La cooperación es una estrategia que posee características propias del compromiso alemán con otras naciones; procura conseguir logros sostenibles por medio de la colaboración recíproca y el cubrimiento de muchos ámbitos. Sus actores u organizaciones, aunque con una visión distinta o de rivalidad, gozan de algo en común: trabajar en alianza o en red con sus contrapartes. No obstante, la mayoría de las organizaciones tienen una trayectoria larga de ayuda. Es decir, han funcionado sin grandes impactos publicitarios, pero, eso sí, de manera sostenible y cooperativa. El objetivo ha sido contribuir a la reducción de la pobreza en el mundo, asegurar la paz, proteger el medio ambiente y ayudar en el proceso de globalización de manera justa y sostenible (Quevedo, 2009, p. 1).

La cooperación se ha enmarcado a partir del 2007, en un nuevo conjunto de directrices legales, que rigen las relaciones de la UE con el resto del mundo, incluida América Latina. Estas no son solamente redes o subsistemas de cooperación subregionales, bilaterales, sino globales y de extensa complejidad, debido a las debilidades que para este propósito de integración regional aún enfrenta la región de Suramérica. Ellas se reflejan en *compromisos* que cubren amplios sectores regionales y contribuyen a la búsqueda de una salida política a los conflictos, particularmente, al conflicto armado interno de Colombia (Quevedo, 2009, p. 1).

Estos *compromisos* tienen su génesis y fundamento en la estrategia de contribución a la paz y a la estabilidad de las naciones. Sin embargo, no hay que perder de vista el gran potencial de desarrollo económico que podría suponer para la región Andina una Colombia en paz (Comisión Europea, 2007, p. 3)

En este sentido, la Declaración de Copenhague sobre la Identidad Europea, de 1973, es coherente y enuncia que hay un *compromiso* de los Estados miembros en la defensa de los principios de representación democrática, el Estado de Derecho, la justicia social y el respeto a los derechos humanos. Esto es ratificado por el Tratado de Maastricht de 1992, el tratado de Ámsterdam de 1997 y el nacimiento de la Unión Europea, que refuerzan el interés en esa obligación. Además, es ratificado por la Carta de los Derechos Fundamentales

de la Unión Europea, de 2000; la aprobación en el Consejo Europeo de Niza, del 2001; el nuevo Tratado de Lisboa, de 2009, que confirma la importancia de los derechos humanos; y el tratado por el cual se establece una Constitución para Europa, de 2004 (Pastrana, 2006, p. 243).

Sin embargo, la política exterior alemana se inserta en la de la UE, en la *política de cooperación y desarrollo*, que tiene como objetivo, en parte, la promoción de alianzas o redes de cooperación que ayudan, con capacitación y recursos, a combatir la raíz del conflicto armado en Colombia; aunque ello no sea siempre así, sino al menos a corto plazo, parece claro que es bastante difícil considerar a Alemania como independiente de la UE en muchos campos, dado que esta nación es parte decisiva de la política de coordinación y aplicación de la UE, como también de la política exterior y seguridad común (PESC).

Además, la política exterior de la UE en relación con terceros países promueve otras medidas de apoyo y denuncia las situaciones de violación de los DD.HH. en América Latina, por medio de acciones de instituciones en justicia, convivencia y derechos humanos que ha llevado a cabo la Delegación de la Unión Europea en Colombia, y que han consistido fundamentalmente en ayuda financiera para la paz y la reconstrucción. Asimismo, hay que tener en cuenta lo que se ha estado promoviendo en torno a la justicia transicional y el logro de la paz, en iniciativas con organizaciones nacionales e internacionales, incluyendo las organizaciones de víctimas, para contribuir a la causa de la paz y la reconciliación (Avello, 2008, p. 4).

Estas acciones en red o subsistemas de las instituciones de la UE con el continente suramericano (CAN-Unasur-Mercosur) aún acusan debilidad, porque solo han logrado una expresión parcial de la región, pero, a pesar de ello, se enfocan hacia varios campos específicos que incluyen los derechos humanos, la justicia y la convivencia, los pueblos indígenas, la cooperación para el desarrollo de la comunidad y de los Estados miembros, la política de la UE frente a los terceros países en relación con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, los niños y los conflictos armados, los defensores de los derechos humanos, el fomento al derecho internacional humanitario, la promoción y protección de los derechos del menor, la violencia contra las mujeres y la lucha contra todas las formas de discriminación contra ellas (Pastrana, 2006, p. 251).

Estas acciones también se han consolidado en *compromisos* que se demuestran con los apoyos dados a los gobiernos y entes judiciales, en temas puntuales como el acompañamiento a periodistas, sindicalistas, organizacio-

nes y defensores de derechos humanos amenazados. Esto relievaa el respeto, la igualdad y la democracia como principios fundamentales de la Unión Europea (Delegación de la UE para Colombia, 2005, p. 5).

No obstante, a partir de 2007, las relaciones entre la UE y los países latinoamericanos las rige un nuevo marco o instrumento de cooperación para el desarrollo, como se ha anunciado, que constituye la nueva base jurídica principal de la cooperación, aunque no sea la única, siempre bajo el paraguas de la declaración institucional del *Consenso europeo sobre la política de desarrollo*, de 2005, en donde particularmente los alemanes están destacando, entre otros *compromisos*, el de contribuir a la paz y la convivencia pacífica de Colombia por medio del diálogo y la cooperación.

En otras palabras, la estrategia de la UE hacia Colombia, de 2007 a 2013, deberá entenderse en el marco de la declaración de dicho consenso, adoptado por el Parlamento europeo, el Consejo de Ministros, los Estados miembros y la Comisión de 2005. Aquí el tema central ha sido la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, en ella se subraya también la importancia de mantener una relación de asociación con los países en desarrollo y de promover el buen gobierno, los derechos humanos y la democracia, con la finalidad de que la globalización sea más equitativa. De este modo, la declaración va a prever un enfoque diferenciado en función del contexto y las necesidades, y propone un marco temático común que incluya la cohesión social, el empleo, el comercio y la integración regional entre las relaciones de la cooperación comunitaria (Comisión Europea, 2007, p. 8).

En resumen, los *compromisos* de Alemania y Colombia vienen, desde hace casi 50 años, desarrollando la cooperación y el esfuerzo común para lograr la paz y el desarrollo sostenible. Esto se ha reforzado a partir de 2007, con el nuevo régimen legal que ha establecido la UE para el desarrollo de las naciones, incluyendo a América latina, y particularmente a Colombia, dado que tiene una larga duración de conflicto armado, que conlleva una complejidad específica, en donde la desconfianza entre el Estado y la sociedad civil es grande, y se necesita la superación de esta situación con la ayuda subregional, bilateral y multilateral. Esta es una meta que se ha planteado la cooperación alemana para el desarrollo junto con otros donantes. De este modo, el trabajo en el terreno tendrá que entrelazarse por medio de alianzas o redes que articulen los actores supranacionales, estatales, regionales, locales, las instituciones públicas y privadas de los Estados, con una gama más amplia de posibilidades de intervención en la solución de los conflictos;

todo con el fin de lograr también el acercamiento del mismo y sus habitantes (Embajada de la República Federal de Alemania, 2007, p. 8).

En Suramérica se ha venido construyendo una variedad de campos de gobernanza que son acordes con una visión regional, los cuales parece que apuntan a mayores niveles de articulación entre los países de la región para enfrentar problemas comunes. En este orden de ideas, se piensa que el trabajo avanza hacia sobrepasar la autoridad de los Estados, como en el caso de la UE. Asimismo, se viene considerando que las instancias multilaterales, como Unasur y las otras, resultan convenientes para realizar aproximaciones a conceptos como el de regionalismo y el de gobernanza multinivel, en tanto permiten aproximarse desde una óptica académica a las características del proceso de configuración de Suramérica como una región (Simmonds, 2013, p. 27).

En este contexto, también preocupa la estrecha interdependencia del sistema económico mundial, en donde ninguna economía nacional queda libre de las crisis de otros países y regiones. Sin embargo, los riesgos aquí aparecen latentes cuando los pilares de la economía de una nación dependen de una economía mundial estable. Es en este sentido que las crisis financieras y económicas, por ejemplo de regiones como África, Asia o América del Sur, terminan impactando a otras naciones. Por tanto, una cooperación para el desarrollo orientada hacia la estabilización de las economías de los países contraparte fortalece también la economía de los países donantes (Pastrana y Aponte, 2006, p. 254).

Sin embargo, la violencia es un fenómeno que también preocupa a la UE, porque si esta situación tiende a degradarse afecta el sistema económico, político y social, y es evidente que la inestabilidad de un país incide notablemente en la prosperidad de los otros, en las relaciones internacionales y en la inserción en el mundo. Así, la paz en Colombia se convierte en un objetivo prioritario, no solamente para la UE, sino para la comunidad internacional.

En otras palabras, el conflicto armado interno colombiano adquiere relevancia con las estrategias de cooperación subregional, bilateral y global de la UE, y de los alemanes particularmente, cuando aquellas se orientan a contribuir a la solución de este, máxime si la ayuda se enmarca en una dimensión de potencia civil y humanitaria, que contrasta con la ayuda militar que promueven los EE.UU. en el marco del funesto Plan Colombia.

Hoy se está estilando un nuevo concepto de gobernanza en la UE, que recorre un camino distinto para indicar un nuevo estilo de gobierno, un gobierno distinto del modelo de control jerárquico y tradicional, que se

caracteriza por un mayor grado de cooperación, y por la interacción entre el Estado y los actores denominados no estatales en el seno de las llamadas *redes decisionales mixtas*. El nuevo concepto se centra en las funciones desempeñadas por el conjunto de actores públicos y privados que aparecen implicados en los procesos políticos. Este es un método o mecanismo que se aprovecha para afrontar una amplia gama de problemas o conflictos, en que los diversos actores alcanzan generalmente acuerdos satisfactorios y de cierta manera obligatorios por medio de las deliberaciones y las negociaciones, pero, asimismo, cooperando en la implementación de dichos acuerdos (Morata, 2004, pp. 23-26).

Principios orientadores de la política exterior alemana frente a la salida negociada del conflicto armado en Colombia

En la era de la globalización, la política exterior de los alemanes se caracteriza porque Estados, sociedades y espacios económicos se relacionan y actúan interdependientemente. Sin embargo, es el final del conflicto Este-Oeste el que brindó esas nuevas expectativas a la política exterior alemana, tanto en Europa como a nivel del mundo.

Los alemanes han asumido la redoblada responsabilidad internacional que se deriva para la nación en los cambios operados en la esfera mundial, y de consuno con sus socios de todo el globo mantienen un activo compromiso en pro de la democracia, los derechos humanos y el diálogo entre las civilizaciones. Aquí el objetivo prioritario de la política exterior ha sido el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (actualidad de Alemania, 2013, p. 1).

En otras palabras, los Estados están siendo obligados a recurrir a un mayor bilateralismo y multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, dado que el carácter transfronterizo que tienen implica instrumentos como la cooperación internacional para abordarlos. De este modo, el concepto de gobernanza aparece respaldado en diversos niveles de coordinación, cooperación y búsqueda de soluciones comunes en la esfera internacional (Pastrana, 2005).

De este modo, los *principios* de la política exterior para cooperar específicamente con Colombia han tenido su base no solamente en el poder ejecutivo, sino en las transformaciones políticas del mundo, y se enmarcan más en lo multilateral y bilateral que en lo global; entre otros, esos principios

son: la democracia, la libertad, el Estado de derecho, la gobernanza y el respeto a las libertades fundamentales que están en la base de la construcción de la política exterior alemana y de la política exterior europea. También, la ayuda mutua, la reciprocidad, la solidaridad, la hermandad, la justicia y los derechos humanos (Schünemann, 2006, p. 9).

De este modo, la coexistencia armónica entre pasado y presente conlleva tener en cuenta tanto los intereses en juego como los derechos de las víctimas en el campo de la verdad y la reparación, los cuales también son de trascendencia fundamental. Sin embargo, resulta imprescindible el respeto a los *principios* democráticos como garantía del Estado de derecho (Ambos y Meyer-Abich, 2009, p. 10).

En síntesis, los Estados, acosados por la fuerza de la globalización, le están apostando también a diversos mecanismos que faciliten atender la gobernanza de los problemas globales e interregionales, bilaterales o multilaterales, por medio de la promoción de alianzas o redes de cooperación entre actores públicos y privados (Pastrana, 2005).

De este modo, para cumplir con esta empresa se han multiplicado los escenarios, pero también se ha comenzado a cooperar con otros actores, que incluyen instituciones económicas, científicas y ciudadanas. Esto a diferencia del papel jerárquico y de cierto modo autoritario del pasado. No obstante, se observa el comienzo de una propuesta, o de un papel negociador o mediador para enfrentar los grandes problemas de orden social y político de los países, desde otra perspectiva: la de la conceptualización de un nuevo modelo de gobernanza (Pastrana, 2005).

La cooperación alemana en Colombia por medio de los programas más destacados

A continuación veremos cuáles son los *programas* de cooperación llevados a cabo por actores públicos y privados en los que más se destaca la participación de Alemania, en la última década. En relación con el conflicto interno colombiano:

1. *Programa de construcción de la paz*. Es un proyecto combinado de cooperación técnica (IGZ) y cooperación financiera (KfW), que se viene ejecutando en estrecha coordinación y colaboración con InWEnt y CIM.
2. *Programa de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*, CNRR. Aquí las agencias ejecutoras alemanas vienen colaborando

estrechamente con las regionales y nacionales en el interés del éxito del programa.

3. *Programa Cercapaz* (desarrollo de la paz por medio de la promoción de la colaboración entre el Estado y la sociedad civil). Se viene haciendo énfasis en factores que en Colombia debilitan gravemente la operatividad del Estado de derecho y que socaban la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas y privadas, como: el clientelismo, la corrupción, los enfrentamientos con grupos armados ilegales, la producción y comercialización de narcóticos, así como la implicación de agentes estatales en la dinámica de la violencia que desde hace muchas décadas castiga a la nación; pero también, la capacitación de los agentes tanto del Estado como de la sociedad civil en la solución pacífica de los conflictos, dado que en amplios sectores de la población la violencia se considera un medio eficaz para la solución de conflictos. Es decir, las personas presentan dificultades para manejar mecanismos democráticos y constructivos que sirvan a ese propósito, lo que se evidencia en todos los ámbitos de la vida, incluso en los núcleos familiares, en donde existen diversas tensiones o enfrentamientos que se transmiten a través de varias generaciones (Pastrana, 2011, p. 204).
4. *Programa FortaEsDer*. Se lleva a cabo por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), y opera en cuatro diferentes áreas: a) fortalecimiento y fomento de la eficiencia institucional del poder judicial y de los organismos de control (Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación); b) arbitraje extrajudicial de conflictos administrativos; c) formación de una política legal, proactiva y de globalización jurídica; y d) justicia transicional.
5. *Programa ProFis* (compromiso, justicia transicional y resultados palpables). Contribuye al entendimiento del conflicto armado entre el ejército colombiano, los grupos paramilitares y la guerrilla, el cual persiste desde hace varias décadas. En este lapso de tiempo se han cometido graves violaciones de los derechos humanos. Su tratamiento jurídico es uno de los mayores retos que enfrenta Colombia (Embajada de la República Federal de Alemania, 2011, pp. 6-16).
6. *Programa de restitución de tierras* (Ley 1448 de 2011). Inserto, asimismo, en el apoyo y la ayuda del sistema de cooperación interna-

cional. Aquí, la Oficina Asesora de Planeación, con el sostén de la subdirección general, mantiene una permanente comunicación con las instituciones interesadas, y gestiona y formula proyectos para acceder a las fuentes de financiación, de conformidad con las metodologías que exige cada cooperante internacional. En este sentido, con la finalidad de identificar las prioridades de la cooperación, la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la Agencia de Cooperación Internacional de Colombia, dan apertura a la mesa de tierras para la cooperación internacional; particularmente en relación con la UE se trabajó en los términos de referencia de una primera asistencia técnica, cuyo propósito estuvo orientado a la instrumentalización de la política de restitución de tierras. Aquí se puede, asimismo, evidenciar a otras naciones que han expresado su compromiso con el programa, como la cooperación francesa, que igualmente se inserta en el marco de las líneas estratégicas del cooperante europeo. En este orden de ideas, confluyen otros compromisos de cooperación con subsistemas de España y Suecia (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012, p. 15).

Todos los *programas* que se vienen desarrollando se insertan y están de acuerdo con la Constitución de 1991, que establece que Colombia es un Estado social de derecho, caracterizado por el mantenimiento de la paz (jurídica) y la protección de la población contra actos arbitrarios de las autoridades. En este marco se promueve, entonces, el fortalecimiento del Estado de derecho, que vigoriza el control del poder ejecutivo por medio de organismos externos y la justicia, dado que todavía existe una enorme distancia o brecha entre los principios constitucionales y la realidad social.

Por otro lado, además de la cooperación bilateral y subregional, existe la cooperación multilateral para el desarrollo. Aquí el gobierno alemán apoya a organizaciones que operan a nivel mundial, tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja. De modo que alrededor de un tercio del presupuesto del BMZ llega a los países en desarrollo a través de instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, y los fondos y programas de las Naciones Unidas, entre otros.

Las experiencias alemanas frente a la justicia transicional

Alemania tuvo dos experiencias de transición que han impactado todos los referentes de justicia transicional. La primera fue la transición, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en 1945, cuando el país buscó dejar atrás todas las violaciones contra los derechos humanos durante la dictadura del nacional-socialismo. La segunda surgió tras la caída del Muro de Berlín, al pretender el logro de la unificación de Alemania superando la dictadura comunista. Las anteriores experiencias aportaron significativamente al desarrollo de la justicia transicional, la cual le sirvió no solo a Alemania para reconstruir la nación, sino a todos los países que han promovido la utilización de modelos de transición con pretensiones de construir paz o consolidar la democracia.

La transición alemana después de la dictadura Nazi fue orientada por la comunidad internacional, representada en los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Así, entonces, los países aliados condujeron los denominados Juicios de Nuremberg, que se orientaron a determinar la responsabilidad criminal del Reich a nivel internacional; aquí se pretendió judicializar individualmente a los máximos responsables que dirigieron las violaciones sistemáticas y constantes de los derechos humanos. En este sentido, la justicia transicional comienza a ser entendida como extraordinaria e internacional en el periodo de la posguerra de 1945 (Teittel, 2003, p. 2).

Los aliados dirigieron la transición mediante diferentes medidas penales, cuasipenales y extrapenales, que se encargaron del pasado nacional socialista y de la construcción en Alemania de un orden democrático regido por los principios del Estado de derecho. Asimismo, hubo numerosas acciones de reparación, indemnización y de rehabilitación (Ambos y Meyer-Abich, 2009, p. 437). En esa ruta, con el objetivo de hacer a un lado la estructura nacional socialista, se disuelven instituciones, se deciden despidos y se ejecutan medidas reeducativas. También, para el año 1950, con el propósito de generar una mentalidad del punto final algunos victimarios u ofensores contra la humanidad fueron amnistiados, integrados y protegidos contra futuras medidas de persecución penal, lo que tenía como objetivo reconciliar a la nación (Ambos y Meyer-Abich, 2009, pp. 447-448).

Ahora bien, la transición hacia la unificación alemana tras la dictadura comunista se dio fundamentalmente por medios jurídico-penales; aquí los procesos fueron llevados adelante en primer lugar por las autoridades de la persecución penal y por tribunales ordinarios de la República Democrática Alemana en 1989, por la presión de la sociedad civil y la protesta pública;

luego con la unificación (3 de octubre de 1990), fueron continuados por las autoridades de la República Federal Alemana. No obstante, en el marco de la aplicación de los códigos penales de la RDA y luego de la RFA fueron también consideradas figuras jurídicas y principios del derecho internacional público. En el ámbito extrapenal se sancionaron numerosas leyes de rehabilitación, de reparación y de resarcimiento. Además, se crearon dos comisiones que apoyarían el proceso de transición (Ambos y Meyer-Abich, 2009, pp. 501-505).

Tras la unificación de las Alemanias se aplicaron normas orientadas a invalidar las investigaciones judiciales; tales normas o cuerpos jurídicos son la Ley de la Stasi de 1991 y un apartado del Tratado de Unificación de 1990. Particularmente en relación con el tema de las restituciones de la propiedad, el objetivo era compensar a las víctimas por lo que el régimen anterior les había quitado. Estas restituciones, en principio, debían responder a diversos interrogantes que tienen que ver con los tipos de injusticias llamadas a reparar, dado que el debate se centraba en que se puede devolver una propiedad pero no los años pasados en prisión.

Otro de los temas clave es el enorme interés de la relación entre justicia transicional, verdad e historia, porque el discurso de la justicia transicional implica volver a interrogar el pasado como paso previo o como un modo de avanzar hacia el futuro. Esto quiere decir que existe una noción implícita de una historia que progresa. Sin embargo, esta noción está cuestionada desde la perspectiva de la historiografía y el autoentendimiento humano.

Aquí lo paradójico es que el objetivo es deshacer la historia, reconcebir el significado social de los conflictos pasados, en particular de las derrotas, en un intento por reconstruir sus efectos presentes y futuros. En este sentido, el primer caso de justicia transicional o justicia retroactiva, como la denominan diversos autores, se da en Alemania a partir de 1989. Ello ocurre porque Alemania es un país con una importante experiencia en la forma de tratar crímenes del pasado, pero también porque la RDA dejó de existir después de la unificación (CPEC, 2006, p. 3).

No obstante, a partir de la caída del Muro de Berlín, la historia dio cuenta de una serie de cambios políticos y sociales que desencadenaron la unificación de la nación alemana, que produjo como resultado el fin de la Guerra Fría. La nación así unificada empieza a juzgar a funcionarios y militares por causa de las personas que intentaron escaparse durante la existencia del Muro y que resultaron muertas. Por tanto, desde 1991 hasta 2004, cuando se dicta la última sentencia en este tipo de procesos, se tuvo noticias de 240 procesos penales contra soldados de frontera, superiores militares y dirigentes

políticos; pero también, sucesivamente, empezaron a caer los regímenes de la cortina de hierro soviética; entre tanto, a lo largo de los años noventa, se crearon diferentes tribunales internacionales *ad hoc*, como el de Yugoslavia y Ruanda, cuya génesis solo fue posible por la unanimidad en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que tomó la decisión de crearlos basado en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

Estas experiencias han demostrado que es posible superar y enfrentar graves y sistemáticas violaciones contra los derechos humanos si existe voluntad política y social para edificar una paz duradera. A su vez, envían un mensaje a los Estados del mundo que permanecen inmersos en conflictos armados, y a los regímenes autoritarios, de que desde los marcos políticos y normativos de la justicia transicional es posible proyectar una paz sostenible, que contribuya directamente al desarrollo social y económico de cualquiera de las naciones.

Finalmente, se puede inferir que tales experiencias han cimentado importantes referentes, tanto para la construcción teórica de los modelos de justicia transicional como para la aplicación empírica de los presupuestos conceptuales. Las experiencias alemanas han dejado huella para diseñar e implementar estrategias exitosas que han marcado la historia del mundo, en el contexto de la transición hacia la paz y la consolidación democrática.

La percepción alemana frente a la adopción e implementación de la Ley de Justicia y Paz en Colombia

En Colombia, durante el mandato del expresidente Álvaro Uribe, se creó la Ley 975 de 2005, más conocida como la Ley de Justicia y Paz, la cual tuvo como principal propósito establecer condiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional (Diario Oficial, 2005).

La Ley fue aprobada por el Congreso de la República el 21 de junio del 2005, pasando por intensos y espinosos debates políticos. El marco jurídico de justicia y paz fue objeto de profundas críticas de distintos actores políticos. Es así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia expresó que la Ley 975 de 2005 aprobada por el Congreso:

[...] no logra reunir los elementos esenciales aconsejables para establecer una justicia transicional que, en aras de ser un instrumento de paz

sostenible, prevea incentivos y ofrezca beneficios para que los grupos ilegales se desmovilicen y cesen sus hostilidades, a la vez que garantice adecuadamente los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación. (ONU, 2005, p. 1)

Del mismo modo, actores no gubernamentales, como Human Rights Watch, entre otros, han denunciado ante la comunidad internacional “que la Ley 975 de 2005 no incluye mecanismos eficaces para lograr una genuina desmovilización y desmantelamiento de grupos armados. A su vez, la Ley no satisface estándares internacionales sobre verdad, justicia y reparación para las víctimas” (Human Rights Watch, 2005, p. 1). Así, pues, desde diversos sectores sociales y políticos se adujo que la Ley no cumplía con las obligaciones contenidas en el principio de verdad y reparación (De Greiff, 2008, pp. 301-303), fundamentalmente en atención a que no garantizaba el derecho de las víctimas a la reparación integral y la verdad (De Greiff, 2005, pp. 4-30).

A pesar de las anteriores críticas, entre muchas otras, el gobierno impulsó la adopción y aplicación de la Ley de Justicia y Paz. No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia C-370 del 2006, manifiesta la constitucionalidad en general de la Ley, pero declara inexecutable algunas disposiciones y modifica otras en torno al marco jurídico para reparar a las víctimas (Valdivieso, 2012, p. 631). La Corte argumentó que el Estado tiene el deber de buscar la paz, y la paz tiene esencia axiológica y constitucional, y constituye de suyo un derecho fundamental, y como tal es un fin legítimo cuya persecución admite restricciones a algunos derechos, siempre y cuando dichas restricciones sean proporcionadas. En cualquier caso, los derechos de las víctimas no pueden desaparecer. Es por ello que todo proceso de paz debe sujetarse al cumplimiento de los parámetros internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario (López y Vargas, 2009, p. 112).

Ahora bien, para el gobierno del expresidente Uribe, la Ley de Justicia y Paz (en adelante LJP) fue un instrumento jurídico vital para uno de sus objetivos gubernamentales: el proceso de desmovilización y reinserción a la vida civil de grupos armados al margen de la ley, que por disposiciones políticas presidenciales fue orientado principalmente a priorizar la entrega de beneficios a los grupos de autodefensas y paramilitares del país.

En esa ruta, el gobierno emprendió una inmensa gestión diplomática con la Unión Europea para la consecución de apoyo a la implementación de la LJP. Para la comunidad europea sería aceptable y plausible cualquier intento por adelantar pasos en procura de construir la paz, pues estaría en

concordancia con los principios democráticos y pacíficos que orientan el diseño de políticas en el viejo continente. En este sentido, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores adoptó la Declaración 2678 del 3 de octubre de 2005, en la cual expresa su posición tradicional de apoyo al gobierno de Colombia a través de su política de cooperación para el fortalecimiento institucional y ayuda humanitaria, pero haciendo énfasis en la necesidad de búsqueda de una solución negociada del conflicto armado y en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos (Pastrana, 2006, p. 4).

Así, la Unión Europea (UE) reconoce, a pesar de su carácter controversial, la LJP, y puede ser un paso importante en el proceso de construcción de un marco jurídico para la solución del conflicto colombiano. En ese sentido, se percibe como la primera ley que intenta incorporar principios de verdad, justicia y reparación, estableciendo un mínimo de condenas y judicialización a los desmovilizados. Desde una perspectiva comparada se diferencia de los marcos jurídicos que privilegian las amnistías e indultos, tan criticados por la comunidad internacional (Pastrana, 2007, p. 3).

En esa ruta, el apoyo de la Unión Europea por medio de las directrices de la Estrategia Europea de Seguridad (ESE) se da por el convencimiento de la intensificación de los procesos de globalización, con lo cual la distancia geográfica está perdiendo importancia para la política de seguridad, puesto que incluso los conflictos y problemas en regiones lejanas pueden tener efectos negativos —directos o indirectos— sobre la UE y su seguridad. Por tal razón, la ESE identifica a los conflictos armados locales y regionales irresueltos como grandes amenazas para la estabilidad del sistema internacional (Pastrana, 2007, p. 6). De esto se puede inferir que para la UE siempre ha sido importante impulsar políticas orientadas a la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas a los conflictos en general. El marco de la cooperación binacional tiene interés directo en apoyar la solución política del conflicto armado en Colombia, considerando que dicho problema impacta diferentes ámbitos sociales que trascienden el territorio nacional.

Por su parte, Alemania denota un especial interés en promover una negociación del conflicto armado en Colombia. Fundamentalmente, impulsa el apoyo al proceso de justicia y paz en Colombia por medio de la implementación de diversos programas oficiales que agrupan actores estatales y no estatales con el propósito de coadyuvar a consolidar la paz. Lo anterior se denota en los acuerdos oficiales concertados entre ambas naciones, los cuales se centran en dos áreas específicamente delimitadas; a saber: “Prevención

de conflictos, desarrollo para la paz sostenible y fortalecimiento del Estado de derecho” y “Política ambiental, protección y uso sostenible de recursos naturales”¹.

A su vez, se puede interpretar que percibe la adopción e implementación de la LJP como un tema complejo y de gran importancia para el sistema internacional. Se ocupa de diseñar programas de enorme trascendencia para la correcta aplicación de dicha Ley. Es así como el Programa ProFis de la Cooperación Técnica Alemana, por encargo del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania, constituye uno de los pilares fundamentales y más relevantes en materia de apoyo al proceso de paz en Colombia, en el contexto de la aplicación de LJP. Este programa se esboza de manera detallada en el siguiente acápite, se describen los principales logros y avances en materia de asesoría sobre los modelos de justicia transicional adoptados por Colombia, principalmente en la aplicación de la LJP.

En ese contexto, se puede interpretar que Alemania percibe la LJP como un paso importante para los procesos de transición hacia situaciones de paz. Como se vio en el año 2009, cuando por encargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, representado por su Embajada en Bogotá, y con la coordinación del Programa ProFis, se organizó el Simposio Internacional Justicia Transicional en Colombia: 4 años de Ley de Justicia y Paz, en el cual el Embajador alemán, Jürgen Christian Mertens, expresó:

Quisiera dejar en claro que mi gobierno admira los esfuerzos de las instituciones y de la sociedad colombiana por superar el conflicto y, en particular, el paramilitarismo. La Ley de Justicia y Paz constituye un paso importante en este empeño por alcanzar la paz. Estamos convencidos de que se trata de un ejemplo de justicia transicional que podría servir de inspiración para procesos similares en otras partes del mundo. Nunca antes se ha intentado conciliar de manera integral la justicia con la reconciliación, la reparación de las víctimas y la búsqueda de la verdad. Por ello pensamos que, a pesar de los problemas que subsisten y de la controversia que este enfoque ha generado y sigue generando, el proceso de desmovilización y la implementación de la Ley de Justicia

¹ Véase, para su ampliación, la página oficial de la Cancillería-Ministerio de Relaciones Exteriores. Colombia-Alemania. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/europe/union/member/germany#sthash.Cyyfbkwq.dpuf>

y Paz merecen el apoyo de la comunidad internacional. (Embajada de Alemania, 2009)²

Dado lo anterior, Alemania no solo demuestra que percibe la implementación de la LJP como un referente importante para los modelos de justicia transicional sino que también exhortan y promueven a la comunidad internacional a que apoye ampliamente tan complejo proceso de pacificación del Estado, pues lo ve como un avance notorio que podría aprovecharse como modelo en otros países.

En ese sentido, para Alemania ha sido importante identificar los desafíos que ha encontrado todo el proceso de ejecución de la LJP: construir la verdad en medio de la violencia, judicializar a los victimarios y encontrar los factores que han incidido en la violencia, las razones de numerosas masacres, han sido objeto de su preocupación. En este contexto, desde el fomento de la cooperación internacional alemana, se procura abordarlos de manera directa, incluyendo apoyos en logística y tecnología. Además de la asesoría que se presta a través del Programa ProFis.

Así, por ejemplo, Alemania, en el marco de sus programas de cooperación, reconoce las estructuras de gobernanza y ha articulado actores estatales y no estatales para aportar tanto a la ejecución de la LJP como al desarrollo de los diferentes subsistemas que integran el bienestar general de la sociedad colombiana. A causa de ello el anterior Embajador del gobierno alemán en Colombia, Michael Glotzbach, al finalizar su periodo expresaba:

[...]desde una primera mirada se puede apreciar que la cooperación alemana para el desarrollo cubre muchos ámbitos. Todas las organizaciones, aunque con una visión distinta, tienen algo en común: trabajan en alianza con sus contrapartes colombianas. Esta es una característica propia del compromiso alemán que procura conseguir logros sostenibles a través de la cooperación. (Glotzbach, 2010, p. 5)

Esto demuestra que Alemania concibe y comprende la complejidad del proceso de justicia y paz en Colombia; para lo cual ha involucrado el trabajo mancomunado de diferentes actores, como GIZ, KfW, InWent, DAAD y CIM,

²Véase para su ampliación la página web oficial de la Embajada Alemana en Bogotá. Recuperado de http://www.bogota.diplo.de/Vertretung/bogota/es/03PolitikEu/Bilaterale__Beziehungen/Profis/seiteProfisEr_C3_B6ffnung.html

así como las fundaciones alemanas y las ONG, entre otros, con el objetivo fundamental de abordar las complejidades del contexto.

Finalmente, la posición de Alemania frente a la adopción de la LJP ha sido la aprobación general, y frente a su aplicación ha mostrado un activismo en aras a cooperar para abordar las necesidades y problemas que obstaculizan la eficacia de la norma. Así, ha mostrado una disposición total de colaboración, apoyando la solución de las dificultades que se presentan en el proceso de construcción de paz. En suma, Alemania concibe la LJP como un paso relevante hacia la consolidación democrática por medio de la paz sostenible; por tal razón se han preocupado por diseñar y promover todo un arsenal de programas de cooperación, pretendiendo fortalecer el proceso de aplicación de la LJP. Se percibe el proceso colombiano desde su experiencia como un modelo contemporáneo de justicia transicional que aporta una gran enseñanza al resto del mundo.

El desarrollo del programa de cooperación ProFis/GIZ y sus principales resultados

El Programa ProFis (compromiso, justicia transicional y resultados palpables), administrado por la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) y financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania, ha brindado, desde 2008, apoyo a instituciones judiciales para la efectiva aplicación de la Ley 975 de 2005. Asimismo, tiene como objetivo contribuir a la unificación de criterios para la aplicación de la LJP, y de todas aquellas disposiciones que le son complementarias, incluyendo la doctrina y la jurisprudencia.

En el cumplimiento de este cometido ha realizado un acompañamiento jurídico permanente a la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz. También a los Magistrados de conocimiento y de control de garantías con competencia en el proceso de justicia y paz. Asimismo, a los Magistrados titulares y auxiliares de la sala penal de la Corte Suprema de Justicia (Forer, 2011, p. 5).

El Programa se desarrolla en Colombia a partir de la entrada en vigencia del marco legal para la investigación de los crímenes cometidos aproximadamente por 55.000 hombres desmovilizados. El Programa dispuso de un equipo de trabajo que estuvo compuesto por expertos nacionales e internacionales en las áreas de justicia, policía, política e investigación. Por medio de este ejemplar proceso de justicia transicional el país buscó encontrar el

equilibrio entre la justicia y la paz para lograr la reconciliación entre víctimas y victimarios, y así superar el pasado violento que ha caracterizado al país.

La Ley 975 de 2005 ha conllevado tensiones a las que se enfrentaron las autoridades colombianas en el marco del proceso justicia y paz: unos 4300 de los 55.000 combatientes desmovilizados se encontraron dentro del proceso establecido por la ley, deseosos de declarar o que ya habían confesado sus crímenes; más de 52.000 delitos habían sido revelados; y más de 300.000 víctimas o familiares de víctimas habían sido registradas durante el proceso, porque la ley contempló una persecución penal alternativa para los exintegrantes de grupos armados ilegales, siempre y cuando estos confesaran sus crímenes, participaran activamente en la aclaración de los hechos, devolvieran los bienes obtenidos de forma irregular y efectuaran un pago compensatorio en favor de las víctimas. A cambio de cumplir con estos requisitos, se les concedió a los culpables una pena de privación de libertad relativamente baja, no mayor a ocho años, que ha soportado duras críticas.

En este sentido, el equipo coordinado por Andreas Forer apoyó la unidad especial de justicia y paz de la Fiscalía General de la Nación en la optimización de los procesos operativos y legales, en la descentralización de las investigaciones mediante salas móviles de comparecencia, así como en la optimización de los recursos disponibles, dado que el compromiso de la República Federal de Alemania para con el proceso colombiano de justicia transicional abarcó tanto la cantidad de asesorías ofrecidas como la variedad de temas abordados por el Programa.

Se encargó además, de ofrecer y desarrollar eventos para la capacitación de fiscales, investigadores judiciales y funcionarios del sistema jurídico. Es decir, no se trató únicamente de instruir en la aplicación de la Ley, sino de ir mucho más allá en la comprensión del fenómeno o de situaciones problemáticas que se presentaron (Forer, 2011, pp. 16-20).

También se persiguen otros objetivos, como el desarrollo organizacional de la Fiscalía, la cooperación eficiente de las distintas entidades implicadas en el proceso y el establecimiento de responsabilidades. Asimismo, se incita el compromiso de impulsar seminarios y congresos para el público no especializado sobre estos importantes temas. Las actividades que se promueven desde ProFis tienen como finalidad la sensibilización de los asistentes a las particularidades del proceso de paz, para entrar en una cobertura mediática más apropiada, que sirva para fortalecer los derechos de los sectores vulnerables, como los pueblos indígenas y afrodescendientes, que han sido fuertemente golpeados por el conflicto armado interno (Forer, 2011, pp. 21-23).

En definitiva, el programa se destaca por los resultados logrados en ese proceso de acompañamiento a la Fiscalía General de la Nación, las redes involucradas y las instituciones que aparecen hoy vinculadas con el desarrollo de la LJP.

Entre los resultados de mayor impacto, se pueden ver los siguientes: el acompañamiento jurídico permanente a la Unidad Nacional de Fiscales para la Justicia y la Paz; el acompañamiento a los Magistrados de conocimiento y de control de garantías con competencia en los procesos de justicia y paz; el acompañamiento a los Magistrados titulares y auxiliares de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; los eventos para la capacitación de fiscales, investigadores judiciales y funcionarios del sistema jurídico; los cursos de capacitación orientados al manejo de los delitos sexuales; la elaboración de las directrices para el tratamiento diferencial de las minorías étnicas en el conflicto; el desarrollo organizacional de la Fiscalía; la cooperación eficiente de las distintas entidades implicadas en el proceso y establecimiento de responsabilidades; el compromiso de impulsar seminarios y congresos para el público no especializado en temas de conflicto interno; la promoción y apoyo para los trabajos de identificación de restos mortales de víctimas; la exhumación e identificación de restos por medio del ADN; la definición de estándares para el archivo, organización y conservación de los expedientes de importancia histórica; y la promoción de cerca de 40 publicaciones y conceptos jurídicos sobre temas relacionados con el proceso especial de justicia y paz, en los que se ha intentado, por medio del derecho comparado, adecuar el derecho doméstico a los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Perspectivas alemanas sobre la cooperación binacional en el marco de un posible acuerdo de paz con la FARC

En un primer contexto, la Unión Europea ha tenido como política principal apoyar las iniciativas de paz en Colombia desde la instauración de la estrategia “Laboratorios de Paz”, creados en el 2002, y orientados al fortalecimiento institucional, con el propósito de fomentar zonas de paz, convivencia, desarrollo económico y reconciliación (Comisión Europea, 2007, p. 30). En ese sentido, hasta la fecha la UE denota una gran apuesta política sobre un eventual pacto de paz.

En razón de lo anterior, la UE tendrá una importante percepción positiva sobre un probable acuerdo de finalización del conflicto armado con las

FARC. Por su parte, Alemania, como parte de la Comunidad Europea, tendría el imperativo de diseñar una política en concordancia con las directrices generales que identifican a los países miembros del Bloque de Integración.

Por tanto, para Alemania, según su estrategia de política de cooperación internacional desarrollada en la última década en Colombia, denota interés en continuar apoyando desde diferentes ámbitos el proceso de paz. No obstante, hay evidentes preocupaciones. Alemania podría identificar sus inquietudes, por ejemplo, con las suscitadas por Soledad Granada, Consultora del Instituto GIGA de Estudios Globales de Hamburgo, especialista en conflictos y memoria, cuando argumenta: “[...] es inquietante que la paz en Colombia no ha sido concebida como una política de Estado sino como un instrumento político del gobierno de turno” (Ospina, 2013, p. 1). Por tal razón y, de acuerdo con la consultora del GIGA, se convierte en un obstáculo para la transición hacia la paz que esta sea buscada o promovida por políticas gubernamentales y no por políticas estatales. Ello afectaría directamente la continuidad del proceso de paz, y además podría impactar el respaldo y la cooperación de Alemania en Colombia.

A pesar de la anterior preocupación, Andreas Forer, Coordinador del Programa ProFis en Colombia, encuentra plausible que después del apoyo ofrecido por Alemania, la Fiscalía haya elevado su capacidad de esclarecimiento sobre la verdad de grupos ilegales (Ospina, 2013, p. 1), lo cual simboliza un avance en la construcción de paz, y a su vez genera confianza hacia el país alemán para que continúe con su política de fortalecer las instituciones en Colombia, con el principal propósito de crear condiciones propicias para un potencial pacto de paz.

Ahora bien, según Forer, Berlín respalda la nueva ley, denominada Marco Jurídico para la Paz, la cual ofrecería el respaldo constitucional positivo para un arreglo con las FARC, y sería un buen aporte para la recuperación de la memoria histórica (Ospina, 2013, p. 1). Por tal razón, la perspectiva del posible acuerdo de finalización del conflicto armado con las FARC es positiva y sobre todo propositiva hacia la materialización de un consenso que ponga fin a la violación sistemática contra los derechos humanos, lo que sería tal vez abordar el camino hacia la construcción de una verdad histórica y la reconciliación nacional que sostengan el andamiaje social de la paz.

De igual forma, es relevante interpretar la visita del presidente de Alemania a Colombia, a mediados del 2013, en medio de las negociaciones en la Habana, como un espaldarazo a una posible solución política del conflicto armado. Es así como en los discursos de Joachim Gauck, Presidente alemán,

afirmó que “[...] está dispuesto a brindar todo tipo de colaboración que se pueda requerir de Alemania para el éxito del proceso de paz” (DW.DE., 2013).

En ese sentido, el Presidente alemán establece que “[...] es importante apoyar al presidente Santos en su política activa en favor de los derechos humanos”, como paso fundamental para abordar el camino hacia la reconciliación. Al igual que subrayó la relevancia de los logros que se han alcanzado en las negociaciones entre las partes en Cuba. Culminó su intervención, afirmando que “[...] mira con respeto el proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, y destacó el esfuerzo que se hace para tratar de terminar con un conflicto armado de casi cinco décadas” (DW.DE., 2013).

A manera de síntesis, se percibe que Alemania tiene especial interés en la solución negociada del conflicto armado en Colombia. Para ellos significa un gran paso en la construcción de modelos de justicia transicional, el cual tendría repercusiones mundiales en el marco de la globalización, pues sería una de las experiencias que servirán como el referente más importante de los últimos años. Así, el posible acuerdo de finalización del conflicto con las FARC repercutiría sistémicamente en el desarrollo económico y social de Colombia, teniendo como gran efecto el incremento de acuerdos de cooperación entre ambas naciones en diferentes ámbitos, fundamentalmente en los intercambios comerciales.

Ahora bien, si se ha concebido que la paz es condición necesaria para el desarrollo social, es adecuado que Alemania, además de seguir apoyando los programas que actualmente financia en Colombia: ProFis, Cercapaz, FortalEsDer, etc., tenga interés en abordar los complejos y estructurales problemas, que generan el conflicto armado en Colombia, como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y política. Lo anterior se hace necesario, ya que si no se trabaja por la solución de dichos problemas estructurales, el apoyo alemán se diluye en trabajar por problemas importantes pero no estructurales, y no se corrigen las causas fundamentales del conflicto armado.

Si bien es cierto que la justicia transicional proporciona los insumos necesarios para abordar el camino hacia la paz, también potencia los presupuestos para promover la posibilidad de pensar y reestructurar este país lleno de complejos problemas; por tanto, se hace necesario el diseño de programas de cooperación holísticos e integrales, que impacten en la sociedad colombiana. En este sentido, se debe procurar complementar el relevante acompañamiento que se realiza a la institucionalidad colombiana con estrategias para la sociedad, puesto que es la sociedad la que debe desaprender las acciones bélicas y hostiles, la que debe sentirse incluida en los beneficios de

un Estado social de derecho, para así trabajar por construir el difícil camino de la reconciliación nacional.

En suma, las estrategias de educación, de promoción de salud, de inversión social, se convierten en aspectos trascendentales para la construcción de la paz sostenible. Así, el diseño de modelos de gestión en diferentes ámbitos podría socavar las causas estructurales del conflicto armado, emprendiendo el verdadero proyecto de reconciliación para edificar el andamiaje que permita la consolidación de una paz duradera.

Conclusiones

Alemania y Colombia han promovido compromisos de cooperación desde hace más de 50 años. Estos han sido esfuerzos comunes de las naciones encaminadas a lograr la paz y el desarrollo sostenible. Sin embargo, esto se ha reforzado a partir de 2007, con un nuevo régimen legal que ha establecido la UE para el desarrollo de las naciones, incluyendo la región de América Latina, y particularmente Colombia, dada la complejidad del conflicto armado interno, que ha generado desconfianza entre el Estado y la sociedad civil, y que necesita del apoyo y la ayuda bilateral y multilateral de las naciones. De este modo, el trabajo en el terreno se entrelaza cada vez más, por medio alianzas, redes o subsistemas, que articulan los actores públicos y privados en la bilateralidad y multilateralidad, con una gama más amplia de posibilidades de intervención del Estado, con el fin de lograr el acercamiento del mismo y sus habitantes.

Las naciones acosadas por la fuerza de la globalización le apuestan también a diversos mecanismos que facilitan la gobernanza de ciertos problemas globales, regionales, bilaterales o multilaterales, por medio del impulso a la promoción de alianzas o redes de cooperación entre actores públicos y privados. Esta es una estrategia que se multiplica en los escenarios bilaterales o multilaterales, pero también en la cooperación con otros actores, que incluyen instituciones económicas, científicas y ciudadanas de los países. Esto, a diferencia del papel jerárquico y de cierto modo autoritario del pasado que se agencia desde las instituciones globales. No obstante, aquí se observa el comienzo de una propuesta o de un papel negociador o mediador para enfrentar los grandes problemas de orden social y político de los países, desde otra perspectiva, que involucra la conceptualización de un nuevo modelo de gobernanza. En este sentido, se está obligando a recurrir a un mayor bilateralismo y multilateralismo para la solución de los problemas mundiales, dado

que el carácter transfronterizo implica instrumentos como la cooperación internacional para abordarlos. De este modo, el concepto de gobernanza aparece respaldado en diversos niveles de coordinación, cooperación y búsqueda de soluciones comunes en la esfera internacional.

Las experiencias alemanas de transición hacia la paz y consolidación democrática han demostrado que es posible superar y enfrentar graves y sistemáticas violaciones contra los derechos humanos, si existe voluntad política y social para edificar una paz duradera. Los modelos aplicados en Alemania han sido trascendentales referentes, tanto para la construcción teórica de los modelos de justicia transicional como para la aplicación empírica de los presupuestos conceptuales. Igualmente, se ha demostrado que los conflictos armados y los regímenes autoritarios se pueden abordar desde los marcos políticos y normativos que ofrece la justicia transicional, para así proyectar una paz sostenible que contribuya directamente al desarrollo social y económico de cualquier nación.

Alemania ha demostrado un especial interés en aportar a la solución negociada del conflicto armado en Colombia. Así, desde la aplicación de la LJP el país alemán ha implementado una estrategia política de cooperación para una correcta ejecución normativa, lo cual ha generado la creación de muchos programas orientados a prestar asesoría y apoyo logístico, promoviendo la construcción de paz y reconciliación nacional. En ese sentido, para Alemania el proceso de justicia y paz en Colombia ha marcado un gran paso en la construcción de modelos que desarrollen los presupuestos teóricos de la justicia transicional, aportando así un referente importante para nuevos procesos. Finalmente, y sobre esa misma ruta, Alemania denota un interés en apoyar activamente en la reconstrucción del tejido social roto por la violencia ante un eventual acuerdo de paz con las FARC.

Recomendaciones

1. Los programas de cooperación promovidos por la UE y por los alemanes relacionados con el conflicto interno colombiano deben continuar profundizándose, porque son de vital importancia, no solamente por el acompañamiento que han registrado a lo largo de los años, sino por los resultados logrados en la cultura de los ciudadanos y de los funcionarios en el camino al logro de la reducción de la pobreza en el mundo, el logro de la paz, la protección del medio ambiente y la ayuda para una globalización justa. Pero, ante todo,

en el logro de una paz negociada o una salida política al conflicto interno colombiano.

2. El gobierno colombiano debe entender que la cooperación no es un fenómeno político armonioso, sino que obedece a tensiones de todo orden, que incitan la participación de actores públicos y privados para que intervengan en la búsqueda de soluciones y de apoyo, y así contribuir a evitar las tensiones que afectan no solamente el nivel interno, sino el global. En ese sentido, debe vincular más activamente actores estatales y no estatales que promuevan la correcta implementación de los modelos de justicia transicional.
3. El gobierno alemán ha demostrado especial interés en continuar con el apoyo en diferentes ámbitos para el proceso de construcción de paz en Colombia; sin embargo, debe presionar o incitar para que el país receptor de sus ayudas les dé mayor protagonismo y facultades a los acuerdos de cooperación, a las asesorías y apoyos logísticos. Igualmente, podría condicionar la continuidad de los programas de ayuda a la evaluación de los resultados demostrados periódicamente.

Referencias bibliográficas

- Abuchaibe, H. (2011). *La justicia transicional en transición. Aportes del caso colombiano en la consolidación del concepto*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Ambos, K. y Meyer-Abich, N. (2009). *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Avello, M. (2008). *Esfuerzos europeos en justicia transicional*. Madrid: Fride.
- Comisión Europea. (2007). *Guía sobre la cooperación UE-América Latina*. Francia: EropAid.
- De Greiff, P. (2005). Reparación de víctimas en proceso de paz. En *Cuadernos del conflicto, justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*. Bogotá: Legis.
- De Greiff, P. (2008). Justicia y reparaciones. En C. Díaz (Ed.), *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Serie de justicia transicional*. Canadá: Fondo global para la paz y seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.
- Delegación de la UE para Colombia. (2005). *Directrices en materia de derechos humanos*. Bogotá: Editorial Geminis.
- Forer, A. (2011). *Colombia: un nuevo modelo de justicia transicional*. Bogotá: Editorial ProFis.
- Grupo Sur. (2008). *Abriendo todas las puertas de la UE a las mujeres*. Bruselas: Oxfam-Solidarité.
- López, C. y Vargas, A. (2009). *Manual de procedimiento para la Ley de Justicia y Paz en Colombia*. Bogotá: Embajada de la República Federal de Alemania, GTZ.
- Morata, F. (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Guada Impresores.
- Pastrana E. (2005). Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales. *Desafíos*, 12, 266-282.
- Pastrana, E. (2006). Las relaciones Colombia-Unión Europea: entre luces y sombras. *Policy Paper*, 19.
- Pastrana, E. (2007). La Unión Europea frente a la Ley de Justicia y Paz y la desmovilización de las AUC: entre las dudas y el pragmatismo. *Policy paper*, 25.
- Pastrana, E. (2011). *El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: profundización o estancamiento*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pastrana, E. y Aponte, D. (2006). La Unión Europea como potencia civil: la estrategia de los laboratorios de paz en Colombia. *Revista Diálogos y Saberes*, 25, 241-279.
- Quevedo, J. (2009). *El interregionalismo Unión Europea-América Latina y el Caribe: claves para la construcción de un sistema multilateral*. Recuperado de <http://>

www.academia.edu/2647182/El_interregionalismo_Union_Europea_America_Latina_y_Caribe_claves_para_la_construccion_de_un_sistema_multilateral

- Schünemann, J. (2006). *Cooperación internacional e interregionalismo: una aproximación social constructivista*. Madrid: Editorial ICEI.
- Simmonds, O. (2013). *Colombia frente a la integración infraestructural suramericana: una aproximación a su papel en la IIRS*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Valdivieso, A. (2012). La justicia transicional en Colombia: Los estándares internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario en la política de Santos. *Papel Político*, 17 (2), 573-616.

Informes y prensa

- Actualidad de Alemania. Recuperado de <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/es/politica-externo.html>
- CEPC. (2006). *Dossier. Memoria histórica: el proceso de justicia transicional en Alemania, Argentina, Chile, España, Portugal y Sudáfrica*. Editorial Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, CEPC. Boletín de documentación, 27. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/centro-de-recursos/documentacion/boletinesydossierdedocumentacion/boletinesdocumentacion/boletindocumentacion27>
- Comisión Europea. (2007). *Documento de estrategia país 2007-2013*. (E2007/484). Diario Oficial. (2005). 45.980, 25 de julio.
- DW.DE. (2013). *Gauck: Alemania ve con respeto el proceso de paz para Colombia*. *EL(dpa)*. 10.05.2013. Recuperado de <http://www.dw.de/gauck-alemania-ve-con-respeto-el-proceso-de-paz-para-colombia/a-16805867>
- El interregionalismo Unión Europea-América Latina y el Caribe: claves para la construcción de un sistema multilateral. Recuperado de www.interscienceplace.org/interscienceplace/article/download/19/24
- Embajada de la República Federal de Alemania. (2007). *Creamos juntos la cooperación alemana para el desarrollo en Colombia*. Bogotá: ERFA.
- Embajada de la República Federal de Alemania. (2009). *Simposio Internacional Justicia Transicional en Colombia: 4 años de Ley de Justicia y Paz*. Recuperado de http://www.bogota.diplo.de/Vertretung/bogota/es/03PolitikEu/Bilaterale__Beziehungen/Profis/seiteProfisEr_C3_B6ffnung.html
- Embajada de la República Federal de Alemania. (2010). *Palabras de Saludo del Embajador de la República Federal de Alemania en Chile, Dr. Michael Glotzbach*.

- Recuperado de http://www.santiago.diplo.de/Vertretung/santiago/es/05__Cooperacion/Cooperacion__1__palabras__de__saludo__S.html
- Embajada de la República Federal de Alemania. (2011). *Juntos creando el futuro*. Bogotá: ERFA.
- Fores, A. (2009). *Ley de Justicia y paz: orígenes, estado actual y proyecciones*. Barrancabermeja. Ponencia: presentada ante el v Encuentro de la Jurisdicción Constitucional. Recuperado de http://www.profis.com.co/anexos/documentos/DocumentosInteres/01_ljp_orig.pdf
- Human Rights Watch. (2005). *Recomendaciones para decretos reglamentarios de Ley 975 de 2005. Octubre 29. Publicaciones informes sobre Colombia*. Recuperado de <http://www.hrw.org/es/reports/2005/10/29/recomendaciones-de-human-rights-watch-sobre-el-decreto-reglamentario-de-la-ley-97>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). *Informe trimestral. Unidad de Restitución de Tierras*. Bogotá: MADR.
- ONU. (2005). *Consideraciones sobre la Ley de Justicia y Paz*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH). Recuperado de <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2005/cp0535.pdf>
- Ospina, J. (2013). *¿Paz en Colombia? Alemania aporta a su búsqueda*. Lima: Editor Rosa Muñoz. Recuperado de <http://www.dw.de/paz-en-colombia-alemania-aporta-a-su-b%C3%basqueda/a-16801895>

Editores y autores

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas: abogado de la Universidad Santiago de Cali, Colombia (usc). Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania. Fue rector y director de investigaciones de la usc. Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), donde se desempeña actualmente como director del Departamento de Relaciones Internacionales y editor de la revista *Papel Político* de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Es miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (Griali). Es Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) de Colombia. Se desempeña como columnista de la revista *Semana.com*. Es profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig, Alemania. Es miembro de la International Studies Association. Ha sido profesor en las universidades de Castilla la Mancha, España y usc. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de derecho internacional y relaciones internacionales.

Hubert Gehring: director de la Fundación Konrad Adenauer en Bogotá. Realizó estudios en agronomía en la Universidad de Stuttgart Hohenheim, Alemania; su tesis fue sobre la administración de negocios y cursó su doctorado en el tema de protección del medio ambiente. Después de trabajar en el Ministerio de Medio Ambiente alemán, se desempeñó como director del Departamento de Política de Medio Ambiente y Desarrollo Demográfico en el Gobierno del canciller Helmut Kohl. Fue elegido como secretario general del Partido Cristiano-Demócrata (CDU) del Estado federado de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. De 1998 al 2000 fue diputado del Parlamento de este

Estado federado. Desde el 2001 trabaja para la Fundación Konrad Adenauer; durante cinco años fue representante en México, dos años en Venezuela y cuatro años en Praga. Desde el 2012 ha estado encargado de la oficina de la KAS en Bogotá.

Autores

Mario Arroyave Quintero: Master of Laws (LL. M.), Universidad de Leipzig, Alemania. Docente de Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali (USC). Becario del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y candidato a Doctor Iuris del Instituto de Asuntos Internacionales de la Universidad de Hamburgo, Alemania.

Ricardo Betancourt Vélez: politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Docente investigador del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia, de la Universidad Militar Nueva Granada. Miembro del grupo Procesos de Integración, Regionalización y Estructuras Organizacionales (Pireo) del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos-Faedis.

Dirceo Córdoba Guzmán: internacionalista y magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. Profesor e investigador de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario.

Claudia Dangond Gibsone: profesora investigadora asociada, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

Jennifer Duarte García: politóloga con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Máster en Unión Europea, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, España. Docente de cátedra de la Pontificia Universidad Javeriana.

Daniel Flandes: doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo, Alemania, en cooperación con la Universidad de Brasilia. Ha sido investigador en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) de Estudios Latinoamericanos, responsable de América del Sur, especialmente Brasil. Enfoque temático: relaciones internacionales, poderes regionales, la cooperación regio-

nal, la política exterior, la política de seguridad y defensa, relaciones cívico-militares. Profesor visitante en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica (PUC) de Río de Janeiro, Brasil. Actualmente, es jefe del equipo de investigación de Estrategias de Política Exterior en el Sistema Multipolar, German Institute of Global and Area Studies (GIGA).

Angélica Guerra Barón: abogada de la Universidad Externado de Colombia. Máster en Derecho Internacional Económico. Profesora asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Pontificia Universidad Javeriana.

Benjamín Herrera Chaves: profesor de planta de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana.

Marco Antonio Macana: abogado de la Universidad Santiago de Cali (usc), magíster en Criminología, Ciencias Penales y Penitenciarias, director del Centro de Estudios e Investigaciones de la Facultad de Derecho de la usc. Integrante del grupo de investigación Gicpoderi de la usc y profesor universitario.

Ana Milena Molina Beltrán: internacionalista. Candidata a doctor en Derecho Ambiental de la Universidad de Alicante, España. Directora del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada. Miembro del grupo de investigación Procesos de Integración, Regionalización y Estructuras Organizacionales (Pireo), adscrito a la Vicerrectoría de Investigaciones.

Edwin Murillo Amaris, S. J.: candidato a doctor (PH. D.) en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, España. Magíster en Teología, magíster en Filosofía, especialista en Resolución de Conflictos y teólogo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá. Profesor de tiempo completo de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Director de la Especialización en Gobierno y Gestión Pública Territoriales.

Michael Radseck: doctor en Ciencias Políticas. Ha realizado estudios en Matemáticas, Historia Moderna y Contemporánea en la Universidad de Friburgo. Ph. D. beca del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y la FNF. De 1999 al 2003 fue investigador del Instituto Bergstraesser Arnold (ABI), Freiburg. Del 2003 al 2006 fue asistente de investigación en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) de Estudios Iberoamericanos, Hamburgo; responsable de los estudios de caso en Argentina, Bolivia, Chile y Perú en un proyecto de políticas de seguridad financiado por la German Research Foundation (DFG). Desde el 2006 es miembro asociado del Instituto GIGA de Estudios Latinoamericanos.

Ángel Sánchez Mendioroz: doctor en Psicología de la Universidad de Leipzig, Alemania. Psicoterapeuta clínico independiente y director de la Consejería Educativa y Familiar “Das Dach” en Leipzig. Es cofundador (1995) y miembro de la junta directiva de la Asociación Psicosocial de Ayuda a la Niñez y la Juventud FINK e. V. Es miembro activo de la Asociación Alemana para Hipnosis Clínica Milton Erickson Gesellschaft (MEG). Es docente privado en Psicología Deportiva del ITK en la Facultad de Ciencias Deportivas de la Universidad de Leipzig y miembro de la junta directiva de la Asociación de Psicólogos Deportivos de Leipzig (LPSK).

Oscar Simmonds Pachón: administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública y magíster en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de tiempo completo del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos (RIEP), en la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada, e investigador del grupo de investigación Procesos de Integración, Regionalización y Estructuras Organizacionales (Pireo) de la misma facultad. Además, fue joven investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana (Pensar).

Mayden Solano Jiménez: politóloga e internacionalista, candidata a magíster en Relaciones y Negocios Internacionales. Docente del Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Estudios a Distancia de la Universidad Militar Nueva Granada. Miembro del grupo de investigación Procesos de Integración, Regionalización y Estructuras Organizacionales (Pireo), adscrito a la Vicerrectoría de Investigaciones.

Ana María Trujillo Currea: politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Especialista en Cooperación Internacional y magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Directora de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del grupo de investigación Relaciones Internacionales, América Latina e Integración, de la misma universidad.

Andrés Mauricio Valdivieso: abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali (USC), joven investigador de Colciencias, miembro del grupo de investigación Gipcodep de la Universidad de San Buenaventura (USB) y director de los programas de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la USB (Cali, Valle).

Maik Zarandi: estudiante del Doctorado en Política Internacional, Universität der Bundeswehr, Munich, y miembro del Grupo de Expertas Jóvenes para Política Exterior de la Fundación Konrad-Adenauer- Stiftung (KAS).

**SURAMÉRICA EN EL ESCENARIO GLOBAL:
GOBERNANZA MULTINIVEL Y BIRREGIONALISMO**

Se terminó de imprimir en junio de 2014,
en los talleres de Javegraf, Bogotá, D. C., Colombia.

Compuesto con tipos Minion
e impreso sobre papel Bond beige 70g.